AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4
Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10
http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php
http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm

UNIVERSITE DE METZ
Faculté de Droit, Economie et Administration
Année Universitaire 1998-1999

THESE POUR LE DOCTORAT EN SCIENCES ECONOMIQUES

LE STATUT ECONOMIQUE DES POLITIQUES BUDGETAIRES FACE AUX TRAITES DE MAASTRICHT ET D'AMSTERDAM

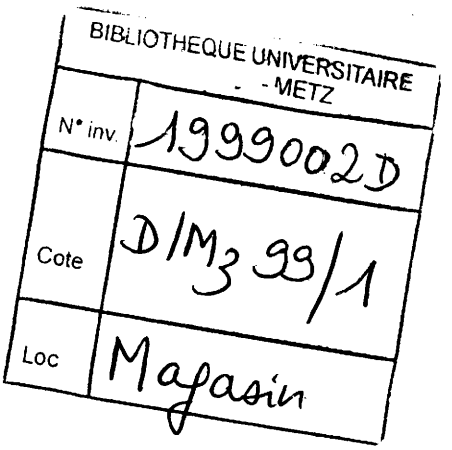
Par Monsieur JEAN MESSIHA

Soutenue le vendredi 29 janvier 1999

Membres du Jury :

M. le Professeur Daniel ARNOULD de l'Université de Nancy II (rapporteur)
M. le Professeur Pierre LLAU de l'Université Paris X Nanterre (rapporteur)
M. le Professeur François SEUROT de l'Université de Nancy II (rapporteur)
M. Henri GUAINO, Ancien Commissaire Général au Plan
M. Philippe SCHAEFER, Maître de Conférences à l'Université de Metz (Directeur de Thèse)

L'Université de METZ n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



Remerciements

En tout premier lieu, je voudrai témoigner ma plus profonde gratitude à Monsieur le Professeur Pierre LLAU pour son soutien, sa patience et sa disponibilité sans lesquels cette thèse n'aurait jamais été achevée.

Je tiens également à remercier Monsieur le Doyen Philippe SCHAEFER d'avoir accepté de suivre mes travaux de recherche à la suite de mon installation à Metz et de m'avoir soutenu efficacement pendant la période de rédaction.

J'exprime ma reconnaissance à Monsieur Thierry LARIVE, chargé de mission auprès de la Ville de Sarcelles, pour ses conseils et ses directives ainsi qu'à Monsieur Guillaume BIGOT pour ses suggestions.

Une pensée toute particulière à Mademoiselle Emmanuelle DUBOURG, analyste-programmeur, pour son assistance technique.

Enfin, un vif remerciement à Monsieur Nadir AIT-IDIR pour ses précieuses remarques concernant les parties institutionnelles et anthropologiques de cette thèse.

A tous ceux qui de près ou de loin ont participé à ce travail par leur soutien, par leurs relectures, ou tout simplement par la pensée, un grand merci.

A mes parents,
A mon frère,
A toi.

« L'Europe marche vers une transformation inévitable ; la retarder, c'est l'affaiblir par une lutte inutile ; la favoriser, c'est fortifier les espérances et les volontés de tous. Le but est de réunir l'Europe dans les liens fédératifs indissolubles. Que les rois se rendent à la raison : il n'y aura plus en Europe de matière à entretenir les haines internationales. Les préjugés se dissipent, s'agrandissent, se confondent ; les routes du commerce se multiplient et il n'est plus possible à une nation de s'en conserver le monopole.
Mais que l'on prenne garde : la France est le pays où les chefs ont le moins d'influence. S'appuyer sur eux, c'est bâtir sur du sable. On ne fait de grandes choses en France qu'en s'appuyant sur les masses. Si les masses sont négligées alors c'est la France et bientôt l'Europe qui deviendront des puissances déclinantes ».

Empereur Napoléon 1er, **1821, Testament, *In* Emile LUDWIG, Napoléon, Payot, Paris, 1929, page 548.**

Plan de la Thèse

Introduction

PARTIE I.- LES NOUVELLES CONTRAINTES SUR LES POLITIQUES BUDGETAIRES POSEES PAR LES TRAITES DE MAASTRICHT ET D'AMSTERDAM ET LEURS CONSEQUENCES

Chapitre I.- ***Traités de Maastricht et d'Amsterdam : les Nouveaux Dilemmes de Politiques Budgétaires en Europe***

Chapitre II.- ***La Politique Budgétaire au Sein de l'UE et la Spécificité des Chocs : une Lecture Budgétaire de la Théorie de la Zone Monétaire Optimale (Z.M.O.)***

PARTIE II.- QUELLES SOLUTIONS AUX DILEMMES BUDGETAIRES EUROPEENS ?

Chapitre III.- ***Fédéralisme, Subsidiarité, Centralisation, Décentralisation : Quelle Coordination Verticale des Politiques Budgétaires Européennes ?***

Chapitre IV.- ***La Théorie des Jeux : Un Cadre Pertinent pour Appréhender la Coordination Horizontale des Politiques Budgétaires ? Quelques Propositions Pour une Politique Budgétaire Structurelle et Dynamique***

Conclusion

Introduction Générale

« La France est libre d'attacher sa monnaie au deutschemark. (...). Ce qui revient en fait à dire que les Français ont plus confiance dans la politique monétaire allemande que dans la leur propre. Je peux à la rigueur comprendre qu'un pays pratique une telle politique pendant un certain temps, mais qu'une nation de taille relativement importante et très sourcilleuse de sa souveraineté comme la France accepte de façon permanente de sacrifier ainsi son autonomie monétaire me paraît peu crédible. Plus encore, un tel entêtement me paraît relever d'un comportement suicidaire. (...)
Je trouve démentiel un système politique qui permette une modification aussi fondamentale de l'équilibre politique de la nation que celle prévue par le Traité de Maastricht au bénéfice d'une majorité aussi courte que 51 contre 49 ! Il faudrait une majorité massive proche de l'unanimité, pour que le système ait une chance de fonctionner. Cette approbation présente toutes les apparences d'un « oui de politesse ». Et si 51% des électeurs votent en faveur d'une mise à mort des 49 autres %, faut-il obéir à un tel verdict ? (...)
La politique monétaire menée par la banque de France n'a rien à voir avec le monétarisme qui consiste dans l'affirmation sur le plan théorique d'une étroite corrélation entre la quantité de monnaie et le niveau des prix. En aucun cas le monétarisme ne consiste à affirmer que la politique économique d'un pays doit être fondée sur le maintien d'un taux de change fixe avec un autre pays. La politique suivie par la Banque de France est celle des changes administrés. La qualifier de monétarisme constitue un contresens absolu... ».
Milton Friedman, « Un entêtement suicidaire », Géopolitique, 1996, p.24.

Appréhender d'un point de vue scientifique la construction économique et monétaire européenne n'est pas chose aisée. En effet, une double contrainte doit être prise en compte : l'état de la science économique et son évolution récente ; les traités européens

successifs qui ont été le fruit d'âpres négociations entre Etats souverains. Pour qui cherche à étudier l'ensemble des aspects économiques d'une question européenne, ces deux dimensions doivent assurément être prises en compte. Cette assertion s'avère dans une grande majorité de sujets traitant de l'histoire européenne en général. Mais elle est encore plus prégnante dans le cas de l'unification monétaire de l'Europe tant il est vrai que les artisans d'une telle unification ont pris en compte les résultats de la science économique à un instant donné.

Plus précisément, les pays d'Europe occidentale de cette fin de siècle sont confrontés à deux défis sans précédents. D'une part une révolution de la théorie économique qui a renoué avec une tradition ancienne de l'histoire de la pensée, à savoir la tradition libérale. De l'autre, l'introduction à très court terme d'une monnaie unique, concrétisation d'un rêve vieux de cinquante ans. Naturellement, ces deux évolutions sont loin d'être indépendantes et l'un des aspects de cette thèse est précisément de montrer que la construction européenne de ces vingt dernières années a été fortement marquée par le nouveau corpus théorique de l'économie moderne.

Il paraît ainsi nécessaire d'examiner rapidement l'évolution de la science économique depuis quelques années avant de voir comment celle-ci a influencé la construction européenne.

LES TRANSFORMATIONS DE LA SCIENCE ECONOMIQUE

La publication en 1933 du *Traité sur la Monnaie* mais surtout celle, en 1936, de *La Théorie Générale sur l'Emploi, l'Intérêt et la Monnaie* apparaissaient comme un nouveau paradigme (au sens de Kuhn et des sciences sociales) par rapport à celui, dominant jusqu'à lors de l'orthodoxie classique (au sens large). S'attaquant à l'heuristique négative (*Hardcore*) de la théorie libérale, Keynes en réfute les hypothèses, bouleversant ainsi l'analyse économique du monde réel et révolutionnant, par une approche intégrée du réel et du monétaire, la perspective dichotomique en vigueur depuis David Ricardo[1].

Dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, les préceptes keynésiens, complétés, reformulés et modélisés par Hicks, Hansen et les Keynésiens dits de la synthèse néoclassique, ont servi de base aux politiques contra cycliques dont le but premier et

ultime était de résorber le chômage dès lors que celui-ci atteignait une proportion importante de la population active. Fidèles à la conception de Montchrestien qui veut que les économistes soient toujours les conseillers des princes, les artisans de la synthèse néoclassique ont ainsi prodigué, pendant des décennies, leurs suggestions aux hommes politiques en matière de politique économique contracyclique qui fût, de loin, le principal apport de Keynes à l'économie[2].

Utilisant de manière simultanée la politique budgétaire et la politique monétaire, les gouvernements successifs de l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. croyaient alors avoir trouvé dans ce *policy-mix* miraculeux le remède systématique à tous les problèmes macroéconomiques. Dès la fin des années 50 et, partant d'une étude empirique effectuée sur le Royaume-Uni de 1861 à 1963, Phillips[3] mit en évidence une relation décroissante entre variation des taux de salaire nominaux et le chômage. Cette relation fut transformée par les Keynésiens de la synthèse (Samuelson, Solow,...) en schéma reliant chômage et inflation. Les coûts salariaux étant les principales charges financières que les entreprises répercutent dans leurs prix, l'approximation paraissait selon eux permise[4].

Ce nouveau modèle allait servir de référence dans ce qui fût nommé par la suite l'arbitrage inflation-chômage. Cet arbitrage permettait à l'Etat tantôt de laisser filer l'inflation pour lutter contre le chômage[5], tantôt de se servir du chômage pour freiner les revendications salariales et donc juguler l'inflation[6].

Ces analyses trouvent leur concrétisation dans le Royaume-Uni des années 60 où la politique de *stop and go* fût employée par tous les gouvernements pour gérer au mieux la croissance économique de long terme[7]. Cela a également été le cas en France : pour ne prendre qu'un exemple, le principal problème qui se posa au gouvernement français en 1965 a été précisément de réussir à stimuler l'activité en réduisant le chômage et, cela, sans compromettre les résultats positifs obtenus grâce au plan de stabilisation, notamment en ce qui concerne l'inflation. Aujourd'hui il ne fait plus de doute que les textes des 16 et 17 février 1966 mettant en œuvre un certain nombre de mesures de relance, la plus importante étant une déduction fiscale de 10% sur investissement, a été un succès, c'est-à-dire qu'elle a effectivement provoqué une très vive reprise de l'investissement productif (+10,3%)[8], avec ses conséquences sur l'emploi et la baisse du chômage.

Durant cette période des Trente Glorieuses, le budget de l'Etat joue un rôle déterminant pour stimuler en permanence la croissance et l'emploi. Il faut cependant constater que cette période est celle de la reconstruction. La politique économique keynésienne a pour but de gérer de manière efficace une croissance structurellement forte entretenue par les besoins de l'économie d'après-guerre. Les déficits budgétaires n'étaient alors pas excessifs : en effet, le surcroît d'activité obtenu par les politiques budgétaires expansives était plus que proportionnel au déficit généré pour l'obtenir. A l'origine de ce mécanisme, les multiplicateurs de dépenses budgétaires qui ont fait l'objet des travaux précoces de Kahn en 1931[9]. Keynes montre, en s'appuyant sur les intuitions de son collègue de Cambridge, qu'un investissement donné provoque une hausse de l'emploi donc de revenu et de demande supérieure au montant de cet investissement. Cet investissement, Keynes le voit public lorsque les initiatives privées sont déficientes, et ce quelqu'en soient les raisons.

Du côté monétaire, Keynes et ses successeurs s'inscrivent en faux par rapport à l'approche quantitativiste[10]. Selon eux, l'abondance monétaire, par le biais d'une baisse des taux d'intérêt, induit un accroissement de l'endettement des ménages à des fins de consommation, ce qui stimule la production et contracte le chômage. De même pour les entreprises une baisse des taux d'intérêt encourage l'endettement à des fins d'investissement, ce qui stimule l'emploi et donc baisse le chômage. Néanmoins ce type de mécanisme a des limites que les Keynésiens eux-mêmes reconnaissent : il est impossible de diminuer le taux d'intérêt en dessous d'une certaine valeur[11], l'investissement est également fonction de la demande anticipée (phénomène de l'accélérateur), etc.

Il apparaît donc que la politique monétaire au sens keynésien est plus conçue comme une politique d'accompagnement que comme un véritable levier autonome de la politique économique. Au sein des économies nationales, le *« policy mix »* fonctionnait de manière satisfaisante pendant les années 50 et 60. Les économies étaient, de fait, très peu ouvertes sur l'étranger et le surplus d'activité généré par les politiques de relance, bénéficiait presque exclusivement à l'économie nationale[12]. Cependant sous le double impact de l'intégration régionale croissante et de la libéralisation du commerce au sein du G.A.T.T., la puissance multiplicative d'une unité de dépense publique allait avoir une efficacité de moins en moins probante.

Les marasmes économiques internationaux du début des années 70, en particulier l'annonce de la fin de la convertibilité du dollar en or ainsi que les chocs pétroliers de

l'année 1974 sont venus consacrer la fin du *policy-mix* mis au point par Keynes et qui avait été la condition de trente années de croissance exceptionnelle quasi ininterrompue. En premier lieu, le degré d'ouverture de l'économie mondiale (c'est-à-dire le rapport des importations mondiales au P.I.B. mondial) était passé de 4% en 1950 à 12,1% en 1973[13], ce qui constituait une atteinte directe aux effets multiplicateurs de la dépense publique sur l'activité exclusivement nationale. En second lieu, le choc pétrolier et ses conséquences spectaculaires sur l'inflation, notamment en France[14] a enrayé l'arbitrage entre l'inflation et le chômage, puisque durant la décennie 70 des courbes de Phillips « transformées » (i.e. croissantes) ont pu être constatées, avec à la fois plus d'inflation et plus de chômage. Comme en période de crise et d'incertitude, chacun des pays européens a, cette fois encore, suivi des politiques économiques différentes guidées uniquement par les intérêts nationaux.

Les dix années de stagflation qui suivirent les *Trente Glorieuses* vont être cruciales pour expliquer le changement des objectifs et des instruments de la politique économique (au sens de Tinbergen et de Mundell). L'indexation des salaires et des prix obtenue par les accords salariaux de Grenelle en 1969 explique partiellement, et avant même le choc pétrolier, les courbes de Phillips « transformées ». La rigidité des relations salariales fit que durant les années 70, il y eut des phénomènes de thésaurisation et de rétention de main-d'œuvre[15] qui pesèrent de manière significative sur les charges salariales des entreprises. Selon les théoriciens de la régulation[16], ces phénomènes de rétention constitueraient la principale caractéristique de la crise de 1970 par rapport à la crise des années 30 où, au contraire, les licenciements furent massifs.

Avec les travaux de Milton Friedman, initiés par son ouvrage de 1957, intitulé, *A Theory on the Consumption Function*, une place de plus en plus grande allait être accordée à l'individu et à ses anticipations, supposées cruciales dans la réussite des politiques économiques. L'optique monétariste inaugurée par Friedman démontre, avec des hypothèses précises, que les individus ne sont pas sujets à l'illusion monétaire, qui était l'un des fondements des modèles keynésiens. Ainsi, la priorité absolue devait désormais être accordée à la politique monétaire : le chômage céda la place à l'inflation au premier rang des préoccupations de la politique économique. Selon les monétaristes du « Supply-side economics », c'est une politique monétaire restrictive qui doit à terme provoquer une baisse du chômage. La politique budgétaire contracyclique, était désormais tenue pour responsable de la crise et fut donc vilipendée par ceux-là mêmes qui l'avaient utilisée pendant des décennies. En tant que telle, elle ne devait être employée que dans le cadre de

la restriction monétaire. A son tour, la politique budgétaire devenait donc une politique d'accompagnement : elle ne serait plus expansive mais restrictive pour ne pas contraindre la politique monétaire.

Vers la fin de la décennie les thèses de la « contre-révolution »[17] monétariste commencèrent ainsi à trouver un certain écho dans plusieurs pays, notamment les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Il est vrai que la situation de l'époque appelait une politique plus rigoureuse pour contenir une inflation galopante. De manière circonstanciée, la politique monétaire restrictive fut donc opportune.

La fronde française, elle, fut de courte durée. Elle résulta comme l'écrivent J.P.Fitoussi et P.A.Muet « de la venue au pouvoir d'un nouveau prince, qui pour fêter son couronnement, avait imprudemment promis de supprimer l'inactivité dans les provinces du Royaume »[18]. Cette dernière relance française ayant été un échec[19], la France fût contrainte de rejoindre ses partenaires sur la voie de la désinflation. Désindexation des salaires et blocage des prix furent les premières mesures prises pour y arriver[20]. Depuis, et malgré le très faible niveau d'inflation réalisé par les pays européens à partir des années 90, la politique économique n'a pas véritablement varié dans ses objectifs. Autrement dit et alors même que l'inflation est vaincue dans les pays membres de l'UE, y compris les pays du Sud à forte tradition inflationniste, l'objectif principal de l'intervention de l'Etat et des banques centrales est toujours la stabilité des prix.

Cet acharnement dans la poursuite d'un but qui a été atteint montre que la politique menée depuis une quinzaine d'année en France et en Europe, ne constitue pas uniquement une stratégie ponctuelle, adaptée à une situation économique donnée. Elle annonce une tendance plus profonde, celle d'un changement idéologique majeur, à la fois politique et économique. Il est possible de cerner deux étapes depuis le début des années 80, date à laquelle le nouveau paradigme libéral a tendance à s'imposer partout. Dans un premier temps, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne mettent en pratique les recommandations de politique économique monétaristes et obtiennent des résultats spectaculaires sur le plan de l'inflation faisant passer cette dernière d'une moyenne annuelle à deux chiffres à un niveau inférieur à 5%. La plupart des pays de l'OCDE emboîtent le pas aux anglo-saxons et réussirent également à casser l'inflation. Dans un second temps, alors même que les Etats-Unis opèrent un changement de politique économique par une stratégie de relance par l'armement, les européens persistent dans une politique monétaire restrictive, qui sera

toutefois relâchée dans les années 1986-1987 pour lutter contre les effets récessifs du krach boursier. Mais une fois les effets de ce dernier estompés, les pays européens et en particulier la France et l'Allemagne transforment, au sein des Traités européens signés à l'orée des années 90, le paradigme monétariste en norme constitutionnelle donc immuable. Du moins croient-ils le faire : en effet, comme cela sera étudié dans la section suivante, les pères du monétarisme n'approuvent nullement les orientations économiques et monétaire européennes de ces dernières années et les ont à maintes reprises critiqué durement.

Il faut également insister sur un point fondamental à ce stade : le changement dans la finalité même de la science économique à l'œuvre depuis une vingtaine d'années. Dans le domaine littéraire, il existe un débat pluriséculaire entre l'art engagé et ce qu'il est convenu d'appeler l'art pour l'art. Ce débat a été inauguré par Ronsard qui a consacré son œuvre littéraire à la critique tacite et insidieuse de l'institution royale de son époque. Lui répondant comme en écho, Jean-Paul Sartre, dans la revue dont il est le fondateur, *Les Temps Modernes*[21], fustige l'approche de Gustave Flaubert qui considère qu'un roman « doit se tenir par la force interne de son style, comme la terre, sans être soutenue, se tient en l'air »[22]. De même, les Parnassiens, de manière plus franche, s'inscrivent dans une démarche de l'art pour l'art en considérant l'art comme une religion et en privilégiant la perfection de la forme[23]. Pour Sartre au contraire, l'écrivain doit prendre position dans les débats de la société contemporaine ; il doit dénoncer les injustices et doit poser les questions fondamentales à la société.

Il est possible de répercuter ce débat dans la sphère économique. Un bref aperçu de l'histoire de la pensée permet d'isoler deux courants : celui qui fait de l'abstraction des modèles la seule fin de l'économie[24] et un autre qui considère au contraire que l'économiste doit être au service du monde réel. Ce débat est devenu encore plus prégnant ces dernières années où le développement des moyens informatiques permet d'atteindre un niveau inégalé d'abstraction. L'école néoclassique a été l'instigatrice d'un tel mouvement : avec Léon Walras[25] c'est presque une optique morale qui est adoptée. Ainsi Walras imagine un modèle de concurrence *pure* et *parfaite* (les adjectifs ne sont pas innocents...) qui n'est pas sans rappeler la perfection divine vers laquelle tout croyant doit tendre. Si réalité et modèle ne coïncident pas, alors c'est la première qui se trompe et il faut essayer de l'amender afin de la faire tendre vers la « perfection » du modèle. C'est ainsi que face au chômage de masse des années 30, des personnalités comme Pigou ou Rueff ont vitupéré la législation sur le salaire minimum et les syndicats. Pour ces économistes le chômage

provient précisément du fait que les hypothèses du modèle en termes de parfaite flexibilité des prix et des salaires n'ont pas été respectées ! Ces arguments sont d'ailleurs encore avancés aujourd'hui.

Cette démarche peut paraître déconcertante au profane puisque la science économique est l'une des disciplines des sciences humaines : à ce titre, elle étudie également le comportement humain avec son irrationalité et son potentiel d'imprévisibilité. L'art pour l'art en économie est un cercle vicieux : cela revient à imaginer un idéal type sans cesse plus précis et plus complexe, vers lequel la réalité a de moins en moins de chance de tendre... A l'opposé, Keynes imagine une *théorie* qui est *générale* à plus d'un titre. En effet, l'économiste de Cambridge élabore une explication globale du système économique de son temps, en introduisant les anticipations et la psychologie des agents économiques (consommateurs et producteurs). En cela, Keynes a également renoué, sur le plan méthodologique, avec une tradition économique ancienne, celle des mercantilistes et même des classiques anglais qui avaient une vision réaliste de l'économie puisqu'ils travaillaient à partir de la notion de classes sociales (les classiques) ou des rapports de forces entre les nations (mercantilistes).

Le débat ici n'est pas entre l'économie positive et l'économie normative, sur lequel tant d'économistes se sont déjà exprimés. Car l'économie « engagée » est tout aussi normative et positive l'économie « artistique ». La différence ici est que dans le premier cas, c'est la réalité qui est au centre de l'analyse. L'économiste engagé part de la réalité observée, avec ses contraintes, ses irrationalités, en considérant que le comportement « économique » de l'individu n'est que l'un des aspects de la nature humaine faite aussi de psychologie, de sociologie, d'anthropologie, d'histoire, etc. Il ne s'agit pas, comme pour l'économie « artistique » d'imaginer un paradis économique et de plier au maximum la réalité pour l'atteindre, mais simplement d'observer la réalité, de la prendre telle qu'elle est et d'essayer d'apporter des solutions réelles à un monde réel. Les imperfections ne peuvent plus dans ce dernier cas être appréhendées comme de simples externalités ou des quantités négligeables appelées epsilon dans un modèle mathématique. Au contraire, elles deviennent des variables endogènes à part entière, non mesurables certes mais non moins fondamentales. L'économie mathématique exerce ainsi depuis deux décennies une quasi-dictature sur l'économie politique. Avec l'attribution du prix de la science économique 1998 en mémoire d'Alfred Nobel à Amartya Sen, qui a consacré l'essentiel de son œuvre à

l'étude de la pauvreté et de ses liens avec la nature des régimes politiques, un changement est toutefois perceptible.

Au total, cette thèse s'inscrira dans une approche institutionnelle et globale de la science économique. Il s'agit d'éclairer quand cela sera nécessaire l'économie par d'autres sciences sociales. Cela ne signifie pas que la science économique sera dénaturée : bien au contraire, elle retrouvera un pouvoir d'explication décuplé si elle est complétée par l'apport d'autres disciplines. D'ailleurs les questions européennes contemporaines stigmatisent cette nécessité. L'Europe est, en effet, tout à la fois, économique, monétaire, commerciale, historique, sociologique, historique, politique, etc. Ainsi le Vieux Continent constitue un sujet rassembleur de toutes les sciences de l'Homme. Ne pas considérer les contributions de ces dernières c'est passer à côté de grilles de lecture qui peuvent compléter l'économie, voire l'orienter vers des axes de recherches qui peuvent s'avérer fondamentaux.

L'UNION EUROPEENNE ET LA PROBLEMATIQUE BUDGETAIRE

Dès avril 1951, le Traité constitutif de la C.E.C.A. (Communauté Européenne pour le Charbon et l'Acier) était signé, suivie par l'U.E.O. (Union de l'Europe Occidentale) en 1955, puis et surtout par le Traité de Rome paraphé le 25 mars 1957. L'intégration européenne allait donc commencer et l'interpénétration des économies des pays membres devenir une réalité. Mais si le Traité de Rome avait bien précisé ses ambitions en matière budgétaire et monétaire, les politiques économiques nationales, elles, n'ont pas suivi le mouvement d'intégration. Il n'est donc pas étonnant que plus ce dernier avait des conséquences en pratique, plus les économies européennes s'ouvraient les unes sur les autres, et plus les politiques budgétaires nationales - menées par ailleurs de manière non coordonnée- devenaient inefficaces[26].

Les arguments de l'Ecole de Chicago aidant[27], il y eut, dès la fin des années 70, un renversement des priorités en matière de politique économique. L'Europe, qui comptait alors dix Etats membres, comprit le gain qu'elle tirerait de l'établissement d'un îlot de stabilité économique et monétaire dans un monde où le désordre était la règle. En 1979, fut mis en place le Système Monétaire Européen (S.M.E.), successeur du « serpent » dont l'échec avait pour origine l'incapacité des pays membres à tenir leurs monnaies dans le

« tunnel ». Désormais, la priorité absolue devait être accordée à la politique monétaire : le chômage céda la place à l'inflation au premier rang des préoccupations de la politique économique.

Le pas décisif fut franchi en 1985-1986 avec la signature et l'entrée en vigueur de l'Acte Unique, prélude à la monnaie unique et à la discipline budgétaire. Le « oui » des Etats membres de l'Union au Traité de Maastricht au début des années 90, leva le dernier obstacle à l'unification monétaire de l'Europe qui viendrait compléter ainsi un espace économique intégré depuis le 1er janvier 1993.

Le traité sur l'Union Economique et Monétaire signé à Maastricht n'a représenté en réalité qu'une étape, si importante qu'elle soit, dans le processus de la construction européenne engagée il y a plus de quarante ans par la signature du Traité de Paris. De même que lors de la signature du traité d'Amsterdam, les auteurs du traité, en le soulignant dès son second paragraphe, ont voulu marquer avec force la continuité de l'action entreprise. Parallèlement, ils ont entendu également relativiser l'aspect historique du traité : le côté inachevé de certaines dispositions, en particulier de politique économique, ne serait pas une faiblesse, mais l'illustration du caractère progressif de la construction communautaire. De nouvelles échéances sont explicitement prévues pour continuer à bâtir l'édifice, parmi lesquels la conférence entre représentants des gouvernements qui s'est tenue à Turin en 1996 et qui a conclu au succès du processus de convergence. De nombreux sommets européens ont, par ailleurs, apporté les modifications nécessaires et ont, parfois adapté le Traité de Maastricht en le précisant et en le clarifiant par rapport à l'évolution de l'union depuis 1992[28]. Le Traité d'Amsterdam de 1997 a poussé encore plus loin les limites de l'intégration, principalement dans des domaines hautement sensibles tels que la sécurité ou le contrôle aux frontières.

Le Traité de Maastricht innove de façon spectaculaire dans l'énoncé des objectifs assignés à la construction européenne. Mais pour ce qui est de leur mise en œuvre, le degré d'ambition varie selon les chapitres. Le volet économique du traité de Maastricht s'inscrit clairement dans une logique de relance de la construction européenne, dont le point de départ se situe en 1985. L'Europe apercevait alors le terme de plus de dix années d'une crise économique d'un genre nouveau. La Communauté venait d'autre part de régler, lors du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, la question budgétaire qui, pendant cinq ans, avait durement opposé la Grande-Bretagne à ses partenaires[29]. Ainsi se dessinait

dans la foulée de l'Acte Unique, la seconde phase de relance de la construction européenne, fondée sur la recherche d'une cohésion économique et monétaire accrue. Une idée simple (simpliste ?) était à la base de ce projet : il est difficile d'imaginer un espace où toute entrave aux échanges aura été éliminé sans une stabilité monétaire à toute épreuve, sans des relations de changes fixes ou, mieux, une monnaie unique. Le système monétaire européen assurait certes une appréciable stabilité des changes mais paraissait trop fragile dans la perspective d'un marché où les mouvements de capitaux seraient totalement libérés.

Le rapport du comité Delors (1989), dont le Traité de Maastricht est très proche, invitait les Douze à prendre l'engagement « irréversible » de se doter d'une monnaie unique, l'expérience montrant que la Communauté ne progresse jamais aussi bien que lorsqu'elle se fixe des échéances contraignantes. Celle-ci reposerait sur une politique commune, mise en œuvre par la Banque Centrale Européenne (B.C.E.) conçue très largement sur le modèle de la Bundesbank et donc indépendante des Etats. Le rapport proposait de parvenir au but en trois étapes. Le passage à la troisième étape a été à l'origine subordonné au respect par les Etats d'un certain nombre de critères dit de convergence reflétant en particulier la stabilité des prix et la discipline budgétaire. Cela étant, ces critères ont été interprétés de manière quelque peu politique, lorsque le 1er mars 1998, la Commission s'est prononcée sur la recevabilité des candidatures à l'euro. Le cas de l'Italie est à cet égard exemplaire.

Au total, dans sa forme actuelle, le Traité de Maastricht consacre, en apparence, l'orientation libérale[30] prise par les politiques économiques européennes au début des années 80. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que, ne serait-ce que quantitativement, la politique monétaire occupe une place très importante dans le Titre VI (consacré aux *Politiques Economiques et Commerciales*) du Traité et est décrite de façon fort précise et fort claire. En revanche, la politique budgétaire, désormais restrictive et subordonnée à l'objectif monétaire - on parle plus, dans le Traité de discipline budgétaire que de politique budgétaire - est définie en de vagues acceptions telles que les « orientations économiques générales » ou la « coordination au sein d'*un* Conseil[31] ».

Ainsi, la construction européenne est aujourd'hui à la veille de l'une des étapes les plus importantes de son Histoire : le passage à une monnaie unique dont le nom évoque l'ambition première des pères fondateurs. S'il faut se réjouir de cet événement, ne serait-ce qu'en raison des promesses d'unité dont il est porteur, il faut signaler d'emblée que cette

nouvelle monnaie aura des conséquences dont les répercussions dépassent la simple sphère économique. Certes les chercheurs de cette discipline se sont intéressés de manière très approfondie à cette question. Ils ont ainsi pu mettre en évidence des effets positifs et des conséquences plus négatives liées à la circulation d'une seule monnaie dans une zone monétaire, l'union européenne, qui est loin d'être optimale. Le pire étant que nul n'est en mesure de dire aujourd'hui quels sont les effets qui l'emporteront. Il faut se faire à cette idée évoquée par Martin Feldstein lors d'une interview récente que « le passage à l'euro est un grand saut dans l'inconnu »[32]. Cependant ce constat n'est pas d'un grand secours car il réduit le chercheur à un choix désarmant entre recherche fiction ou abdication de la pensée.

Ne se plaçant bien entendu ni dans l'une ni dans l'autre de ces perspectives, cette étude se veut au contraire réaliste et positive. Certes, l'entrée en vigueur de la monnaie unique est porteuse de multiples effets dont il est impossible de prévoir avec précision les résultats. Cependant, la réalité existe : elle est faite de traités, de conférences au sommet entre les chefs d'Etats ou de gouvernements des nations européennes ; elle est faite aussi, plus modestement, de la perception des citoyens de l'Europe qui, jour après jour, sentent le besoin d'une union, même s'ils ne sont pas toujours d'accord avec la forme qu'elle doit prendre.

Mais c'est sans conteste l'Etat qui constitue la pierre d'angle de la construction européenne. D'abord parce que c'est aux Etats européens qu'il revient d'avoir mis en place des structures supranationales qui identifient jusqu'à aujourd'hui ce que la pensée appelle l'Europe. Mais en retour, les avancées spectaculaires de cette Europe, notamment en termes monétaires appellent une réflexion théorique et empirique sur la notion d'Etat en particulier à la lueur de ce que l'analyse économique nomme communément le fédéralisme budgétaire.

Cette réflexion semble d'autant plus nécessaire qu'aujourd'hui les incertitudes succèdent aux certitudes d'hier. Incertitude sur la capacité de régulation de l'Etat-providence mais aussi incertitude quant à la collectivité responsable de la décision publique : collectivités locales? Etat? Europe?

L'Union européenne est aujourd'hui soumise à deux courants puissants. Le premier a trait à la mondialisation, qui oblige l'Europe à accepter la concurrence économique, technologique. Le second est plus politique et concerne l'élargissement aux pays de l'Est ;

il est évident que les institutions communautaires, créées pour six Etats, ne peuvent plus fonctionner sans modifications profondes, avec vingt ou trente membres. Ces deux défis nécessitent un projet capable de faire sens, de pallier ce « clivage mal vécu entre le concept et la réalité »[33]. Il faudrait ajouter à cela un troisième défi qui est celui de la faiblesse de la chose publique au niveau national. En France, par exemple, le chômage de masse et la misère qui en découlent a miné les fondements mêmes de la République, fondée sur le triptyque liberté, égalité et fraternité. En Allemagne, après les espoirs suscités par la réunification, le pessimisme et la désillusion sont profonds et notamment dans les Länders de l'Est. La victoire récente de Gerhard Schroeder montre, si besoin est, l'attente des Allemands en matière de changement des priorités économiques. En Italie, le traditionnel clivage Nord-Sud s'accentue avec l'enrichissement du Nord et la paupérisation du Mezzogiorno. Et l'on pourrait ainsi faire le tour d'horizon de la situation économique, politique et sociale de l'Union Européenne pour conclure à une crise du politique, qui risque à terme de se transformer en crise politique. Si cette issue se vérifie, c'est tout l'édifice européen qui menace de s'effondrer, y compris les projets qui sont tenus pour acquis tel que la mise en place de l'euro.

De ce fait, il y a lieu de modérer les espoirs politiques suscités par les victoires des socio-démocrates dans la majeure partie des pays de l'UE. Il faut, pour cela, faire la part des choses entre ce qui relève de la forme et ce qui relève du fond. C'est d'ailleurs l'argument soulevé par les détracteurs de la « pensée unique » [34]. Il ne suffit pas pour eux de vanter les mérites de telle ou telle couleur politique. Encore faut-il voir en pratique ce qu'il advient de la politique économique menée. C'est dans ce sens que Henri Guaino analyse précisément la victoire de Jacques Chirac aux dernières élections présidentielles[35].

Commençant par une réflexion sur la notion d'Etat, le champ de réflexion de cette thèse sera de redéfinir la notion de politique budgétaire dans une Europe plus intégrée prévue par l'Union économique et monétaire (UEM). En effet, de nombreux économistes étudient la nature de la politique économique dans une Union européenne fonctionnant avec une monnaie unique et des politiques budgétaires décentralisées. Ainsi, un numéro spécial de la Revue d'Economie Financière a été récemment consacrée au policy mix européen[36].

Musgrave, dans un ouvrage qui a fait date dans l'Histoire de l'économie publique[37] a mis en évidence trois objectifs particuliers qui créent la nécessité d'une politique budgétaire. Ce sont: la fourniture de biens publics régaliens ou non (la défense, la diplomatie, l'éducation,

la recherche...), l'équité, l'efficience économique, la correction des externalités négatives de consommation ou de production. Enfin, le dernier objectif, qui fonde de loin la politique économique moderne est que la politique budgétaire doit exercer une fonction contracyclique. D'ailleurs, dans les Etats européens d'après-guerre, les fonctions de régulation et de redistribution sont devenus des données structurelles. C'est ce qui a fait dire à Jean-Paul Fitoussi que la politique économique en France est devenue « structurellement keynésienne »[38]. Cependant, jusqu'ici, la politique budgétaire a été élaborée dans un cadre national, la dépense publique légitimant l'Etat aux yeux de l'opinion publique : seule la politique monétaire a fait l'objet d'accords internationaux au sein du G7[39] ou du Système monétaire européen. De plus, la répartition normale des instruments de politique économique a été déséquilibrée ces dernières années : une trop lourde responsabilité de stabilisation de la conjoncture a été confiée à la seule politique monétaire[40]. Pourtant, les dépenses publiques, avoisinant la moitié du PIB dans de nombreux pays européens, exercent un rôle important sur le niveau et la variation de l'activité économique.

Cependant, les objectifs susmentionnés doivent être conçus désormais dans un cadre international, tant il est vrai que le processus de globalisation financière à l'œuvre depuis quelques années, appelle un besoin urgent sinon de structures régulatrices internationales, du moins d'une certaine concertation entre les pays industrialisés. La crise qui frappe les « dragons » et autres « tigres » asiatiques et les répercussions qu'elle risque d'avoir sur l'ensemble de l'économie planétaire, vient montrer à quel point l'économie mondiale manque de structures adéquates pour prévenir de telles récessions graves.

Plus généralement et à plus long terme, dans la concurrence à laquelle se livrent les pays de la Triade[41], la politique budgétaire est une « arme » utile pour corriger certaines faiblesses structurelles propres à telle ou telle économie. En outre, les deux grands ensembles que constituent les Etats-Unis et le Japon disposent de fait d'une politique budgétaire coordonnée que leur mode d'organisation soit fédéral ou étatique ; cela n'est pas le cas de l'Union européenne. Ceci s'explique pour partie par des raisons historiques ; étant de création récente, l'UE est postérieure aux Etats-nations qui la composent. Elle ne peut donc qu'occuper de nouveaux « créneaux » d'action économique, sociale et politique, ou bien démontrer qu'elle est mieux à même d'exercer ceux qui sont du ressort des Etats membres ou des collectivités locales, ce qui ne peut que susciter des réticences politiques.

Des principes d'ordre politique (principe de subsidiarité) et économique (externalités, économies d'échelle, coûts de coordination...) sont alors utilisés.

Face à ces enjeux, le budget européen est inadapté pour les quatre raisons suivantes:

- Sa faiblesse : il ne représente que 1,2% du PNB de l'ensemble des Quinze (contre une moyenne des quinze budgets nationaux de 50,7% du PIB en 1998), soit 82 milliards d'euros dans l'avant-projet de budget pour 1999 (533 milliards de francs);
- La structure de ses dépenses : il est constitué pour plus de la moitié par les dépenses agricoles (la section Garantie du FEOGA a représenté 53,6% du budget en 1993, soit 34,4 milliards d'euros sur un total de 64,2 milliards[42]);
- La structure de ses recettes : jusqu'à récemment, la TVA en représentait l'essentiel. Or, c'est un impôt injuste car il frappe davantage les pays pauvres dont la propension à consommer de la population est la plus forte. Le plafonnement de cette ressource et la création en 1988 d'une ressource plus représentative de la richesse des Etats membres (le PNB) permettent d'y remédier en partie ;
- Etant forcément en équilibre (article 199 du traité de Rome), il ne peut exercer aucun rôle contracyclique.(sous réserve de l'apport théorique de Haavelmo qui conclue à un rôle de stabilisation systématique de tout budget étatique même équilibré...).

Historiquement, même si « la construction européenne n'a jamais été, et ne sera jamais un long fleuve tranquille[43] », elle a toujours été guidée par deux dynamiques :

- La première est la nécessité, tant économique (reconstruction après la Seconde Guerre mondiale), que morale (équité dans la répartition des fruits de la croissance) ;
- La seconde est l'idéal de paix et d'unité entre les pays européens. L'objectif est qu'ils puissent s'exprimer d'une seule voix et faire montre de volonté et de détermination face aux Etats-Unis d'Amérique et à la zone Pacifique.

Aujourd'hui, il serait erroné de penser que la tâche est terminée. Au contraire, ces deux dynamiques sont toujours présentes. Nécessité de renforcer la cohérence entre les Etats membres à travers la politique régionale et Idéal, pour certains, de construire une Europe fédérale, dans le respect des caractéristiques propres à chacun de ses membres. Pour cela, la démarche adoptée par les Pères fondateurs, tels que Jean Monnet, fut de créer, progressivement, les conditions d'une interdépendance accrue entre les pays dans des

secteurs aussi sensibles, à l'époque, que le charbon et l'acier puis l'atome. L'Europe des moyens entraînant *ipso facto* celle de la fin.

De nouveaux enjeux...

Comme cela a été dit en exergue, le processus d'unification européenne est unique dans l'Histoire. C'est pourquoi, il donnera nécessairement naissance à un mode d'organisation propre à l'Europe. Cette idée apparaît explicitement au paragraphe 17 du rapport Delors, l'Europe entité *sui generis* étant affirmée : « Même après avoir réalisé l'UEM, la Communauté serait toujours composée de nations ayant des caractéristiques économiques, sociales, culturelles et politiques différentes. L'exigence de la préservation de cette pluralité exigerait que les pays membres conservent une certaine autonomie dans la décision économique et qu'un équilibre soit trouvé entre les compétences nationales et celles de la Communauté. C'est pourquoi il ne serait pas possible de s'inspirer simplement de l'exemple des Etats fédéraux existants : il faudrait élaborer une approche novatrice et originale »[44]. Cela nécessite une nouvelle organisation de la société et, notamment, une réflexion sur le niveau le plus adéquat de la prise des décisions de politique économique.

Dans le cadre du fédéralisme, le principe de subsidiarité est utile pour mener cette tâche. La meilleure définition est, sans conteste, celle du Pape Pie XI qui en 1931 écrivait « de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes[45] ».

Wallace Oates démontre en 1972 qu'il existe un niveau de gouvernement capable de fournir chaque bien public, le gouvernement fédéral étant incapable de les satisfaire tous correctement. Le théorème de la décentralisation repose sur une perception du fédéralisme en « tranche de gâteau » : « Pour un bien public - dont la consommation est définie sur des sous-ensembles géographiques de la population, et dont les coûts de fourniture de chaque bien public sont identiques quelle que soit la collectivité, fédérale ou locale - il sera toujours plus efficient (ou au moins aussi efficient) pour les communes de fournir la

quantité désirée de services publics que de confier au gouvernement fédéral la responsabilité de fournir une quantité spécifique et uniforme de biens publics à toutes les collectivités »[46]. De ce fait, il ne peut y avoir de conflits verticaux entre les collectivités. Mais, comme le fait remarquer Bernd Spahn[47], la réalité est différente pour les deux raisons suivantes :

- Lorsque la « main invisible » du marché est impuissante à allouer efficacement les ressources rares, par exemple en cas d'externalités ou de bien collectifs, une nation est affectée par la fourniture de biens publics d'autres régions. D'où le besoin de coopération et/ou de compensation financière pour y remédier (transferts horizontaux ou verticaux).
- Eu égard à la multiplicité des biens publics produits, il est peu probable que les préférences des contribuables d'une collectivité soient parfaitement homogènes. La stricte correspondance entre biens produits et biens offerts ne peut alors s'effectuer.

D'où la nécessité de recourir à une certaine centralisation. Le volontarisme supra-étatique, mis en exergue par le traité d'Union européenne, remédie aux crises de la territorialité et des politiques redistributives de façon plus technique que réellement politique ; d'où le double rejet rencontré, le premier émanant des Etats et le second des opinions publiques. Pourtant, dans la perspective théorique ouverte par Richard Musgrave, les fonctions de redistribution et de stabilisation devraient être centralisées au niveau européen : « Le cœur du fédéralisme budgétaire réside donc dans la proposition selon laquelle les politiques relevant de la fonction d'allocation doivent pouvoir différer selon les Etats, en fonction des préférences des citoyens. En revanche, les objectifs relevant des fonctions de redistribution et de stabilisation doivent relever de l'échelon central[48] ». Cela n'est pas le cas actuellement. Selon Francesco Forte, l'**allocation** comprend non seulement la fourniture des biens et services collectifs mais également les mesures administratives se rapportant à la répartition optimale des ressources du marché[49]. La **redistribution** répond à un souci d'équité en corrigeant les différences de revenu primaire entre les collectivités de même rang ou pas ; plus elles seront homogènes les unes par rapport aux autres et plus le coefficient de redistribution sera élevé. La **stabilisation** promeut un cadre macro-économique stable en réduisant autant que possible l'écart entre la production réelle et potentielle. S'appuyant essentiellement sur la production de biens publics locaux, la théorie du fédéralisme budgétaire étudie les modes de transfert de compétences au niveau fédéral, d'où la prédominance de la dimension allocative.

Si désormais la situation économique est jugée plus difficile, le débat n'est que plus vif entre ceux favorables à l'approfondissement et ceux favorables à l'élargissement. Tout comme John F. Kennedy l'exprimait dans un autre contexte, les hommes politiques européens sont à la recherche d'une « nouvelle frontière ». Lors des débats qui eurent lieu en 1994 à l'occasion de l'élargissement de l'Union à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède (effectif depuis le 1er janvier 1995), l'argument en termes de lutte contre les concurrents économique a été évoqué, tout comme il l'a été, de manière différente, certes, lors de l'intégration de l'Espagne et du Portugal en 1986. Mais, les Etats membres sont-ils prêts à transmettre l'équivalent de 4 à 5% de leur PIB par an aux pays de l'Est, coût de la réunification allemande?[50]

En outre, le ralentissement de la progression de la cohésion des Etats membres en période de crise économique et sociale nécessite un accroissement des fonds régionaux. Le doublement des fonds structurels dans le budget pluriannuel 1994/1999 (dit « paquet Delors II ») et la création des fonds de cohésion assurent une meilleure convergence entre les Etats membres. Cependant, les régions étant de taille très variable et leurs responsabilités différentes selon les pays, les prémices de péréquation mises en place s'effectuent sur une base hétérogène ; alors que l'objectif de ces fonds est d'assurer une convergence accrue, si ce n'est une homogénéité parfaite.

Et le but ultime de la construction européenne n'est pas de rechercher une égalité parfaite des régions entre elles, mais il est de leur offrir les mêmes chances de développement afin d'éviter les risques de sécession, les problèmes d'équité sociale étant ici posés. De ce fait, les avantages attendus des fonds régionaux ne sont pas seulement économiques (stabilité, accroissement de la puissance tant économique que diplomatique, diminution des risques de guerre...) ; mais, ils devraient aussi permettre de diminuer le malaise moral et l'instabilité des agents économiques.

Il ne faut pas, dans le sillage de cette énumération des objectifs, omettre que les pays membres doivent également se doter d'une politique industrielle afin que le continent puisse être autonome dans les secteurs à haute valeur ajoutée, à fort niveau de recherche et développement et à haut contenu en emplois. Cette politique est d'autant moins à négliger que le courant de la Nouvelle Economie Industrielle, sur lequel nous reviendrons ultérieurement, a mis en lumière une nouvelle forme de rivalité économique entre les pays. Le concept de concurrence serait ainsi, pour les tenants de ce nouveau courant, un concept

désuet. De même, des politiques de défense et d'environnement ambitieuses doivent être entreprises. Il est enfin nécessaire d'établir les conditions d'une politique de défense commune capable d'œuvrer rapidement dans des zones éloignées, mais aussi, hélas, proches (cas de l'ex-Yougoslavie).

Selon Jacques Delors, les artisans de la construction européenne se divisent moins sur le « que faire? » que sur le « comment faire? ». Mais aujourd'hui cette question semble avoir trouvé une réponse. Comme suite au Conseil européen de Madrid en date de décembre 1995, le Président de la Commission européenne, Jacques Santer, a présenté le 16 juillet 1997, devant le Parlement européen, les perspectives de développement de l'Union et de ses politiques pour le début du siècle prochain. A cet effet, le document intitulé l'Agenda 2000 de la Commission européenne, envisage trois axes clés d'action : d'abord un renforcement de l'union[51], ensuite les modalités de l'élargissement de l'union, et enfin, le financement.

Il semble ainsi que la question pertinente qu'il y aurait lieu de se poser devrait porter sur le niveau de décision[52]. Face au dilemme élargissement/approfondissement, le message de Jean Monnet est d'accroître la coopération dans des secteurs particuliers (le charbon et l'acier étant à l'époque des secteurs sensibles), afin d'en attendre un effet d'entraînement à rebondissements. Cette approche allait donner naissance à la stratégie « fonctionnaliste » à laquelle sera opposée la stratégie « constitutionnaliste » promouvant la construction rapide d'une organisation politique fédérale. Le conflit entre les desseins est sans nul doute beaucoup plus fort qu'il ne l'a jamais été auparavant, ce qui devrait inciter les « Européens » à élaborer de nouveaux concepts.

Ces raisons économiques, techniques et politiques, justifient donc une réflexion quant au rôle des institutions européennes.

... qui nécessitent une réflexion quant au rôle des institutions.

Depuis la chute du mur de Berlin et l'effondrement des anciens pays communistes, le continent européen doit faire face à deux forces antagonistes :

- Force centripète: volonté d'adhérer à la CE puis à l'UE de la part de nombreux pays de l'AELE ;

- Force centrifuge : désir d'indépendance dans les pays de l'ex-URSS.

Ces forces centrifuges s'étaient montrées discrètes de 1957 à la fin des années quatre-vingt: « Le régionalisme s'était atténué, à l'Ouest, au rythme de la construction européenne, comme si l'apparition probable d'un super-Etat plus lointain rendait plus tolérable la cohabitation avec le vieil Etat mitoyen et abusif ». Les événements de l'Est et les réticences d'une Europe fédérale ont alors « réveillé le démon »[53]. Mais, comme le remarquait Xavier Greffe il y a quelques années, « l'époque est-elle bien venue de redistribuer les pouvoirs entre les différents niveaux d'organisation du territoire, alors même que les contraintes de la mondialisation et les exigences de la cohésion inciteraient plutôt à resserrer les rangs? »[54]. Onze ans plus tard, cette question n'a toujours pas été tranchée.

Pour le directeur de *The Institute for International Economics*, C. Fred Bergsten, ces forces sont, en fait, de nature différente. En effet, il distingue les tensions favorables à la **centralisation des facteurs économiques** (Banque centrale européenne) de celles visant à promouvoir la **décentralisation politique** (principe de subsidiarité). S'il appelle de ses vœux la création d'une organisation économique mondiale qu'il fixe à l'horizon de l'année 2150, reste à organiser la meilleure voie qui permettra d'y arriver[55]. Le précédent président de la République française était convaincu de la nécessité de faire la synthèse entre ces deux mouvements: « Il faut aller vers de grands ensembles et que ces grands ensembles comportent des dispositifs de protection pour les minorités, pour que les minorités se sentent à l'aise et qu'elles s'affirment en tant que telles. C'est ça le problème à résoudre. Ce sera l'histoire du siècle prochain »[56].

Deux forces si puissantes peuvent-elles coexister sans danger d'implosion et/ou d'explosion? Un des acquis les plus importants de la construction communautaire, à savoir la paix, serait alors remis en cause.

La lettre du 6 décembre 1990 écrite par le chancelier Kohl et le président Mitterrand, appelant de leurs vœux un approfondissement de la construction communautaire, répondait à cette nouvelle donne géostratégique. Peut-être n'était-ce pas la meilleure réponse à apporter. En effet, face à un choc asymétrique de l'ampleur de la réunification allemande - qui a été minoré par tous les responsables politiques - un système de changes flexibles avec une totale liberté de circulation des capitaux aurait constitué une réponse plus efficiente du point de vue économique. D'où le paradoxe relevé par Pierre-Alain Muet : au moment

même où l'Europe s'engageait vers l'union monétaire, peut-être eut-il mieux valu promouvoir les changes flexibles?[57] Pour Jean-Paul Fitoussi, les refus français et italien de réévaluer le deutschemark ont entraîné une politique restrictive de la Bundesbank. En acceptant d'élargir ce problème à l'ensemble des pays membres, les Douze auraient financé les coûts liés à la reconstruction en échange d'une diminution générale des taux d'intérêt de 2 points[58]. Cela d'ailleurs n'a pas été sans coûts pour la France puisque cette politique de change est la cause de la récession économique de 1993 qui fut la plus grave depuis 1945.

Que la réponse choisie n'ait pas privilégié un raisonnement purement économique rend d'autant plus nécessaire la réflexion quant au rôle du « politique » et des institutions dans le fonctionnement des sociétés modernes.

Le mémorandum préconisant la CECA (Communauté économique du charbon et de l'acier) déposé par Jean Monnet le 28 avril 1950 reflétait déjà le défi auquel l'Europe était confrontée à cette époque : « De quelque côté qu'on se tourne, dans la situation du monde actuel, on ne rencontre que des impasses, qu'il s'agisse de l'acceptation grandissante d'une guerre jugée inévitable, du problème de l'Allemagne, de la continuation du relèvement français, de l'organisation de l'Europe, de la place même de la France dans l'Europe et dans le monde. D'une pareille situation, il n'est qu'un moyen de sortir : une action concrète et résolue, portant sur un point limité mais décisif, qui entraîne sur ce point un changement fondamental et, de proche en proche, modifie les termes mêmes de l'ensemble des problèmes »[59].

Plus récemment, lors de la remise du prix de sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel pour 1995, Douglass C. North insistait sur l'importance des institutions et du temps dans les performances économiques ; ces deux thèmes n'étant pas abordés par la théorie néoclassique standard qui ne prend pas suffisamment en compte les coûts de transaction. Or, ces derniers recouvrent les coûts de fonctionnement et de coordination de la société (gouvernement, sécurité sociale, banques, partis politiques...).

Définissant les institutions comme « the humanly devised constraints that structure human interactions », elles comprennent à la fois des contraintes formelles (constitutions, lois...) et informelles (conventions, normes sociales...)[60]. Ainsi, les choix entre une Europe des Etats-nations, une Confédération ou l'instauration d'une fédération constituent des choix économiques. Suivant qu'un instrument de politique économique sera centralisé ou non,

des résultats favorables à la croissance économique seront escomptés. La multiplication et le recoupement de différents niveaux de responsabilité entraîneront un accroissement des coûts administratifs. L'applicabilité du principe de subsidiarité dans un tel domaine revêt une importance majeure.

Les institutions constituent donc un instrument de la politique économique au service de l'approfondissement de la construction européenne.

Des problèmes en suspens...

Au delà du conflit traditionnel politique monétaire *versus* politique budgétaire, il existe des **risques de conflits entre la politique monétaire centralisée et la politique budgétaire qui reste du ressort des Etats membres**. Afin de les contenir, ne serait-il pas souhaitable d'instaurer un mécanisme de coordination, disposant de réels pouvoirs, entre le Conseil européen et la Banque centrale européenne? De plus, afin d'amortir les chocs asymétriques, un système de péréquation fiscale dans lequel les régions riches aident les régions pauvres devrait être établi au sein des Quinze. L'absence de cadre institutionnel rigoureux en la matière renforce en quelque sorte le libre arbitre des marchés financiers, pourtant déploré par ailleurs. Eux seuls possèdent les moyens de faire respecter la norme écrite; ce qui est sans doute contradictoire avec l'objectif recherché. Or, la logique de ces marchés est essentiellement de court terme tandis que la politique économique s'inscrit, le plus souvent, dans un cadre de long terme. De plus, l'imprévisibilité grandissante des marchés financiers, qui jaugent les performances économiques de chaque pays et les sanctionnent s'ils estiment la convergence insuffisante par le biais de primes de risque élevées, illustre les difficultés que peuvent rencontrer les pays durant la phase de transition vers l'UEM. Ces marchés ne raisonnent pas rationnellement sur des « fondamentaux » (agrégats représentatifs de l'économie) mais sur des impressions, des rumeurs qui valident et amplifient automatiquement leurs propres réactions.

Par ailleurs, les **critères des finances publiques** répondent au souci d'éviter le risque moral : un pays profitant de la solidarité des autres pays afin de mener une politique de relance budgétaire, le taux d'intérêt unique pour l'ensemble de la zone augmentant alors. Malgré leur utilité, ils peuvent néanmoins être critiqués car ils ne reposent que sur des éléments incomplets d'information et ne recouvrent qu'une dimension nominale (exception

faite de l'obligation de banques centrales indépendantes). En effet, ils ne tiennent pas compte :

- du niveau et de la structure du Taux Global des Prélèvements Obligatoires (TGPO) des différents Etats. Si les recettes publiques représentent en moyenne 46,2% du PIB des Quinze en 1998, ce pourcentage varie de 60,3% en Suède à 35,5% en Grèce, soit vingt-cinq points d'écart ;
- du niveau et de la structure des dépenses publiques. Si la moyenne des dépenses au sein des Quinze est, la même année, de 50,7% du PIB, ce pourcentage varie de 69,4% en Suède à 42,5% au Royaume-Uni, soit une différence supérieure à 27 points ;
- de l'équilibre épargne/investissement (balance courante). La Belgique connaît un endettement public excessif (dette publique égale à 119% du PIB en 1998) et a cependant une balance courante positive (5,8% du PIB la même année)[61] qui fait que, tendanciellement, la dette publique belge diminue ;
- de la convergence réelle (chômage, richesse par habitant, ajustements structurels opérés, dotations en infrastructures, poids des retraités...) ;
- des problèmes de définition du périmètre du secteur public, liés notamment à la prise en compte des entreprises publiques, s'avèrent importants dans certains pays tels que le Danemark ;
- de la structure administrative des pays membres. Le gouvernement peut connaître des difficultés pour maîtriser les dépenses des collectivités locales si ces dernières sont indépendantes de lui[62].

Les conditions posées à la réception des fonds de cohésion par les quatre pays concernés (l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande doivent respecter les critères de convergence pour bénéficier des fonds de cohésion) s'apparentent à la politique de la carotte et du bâton. Tous les efforts d'ajustement structurel sont entrepris avant leur entrée en phase III de l'UEM pour des gains attendus ultérieurement. Or, ces derniers apparaissent incertains alors que les coûts sont bien réels étant donné qu'ils sont ressentis sur l'instant. L'arbitrage futur/présent, rendu plus difficile, accroît la remise en cause de la construction européenne.

Enfin, les critères d'endettement empêchent la politique budgétaire d'exercer un rôle contracyclique, amplifiant ainsi la récession économique. Conçus en 1991, ils ne correspondent absolument plus à la situation actuelle. Mais, revenir sur leur définition ferait courir un risque énorme à l'union monétaire en termes de crédibilité. La dernière remarque est évidemment riche de conséquences et amène à se poser la question suivante :

Quel est et quel sera le statut économique des politiques budgétaires face au Traité de Maastricht et au pacte de stabilité et de croissance qui l'a récemment complété ?

Il est à noter que cette question est plus légitime que celle qui porterait, par exemple, sur le statut des politiques monétaires, ces dernières faisant l'objet d'explicitations détaillées dans le Traité. Posée de la sorte, la question reste ouverte. Afin d'y voir plus clair, il est utile de scinder cette interrogation principale en deux sous-questions ***dont les réponses respectives correspondent aux deux parties de cette thèse*** :

1. **Comment gérer quinze instruments budgétaires (seize si l'on compte le budget de la Communauté) avec la politique monétaire unique[63] ? (Seconde Partie)**

2. **Comment, dans le cadre de l'UE, organiser et coordonner quinze politiques budgétaires (seize si l'on compte le budget européen) qui, étant laissées à la discrétion des Etats, peuvent revêtir des orientations différentes et donc avoir des conséquences perverses pour l'ensemble de l'Union ? (Première Partie)**

Ces questions sont d'autant plus fondamentales que, dans les deux cas de figures examinés précédemment, tantôt la politique budgétaire, tantôt la politique monétaire servent de politique d'accompagnement. Autrement dit le *policy-mix* n'est pas devenu caduque : seuls les ingrédients du *mix* ont changé de nature et de proportion.

Avant de donner une réponse approfondie à ces questions, il paraît utile (Partie I, Chapitre I), dans un premier temps de rappeler, l'ensemble des limites théoriques et objectives qui ont été formulées à l'encontre de la politique budgétaire ces vingt dernières années. Cela permettra en particulier d'étudier par la suite dans quelle mesure le Traité de Maastricht a été influencé par ces apports.

Ensuite, les Traités sur l'UEM instaurant une nouvelle définition de la politique économique en Europe, il est nécessaire d'étudier cette nouvelle approche. Cela requiert une exégèse des textes communautaires afin de saisir les dispositions susceptibles de contribuer à la définition du policy mix européen. Seront également examinés les critiques et les dangers de ces traités sur la puissance d'action des instances nationales (Partie I, Chapitre II). Ce chapitre permettra de démontrer que les artisans du Traité ont instauré une

dynamique de convergence en Europe, convergence susceptible de transformer l'UE en zone monétaire optimale Z.M.O.). Or pour l'heure, et malgré une convergence accrue, l'UE ne peut être considérée comme une ZMO. En effet, cette dernière se définit par des critères très pointus qu'il s'agira de rappeler. Par ailleurs, si l'UE n'est pas une ZMO comme c'est le cas puisqu'un grand nombre de critères de celle-ci ne sont pas vérifiés, comment stabiliser la zone monétaire européenne en l'absence de politique monétaire nationale et avec une politique budgétaire décentralisée mais fortement contrainte ? **Pour répondre à cette question, il sera procédé à une lecture « budgétaire » de la théorie de la zone monétaire optimale**. En effet, il est nécessaire d'étudier quelle peut être la politique économique dans une zone monétaire qui n'est pas optimale. Afin d'éclairer quelque peu ce cas d'espèce, les exemples constitués par le fonctionnement monétaire et budgétaire des fédérations existantes seront analysés, même si les résultats d'une telle analyse ne peut que partiellement éclairer le cas européen, unique au monde. Un détour par l'anthropologie permettra également d'élargir le débat et d'apporter des arguments supplémentaires qui peuvent aider à la compréhension du projet monétaire et budgétaire (s'il existe...) européen.

Le problème vient du fait qu'en amont, les principes fondateurs de l'UE ne permettent pas de régler les difficultés générées par l'unification monétaire et la décentralisation budgétaire. En effet (Partie II, Chapitre III), le seul principe à qui est laissé la charge de réguler les décisions européennes et notamment budgétaires est le principe de subsidiarité. Or celui-ci n'a qu'une portée théorique. Mais le fédéralisme que nombre d'artisans de l'UEM appelle de leurs vœux n'a pas plus de réalité. En effet, face à la diversité des peuples européens, de leurs régimes politiques, de leurs langues et de leurs cultures, tout fédéralisme ne peut déboucher que sur une compétition entre les territoires, ce qui est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui. **En effet, le fédéralisme n'est pas un régime constitutionnel uniforme et linéaire. Il est, en réalité, un mode de fonctionnement des pouvoirs publics qui s'adaptent de manière concrète aux pays qui décident de l'adopter. C'est pourquoi, il paraît erroné de partir des fédérations existantes et de leur bon fonctionnement apparent pour en déduire que le fédéralisme est, à terme, optimal pour l'UE. Dans le cas européen, les différences « de base » et « à la base » entre les peuples européens sont telles, que tout relent fédéral ne peut être que compétitif, dressant les territoires (Etats, régions, départements, etc.) les uns contre les autres, dans une course effrénée pour attirer l'activité économique**. Il est donc possible de conclure que ni la subsidiarité, ni le fédéralisme (dans le cas européen) ne

constitue des fondements solides pour organiser la coordination des politiques économiques. Après avoir explicité la genèse du principe de subsidiarité, nous avons dégagé parmi les enseignements de la théorie des Choix publics ceux qui correspondaient à la construction européenne. En effet, tant cette théorie que le processus d'intégration européenne mêlent à la fois, et de façon interactive, des éléments d'ordre économique et politique. Réaffirmant l'autonomie de l'individu, le fédéralisme compétitif promu par l'administration Reagan, la démocratie directe suisse ainsi que la décentralisation française apparaît comme un moyen de lutter contre l'Etat « Leviathan » qui confierait un pouvoir budgétaire discrétionnaire trop important aux mains des bureaucrates. Face à une centralisation excessive, la solution proposée par l'école des Choix publics, encadre rigoureusement, voire constitutionnellement, les politiques des décideurs afin qu'elles ne nuisent pas à la liberté des citoyens qu'ils sont censés représenter. Mais, au delà de cette perspective théorique, quels éléments spécifiques au budget européen pouvait-on analyser ? Se rattachant à ce courant théorique, Jürgen von Hagen et Ian Harden définissent la procédure budgétaire comme un mécanisme capable de résoudre les conflits et d'atteindre des accords stables entre tous les intervenants, de permettre l'efficience dans l'utilisation des ressources publiques ainsi que l'efficacité économique[64]. Ainsi, une procédure rigoureuse permettra aux Etats membres de respecter plus facilement les critères de convergence budgétaire imposés dans le Traité.

Ainsi ni la subsidiarité, ni le fédéralisme ne peuvent être des principes susceptibles de résoudre les dilemmes nés de l'UEM. En effet, le budget européen n'existant pas, la configuration actuelle des instruments de politique économique de l'UE est donc la suivante : une politique monétaire et quinze (en fait onze) politiques budgétaires laissées à la discrétion des Etats membres. En effet, *a contrario* de la politique monétaire, la politique budgétaire reste définie dans un cadre national. L'article 3 du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au traité de Maastricht, stipule seulement que : « Les Etats membres veillent à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur imposent dans ce domaine en vertu du traité ». Toutefois, il n'offre aucune solution pour y arriver. Les besoins de la coordination des instruments budgétaires sont donc fondamentaux. Une théorie permet de rendre compte des problèmes de la coordination : la théorie des jeux. Pour cela, un rapide aperçu des conclusions fournies par cette théorie est nécessaire. ***L'un des apports fondamentaux de cette thèse revêt un double aspect (Partie II, Chapitre IV) :***

- D'une part adapter les résultats traditionnels de la théorie des jeux aux politiques budgétaires européennes. En effet, si cette théorie a été maintes fois appliquée aux situations d'affrontement militaire ou à des questions de sciences politiques (par exemple la relation entre les individus et l'Etat), elle n'a jamais fait l'objet d'une application précise à la coordination des politiques budgétaires européennes. Sans doute existe-t-il des travaux sur la notion de coordination, mais ils sont disséminés et partiels et ne sont pas rendus opérationnels pour le cas européen.
- D'autre part, ces travaux ne prennent pas en compte les toutes dernières contributions en termes de jeux répétés à horizon infini. Au départ, ces travaux étaient purement théorique, tant il est vrai que les joueurs, souvent des individus, ne peuvent avoir qu'un horizon fini. Or ces contributions trouvent une application pratique particulièrement pertinente lorsque les joueurs sont des Etats. En effet, si les dirigeants politiques qui sont des individus ont un horizon fini, en revanche les Etats, institutions pérennes par essence, ont un horizon sinon infini du moins très éloigné. Cela redonne un sens nouveau à la coordination et à ses dilemmes. Pourtant, cet exposé théorique sera confronté aux faits stylisés qui font apparaître des conceptions de l'Etat très différentes d'un pays à l'autre. Or pour coordonner les politiques budgétaires, il faut tenir compte de ce qui en amont de ces politiques, à savoir les Etats. Si, en théorie des jeux, le dilemme du prisonnier a été surmonté, en pratique, l'équation se révèle plus difficile à résoudre, tant il est vrai que les Etats d'aujourd'hui sont des produits historiques imprégnés de cultures particulières.

Par ailleurs, l'étude de la coordination amène à se poser une question qui semble évidente mais dont la réponse dépend beaucoup de la sphère politique et des nécessités internationales. Coordonner pour atteindre quel objectif ? Pour répondre à cette question, il est utile de rappeler que les pays de la Triade sont entrés depuis une vingtaine d'années dans la Troisième Révolution Industrielle qui a transformé la notion traditionnelle de concurrence en compétition. Face à des changements de nature structurelle, étudier les moyens d'une relance coordonnée paraît tout à fait absurde, tant il est vrai que la transition technologique à l'œuvre appelle des politiques budgétaires structurelles, à savoir une politique industrielle dont il s'agira de définir les instruments et les objectifs à la lueur des travaux de la Nouvelle Economie Industrielle.

Au total, l'étude du statut des politiques budgétaires face au traité de Maastricht et, depuis 1996-97, face au Traité d'Amsterdam et au pacte de stabilité et de croissance, nécessite une

grille de lecture qui, partant des théories existantes, doit les dépasser pour appréhender de manière réaliste la configuration budgétaire de l'Europe de demain.

---

[1] Dans son livre paru en 1803 et intitulé *Traité d'économie politique et de l'impôt*, David Ricardo expose la théorie quantitative de la monnaie (M=PY), selon laquelle la production Y dépend de facteurs exclusivement réels (capital et travail), et la monnaie n'influence que les prix absolus. Une hausse de la masse monétaire n'exerce donc d'effet que sur les prix.

[2] Voir à ce sujet l'excellent ouvrage de Beaud et Dostaler, *La Pensée Economique Depuis Keynes*, Seuil, 1994.

[3] Référence précise citée infra.

[4] Certains économistes keynésiens aujourd'hui remettent en cause cette approximation. Pour une synthèse précise de la littérature en ce domaine voir Layard, Nickell & Jackman, *Unemployment*, Oxford University Press, 1991.

[5] En effet, la hausse des prix érode les salaires réels et les salariés sont supposés être sujets à l'illusion monétaire. Pour une explication claire de ce phénomène, le lecteur se référera utilement à l'ouvrage de G.-A. FROIS, *Dynamique Economique*, Dalloz, 1998, chapitre 7, pages 343 à 346.

[6] Ibid. : les entreprises répercutant dans le mécanisme de formation de leurs prix les modérations salariales...

[7] Cf. Michel Pébereau, *La Politique Economique de la France*, Armand Colin, 1998, Tome II, page 542 à 547

[8] In Raymond Barre, *Economie Politique*, PUF, 1997, page 339.

[9] « The Relation of Home Investment to Unemployment », Economic Journal, juin 1931, page 173.

[10] Pour une présentation très claire de cette tradition, voire Marchall et Lecaillon *in* Histoire Monétaire, PUF, 1997, chapitres premier et second.

[11] C'est le phénomène bien connu de trappe à liquidité. Pour une présentation exhaustive, cf. G.-A.FROIS, Economie Politique, Economica, 1998, page 308.

[12] Cf. les travaux de Meade et de Mc Kinnon des années 50. Pour une présentation formalisée cf. M.Aglietta, *Macroéconomie Internationale*, Montchrétien, 1998, Chapitre I et II..

[13] Chiffres du Rapport Annuel de l'OCDE de 1976.

[14] Selon le rapport annuel du F.M.I. de 1984 4% des 13% d'inflation française de 1974 sont dus au choc pétrolier

[15] Cf. R.Boyer, 1978

[16] op.cit.

[17] Selon le terme de Klein in *l'Economie Keynésienne*, 1952.

[18] « L'Economie Française depuis 1967 », paru dans la Revue de L'O.F.C.E. en 1987, Chapitre XII : "Un Comte Immoral", page 82

[19] En 1982, la France accuse un déficit commercial record de 93 milliards de francs, Comptes de la Nation, 1984.

[20] Ce sont les principales mesures du plan de stabilisation de 1983 mis en place par Jacques Delors, alors Ministre des Finances du gouvernement Mauroy.

[21] Voir en particulier le premier numéro de cette revue en date de juillet 1945.

[22] Gustave Flaubert, « Lettre à Madame de Montespan », 1837, in Trésor Epistolaire Français, Lagarde et Michard, Poche, 1995.

[23] Leconte de Lisle chante ses aspirations politiques et sociales avant 1848. Après l'échec de la révolution, le poète renonce aux effusions lyriques et à l'engagement pour réaliser l'union de la science et de l'art.

[24] Bien entendu les tenants d'une telle approche ne la présentent jamais ainsi...

[25] Son ouvrage de 1874 intitulé *Traité d'Economie Pure*, comporte un adjectif emblématique...

[26] Ce point sera abordé ultérieurement.

[27] Cf. l'ensemble des travaux monétaristes sur la question notamment M.Friedman, 1957-1972 ; E.Phelps, R.Lucas, J.Sargent, R.Barro et S.Wallace, 1974-1981). Pour une présentation exhaustive et digeste, cf. Aftalion et Poncet, Le Monétarisme, Que-sais-je ? , 1996.

[28] L'exemple le plus significatif est en l'espèce l'interprétation très souple qui a été faite lors de l'examen des candidatures des pays à l'euro. Des pays comme la Belgique avec une dette publique avoisinant les 125% du PIB se sont ainsi vus qualifiés pour la monnaie unique. Certes le Traité de Maastricht laissait une marge d'interprétation « politique ». Cependant l'avis de tous les experts européens, dont le commissaire européen Yves Thibault de Silguy est que l'interprétation a dépassé le strict cadre prévu par le Traité.

[29] C'est à l'occasion de cette crise que Magaret Thatcher alors Premier ministre britannique, avait apostrophé l'Europe du célèbre « I want my money back ! »

[30] Pour ces détracteurs...

[31] Articles 103 &109 du Traité

[32] Martin Felstein, interviewé par le Magazine *Rebondir*, numéro d'août 1997, page 57.

[33] Zaki Laïdi, 1994, "Un monde privé de sens", *Fayard*, citation page 31. A la page 15, il précise que le mot **sens** recouvre un fondement "principe de base sur lequel s'appuie un projet collectif" : une unité "rassemblement d'"images du monde" dans un schéma d'ensemble cohérent ; une finalité "projection vers un ailleurs réputé meilleur".

[34] Comité pour le combat contre la pensée unique dirigé par Liem Van Ngoc de l'Université de Paris I- La Sorbonne.

[35] Guaino H., L'Etrange Renoncement, Albin Michel, 1998.

[36] Etudié infra.

[37] *A Theory on Public Finance*, Holbrooks, New York, 1959. Traduction Française, *Une Théorie de la Finance Publique*, Hachette, 1974.

[38] J.P.Fitoussi, *Le Débat Interdit*, Arléa, 1994, Chapitre Premier.

[39] Voir notamment les Accords du Plazza paraphés en 1986

[40] Toutefois, la politique de "désinflation compétitive" entreprise en France depuis 1983 comporte également une dimension structurelle.

[41] Terme désignant les trois zones les plus riches et les plus dynamiques du globe à savoir, l'Association des nations du sud-est asiatique, l'Association de libre-échange Nord-américain et l'Union européenne. Pour une présentation géoéconomique intéressante et exhaustive, voir M.Touraine, *Pour une Géopolitique du XXIème siècle*, Seuil, 1995

[42] Rapport de la Cour des comptes des Communautés européennes, 1994, *JOCE* du 24/11/1994, p.18.

[43] Jacques Delors, 1994, *L'unité d'un homme*, éditions Odile Jacob, citation page 219.

[44] « Even after attaining EMU, the Community would constitute to consist of individual nations with differing economic, social, cultural and political characteristics. The existence and preservation of this *plurality* would require a degree of autonomy in economic decision-making to remain with individual member countries and a balance to be struck between national and Community competencies. For this reason it would not be possible simply to follow the example of existing federal states: it would be necessary to develop an innovative and unique approach » dans Committee for the study of economic and monetary union, 1989, *Report on economic and monetary union in the European Community*, plus couramment appelé rapport Delors, citation page 17.

[45] Pie XI, 1931, *Quadragesimo anno*, §86.

[46] « For a public good - the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local government - it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the preferred levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across the jurisdictions » dans Wallace Oates, 1972, *Fiscal Federalism* Harcourt Brace Jovanovitch, *Inc.*, citation page 35.

[47] Bernd Spahn, 1993, "The design of federal constitution in theory and practice", *European economy*, Reports and Studies n°5, p.65/99, lire page 66.

[48] « The heart of fiscal federalism thus lies in the proposition that the policies of the Allocation Branch should be permitted to differ between states, depending on the preferences of their citizens. The objectives of the Distribution and Stabilization Branches, however, require primary responsibility at the central level » dans Richard A. Musgrave, 1959, *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill, *New-York*, citation page 181/182.

[49] Francesco Forte, 1977, *Principes d'attribution des fonctions économiques publiques dans un système d'administration à plusieurs niveaux*, p.331/369, Rapport Mac Dougall, volume II, p.334.

[50] OCDE, 1997/1998, "Etude économique/Allemagne", p.66. Pour 1994, les transferts publics aux nouveaux Länder, nets des recettes fiscales fédérales, sont estimés à 136 milliards de DM, soit 4,7% du PIB de l'Allemagne occidentale, mais... 44% de l'Allemagne orientale (58% en 1991). Les aides en provenance de l'UE ne représentent que 6 milliards des transferts bruts sur un total prévu de 178 milliards de DM en 1994.

[51] Avec notamment une réforme institutionnelle portant sur la pondération des voix au Conseil, sur la mise en place d'une nouvelle CIG pour préparer l'élargissement par des réformes de grande envergure et aussi un plan pour la croissance, l'emploi et la qualité de vie basé sur le dispositif mis en place par le Traité d'Amsterdam.

[52] Jacques Delors, Discours prononcé devant le Parlement européen le 14 janvier 1985 et repris dans son livre "Le nouveau concert européen", *Editions Odile Jacob*, page 28.

[53] Alain Minc, 1997 [1993], "Le nouveau Moyen Age", *folio/Actuel*, citation page 17.

[54] Xavier Greffe, 1984, "Territoires en France: Les enjeux économiques de la décentralisation", *Economica*, citation page ix.

[55] C. Fred Bergsten, 1996, "The rationale for a rosy view. What a global economy will look like", *The Economist*, p.59/62, n°7828, 11/9/1996.

[56] François Mitterrand, 1995, Interview par François Bédérida, *Le Monde*, 29 août.

[57] Pierre-Alain Muet, 1994, "Le Chômage persistant en Europe", *Références/OFCE, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.* En situation de changes flexibles avec parfaite mobilité des capitaux, le

modèle Mundell-Fleming nous enseigne que la politique budgétaire est totalement inefficace, tandis que la politique monétaire est totalement efficace.

[58] Jean-Paul Fitoussi, 1995, "Le débat interdit. Monnaie, Europe, Pauvreté", *Arléa*, pages 77 et 102.

[59] Jean Monnet, 1950, Mémorandum adressé à Georges Bidault. L'idée fut reprise par Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, lors de sa déclaration du 9 mai 1950: « l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait ».

[60] Douglass C. North, 1994, "Economic Performance Through Time", *The American Economic Review*, vol.84, n°3, p.359/368, citation page 360. Page 366, il relève l'importance des systèmes administratifs: "Polities significantly shape economic performance because they define and enforce the economic rules". Dans l'interview accordé au journal "Le Monde" du 11 octobre 1994, l'auteur relève l'importance du politique: "je crois que la politique joue un rôle fondamental dans la croissance économique. Le génie de l'Europe occidentale et des Etats-Unis dans le passé a justement été de créer des systèmes qui ont permis cette croissance". L'importance des institutions dans la croissance économique était une des recommandations du premier rapport Cuomo sur la compétitivité rédigé en 1988 qui a servi de base de réflexion au président Bill Clinton. Lire Cuomo Commisssion on Competitiveness, 1992, "America's Agenda. Rebuilding Economic Strength", *M.E. Sharpe,* p.5.

[61] Chiffres provenant d'*Economie européenne*, 1998, Supplément A, n°4/5, p.22/23.

[62] Cette critique est formulée par: Pierre Maillet, 1994, "Du constat de l'hétérogénéité à l'idée de géométrie variable organisée", dans P. Maillet & D. Velo (sous la direction de), "L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration", *L'Harmattan*, p.17/43.

[63] On peut limiter la question aux onze Etats qui participeront à la première vague de pays membres de la zone euro. Cependant, comme les autres pays adhèrent au Mécanisme de Change Européen (MCE), et ont des politiques budgétaires également gouvernées par les critères de convergence, ils sont de facto soumis aux mêmes problèmes de coordination. Voir infra.

[64] Jürgen von Hagen & Ian J. Harden, 1998 "National budget processes and fiscal performance", *European economy*, Reports and Studies n°3, p.315/418.

Partie I

LES NOUVELLES CONTRAINTES SUR LES POLITIQUES BUDGETAIRES POSEES PAR LES TRAITES SUR L'UEM ET LEURS CONSEQUENCES

« Les pensées de la classe dominante sont aussi, à toutes les époques, les pensées dominantes, autrement dit la classe qui est la puissance matérielle dominante de la société est aussi la puissance spirituelle dominante. La classe qui dispose des moyens de production matérielle dispose, du même coup, des moyens de production intellectuelle, si bien que, l'un dans l'autre, les pensées de ceux à qui sont refusés les moyens de production intellectuelle sont soumises, du même coup, à cette classe dominante. (...)
Chaque nouvelle classe qui prend la place de celle qui dominait avant elle est obligée, ne fût-ce que pour parvenir à ses fins, de représenter son intérêt comme l'intérêt commun de tous les membres de la société ou, pour exprimer les choses sur le plan des idées, cette classe est obligée de donner à ses pensées la forme de l'universalité, de les représenter comme étant les seules raisonnables, les seules universellement valables ».
Karl MARX et Friedrich ENGELS, L'idéologie Allemande, Editions Sociales, 1970, p.74.

« Fuyez la manie ancienne des gouvernements de vouloir trop gouverner; laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit pas à autrui; laissez aux communes le pouvoir de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient point essentiellement à l'administration de la République; rendez à la liberté individuelle tout ce qui n'appartient pas à l'autorité publique et vous aurez laissé d'autant moins de prise à l'ambition et à l'arbitraire ».
ROBESPIERRE, Discours sur la Constitution, Convention nationale, séance du 10 mai 1793, dans Orateurs de la révolution française, tome II, *la Pléiade*.

CHAPITRE I.-

TRAITES DE MAASTRICHT ET D'AMSTERDAM : LES NOUVEAUX DILEMMES DE POLITIQUES BUDGETAIRES EN EUROPE

Introduction

Les Traités de Maastricht et d'Amsterdam ne sont pas des édifices juridiques déconnectés, dans leurs dispositions économiques et financières, de la théorie économique proprement dite. Pas plus d'ailleurs que les Traités de Paris ou de Rome, signés dans les années 50 ne constituaient des entités juridiques autonomes par rapport à l'état de la pensée économique de l'époque. Certes, il n'y pas de déterminisme en la matière et la théorie économique ne dicte pas complètement les dispositions des traités. Cependant, il apparaît assez clairement que les traités sur l'Union Economique et Monétaire signés dans les années 90 sont idéologiquement marqués par la vague néolibérale des années 80.

En tant que tel, le Traité de Maastricht, complété par le Traité d'Amsterdam, s'efforce de tenir compte de tous les arguments théoriques et objectifs qui ont été formulés à l'encontre de la politique budgétaire keynésienne. Il apparaît donc utile d'ébaucher un rappel de ces arguments en insistant sur leurs portées et leurs limites.

Cependant, et c'est là une première originalité de la construction économique européenne c'est que les tenants du libéralisme moderne ne cautionnent pas l'ensemble des dispositions économiques de ces traités, loin s'en faut. Il suffit de prendre les nombreux articles que Milton Friedman ou Martin Feldstein ont consacré à la question. Comme le rappelle la citation mentionnée en introduction, Milton Friedman n'hésite pas à qualifier la politique monétaire française suivie depuis le début des années 90 de « comportement suicidaire »[1]. Martin Feldstein a durci la position néolibérale en affirmant que l'Union Economique et Monétaire n'est pas souhaitable et est, sur le plan économique et surtout sur le plan monétaire, une entreprise sous-optimale porteuse des plus grands risques[2].

Ainsi, critiquée d'une part par les néokeynésiens, de l'autre par les néolibéraux, l'UEM semble radicalement s'ancrer dans la nouveauté et est en quelque sorte à la recherche d'un « parrain » théorique. C'est que l'Europe est une sorte de matrice à laquelle s'intéresse

l'ensemble des sciences sociales. Et toute disposition dans un sens des Traités est immédiatement contrebalancée par une disposition sinon en sens contraire du moins limitant la portée de la première. Il en sort un édifice complexe et un dédale inextricable de mesures et de contremesures.

C'est surtout vrai pour le cadre budgétaire européen qui prévoit pourtant un canevas radicalement nouveau, tant sur le plan de la stricte coordination budgétaire qu'au niveau de la coordination entre la politique monétaire unique et les politiques budgétaires.

Certains économistes[3] ont à cet égard essayé de rassembler l'ensemble des connaissances sur cette situation budgétaire nouvelle dans laquelle se trouvent les pays de l'Union Européenne (UE) et plus particulièrement les 11 pays qui adhéreront à l'euro dès le premier janvier 1999. En effet, au-delà des critiques théoriques et objectives qui ont été émises à l'encontre du rôle de l'Etat dans l'économie, l'unicité historique et géographique de la démarche européenne appelle une approche pragmatique et un effort de théorisation de ce nouveau cadre. Il s'agit, en effet, comme le soulignent J.P.Pollin et P.Jaillet[4] de « faire le point de la réflexion sur la combinaison optimale des politiques macroéconomiques ».

Dans les années récentes cette réflexion a naturellement été dictée et influencée par les transformations du contexte économique et institutionnel. En particulier, la globalisation financière a bouleversé les conditions d'exercice de la politique monétaire parce qu'elle a beaucoup compliqué la formation et l'impact des taux d'intérêt et des taux de change. De même, la montée des dettes et des déficits publics dans la plupart des pays industrialisés a compromis les marges de manœuvre des politiques budgétaires.

Ainsi, la théorie du *policy-mix* s'est-elle enrichie des avancées méthodologiques qui se sont succédés dans le champs de la macroéconomie depuis l'article fondateur de R.Mundell[5]. Si les questions de fond n'ont pas radicalement changé (existe-t-il une séparation possible entre les différents volets de la politique économique ? Quels instruments affecter aux différents objectifs ?), les réponses apportées se sont beaucoup sophistiquées.

Il s'agit, dans le cadre de ce chapitre, de rappeler, en premier lieu, la remise en cause de l'efficacité de la politique budgétaire expansive sous le double effet de la contestation théorique par les monétaristes et de la construction d'un modèle keynésien plus large tenant compte de la contrainte extérieure ; c'est le modèle IS-LM-BP mis en évidence par les économistes R.Mundell[6] et J.Fleming[7]. Dans ce dernier cas, il apparaît que même dans un cadre keynésien élargi, il peut exister des situations où la politique budgétaire expansionniste est inefficace pour stimuler l'activité. Ces propos seront nuancés par le fait que ces remises en cause sont elles-mêmes critiquables à plus d'un titre.

Par ailleurs (section II), les traités d'Union Economique et Monétaire des années 90 jettent les politiques budgétaires des Etats dans une situation radicalement nouvelle que la théorie économique commence à peine à penser. Il est clair que la tâche est ardue et que les enjeux sont colossaux. La quantité et la qualité des dispositions du Traité de Maastricht portant sur la monnaie et les politiques monétaires montrent à quel point ces dernières se sont vues accorder la priorité. Cela se comprend aisément dans la mesure où la monnaie est à la fois un symbole économique et un symbole national résumant à lui seul le concept de souveraineté[8]. C'est que la politique budgétaire devient une simple politique d'accompagnement de la politique monétaire unique et qui doit à ce titre se cantonner à ne pas interférer (par des déficits insoutenables) sur l'objectif unique de la politique monétaire qui est de veiller à la stabilité des prix. L'euro est donc une monnaie unique à double titre : unique aux pays dans lequel il circule et unique quant à l'objectif qui lui est assigné.

Le problème majeur vient de ce que les nouvelles décisions en la matière émanant des instances européennes ne permettent guère de lever le voile sur l'instrument budgétaire. Il semblerait qu'il y ait à ce stade une confusion de la fin et des moyens, comme d'ailleurs pour un certain nombre d'autres politiques ou dispositifs nouveaux[9]. Les instances européennes ont pour rôle de matérialiser l'Europe, de lui donner à la fois un contenu et un sens. Or les actes juridiques constitutifs de l'UE comportent à la fois le cadre et l'objectif, retirant ainsi aux débats non seulement leur utilité mais aussi leur légitimité, et discréditant ainsi aux yeux d'une partie non négligeable de l'opinion publique européenne l'idée même de construction communautaire. C'est ainsi qu'il est possible d'interpréter les récentes victoires, dans la

majorité des pays européens, de partis de gauche ou socio-démocrates. Cela montre que l'opinion européenne attend davantage de l'Europe que des considérations monétaires ou, dans certains cas, exclusivement déclamatoires[10]. Ce qui peut étonner c'est que parallèlement à cette opacité qui entoure des notions aussi importantes que les politiques budgétaires, les termes de transparence et de lisibilité sont ceux qui reviennent le plus souvent dans les documents administratifs européens...

Avant de se lancer dans l'explication de ce que pourra être la politique budgétaire de demain, il paraît nécessaire d'insister sur le fait que l'UEM n'est pas une donnée mais le résultat d'un processus. Une interprétation rapide des textes constitutifs de l'UEM est également nécessaire pour cerner les contours du sujet. L'on verra, en particulier, comment les politiques budgétaires nationales pourront s'en accommoder. Bien que jetant l'opprobre sur tout déficit public quelque soit sa cause, il faudra également nuancer cette approche qui paraît par trop globalisante.

1. LES LIMITES TRADITIONNELLES DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

1.1. LA REMISE EN CAUSE THEORIQUE : LES EFFETS D'EVICTION EN ECONOMIE FERMEE.

Les promoteurs de la contre-révolution monétariste axent leur travaux sur la critique de l'efficacité, jusqu'à lors incontestée, de la politique budgétaire. Cette dernière est, en effet, jugée par l'Ecole de Chicago comme, au mieux inopérante, au pire nuisible, et cela, quelque soit son mode de financement (monétaire ou obligataire).

Dans le cas d'un mode de financement obligataire, la politique budgétaire se heurte à un effet d'éviction partiel. En effet, l'Etat, pour financer ses dépenses, va, dans ce cas précis, s'endetter auprès des marchés financiers en émettant des titres. L'accroissement de la demande sur le

marché des fonds prétables va donc, à offre égale, aboutir à une augmentation du prix de l'argent, c'est-à-dire des taux d'intérêt. Or cette augmentation du taux d'intérêt va décourager l'endettement de la sphère privée (ménages et entreprises)[11]. En réalité, les keynésiens ne niaient pas l'existence de l'éviction mais affirmaient qu'il pouvait être atténué par une politique monétaire expansive (*politique d'accompagnement*) et qu'en tout état de cause, l'effet total sur la production et l'emploi était positif[12].

Cependant Milton Friedman (1970) va renforcer la critique : pour lui l'effet d'éviction est direct et total. Fidèle à la tradition quantitativiste instituée par Jean Bodin[13], le chef de file des « Chicago Boys » affirme que le taux d'intérêt est une variable réelle, qui détermine par exemple le niveau de l'épargne : il ne saurait donc influer sur la demande de monnaie. Pour Friedman comme, jadis pour Ricardo, il y a dichotomie du réel et du monétaire. Reprenant à son compte le schéma IS-LM keynésien, il démontre que la courbe LM est une droite verticale, ce qui traduit le fait que la demande de monnaie est relativement inélastique au taux d'intérêt. Ainsi lorsque l'Etat tente de relancer l'activité par le déficit budgétaire, cela s'avère totalement inefficace et le seul résultat obtenu est une hausse des taux d'intérêt[14].

Plus encore, un effet d'éviction indirect est mis en évidence par les monétaristes des *anticipations rationnelles* : c'est le cas du célèbre théorème d'équivalence Ricardo-Barro (dit **théorème d'équivalence ricardienne**). Selon Robert Barro[15] (1974), compte tenu de la contrainte budgétaire intertemporelle de l'Etat, un accroissement de la dette publique à un moment donné oblige l'Etat à alourdir ultérieurement les impôts dont la valeur actualisée est égale au déficit de la période initiale. Cela est rendu très probable par le fait que, selon Barro, les dépenses publiques n'ont aucun effet stimulateur sur l'activité économique. Si cela avait été le cas, il est clair que la thèse de Barro - qui apparaît plus comme une pétition de principe que comme une véritable démonstration - deviendrait immédiatement caduque. Cependant si l'on reste dans l'optique de Barro, il en résulte que le mode de financement (emprunt ou impôts) de la dépense publique est neutre sur l'activité. Les hypothèses sous-jacentes permettant d'arriver à de telles conclusions sont d'abord que les agents forment des anticipations rationnelles et maximisent leurs fonctions de consommation de manière intertemporelle voire intergénérationelle (*hypothèse d'altruisme intergénérationel*) ; ensuite que les marchés

financiers sont parfaits (au sens de la concurrence pure et parfaite). Cette dernière hypothèse implique d'ailleurs que le taux d'actualisation qui s'applique au consommateur est le même que celui qui s'applique au gouvernement. **Il s'ensuit donc au total que le mode de financement des dépenses publiques est neutre : qu'il y ait des impôts nouveaux immédiats ou endettement public dans le futur, le revenu actualisé pris en compte par les consommateurs varie de la même manière, donc leur consommation aussi**[16].

Si l'on considère à présent le cas d'une politique budgétaire expansive financée par la monnaie, cette politique entraîne d'abord et surtout un surcroît d'inflation. L'ajustement se fera à long terme par les prix, même si Friedman reconnaît qu'à court terme, il existe un effet transitoire sur l'activité. Pour lui, les agents seraient, à court terme, victimes de l'illusion monétaire : avec l'augmentation des prix, ils ne voient pas que leur salaire réel a diminué *de facto*. Cependant, dans un second temps ils s'en aperçoivent, modifient leurs anticipations et demandent l'ajustement de leur salaire de manière à maintenir leur pouvoir d'achat. Les entreprises qui avaient embauché dans un premier temps du fait de la baisse du coût réel du travail, licencient dans une seconde période à cause de la hausse du salaire réel. On aboutit ainsi à un niveau de chômage identique au niveau initial mais avec une inflation plus forte. Au total, l'effet d'une politique budgétaire expansive est transitoire pour Friedman, et seule demeure l'inflation[17].

D'autres auteurs[18] affirment que l'effet inflationniste est immédiat. Cela vient du fait que ces auteurs avancent ici l'hypothèse d'anticipations rationnelles et non plus adaptatives comme Friedman. Pour Sargent et Wallace, les agents anticipent immédiatement et totalement l'effet inflationniste d'une expansion budgétaire à financement monétaire et, de ce fait, ne sont, à aucun moment victimes de l'illusion monétaire[19].

Cependant, cette remise en cause intégrale de la politique budgétaire contracyclique par les monétaristes apparaît trop systématique pour être objective. Par exemple la remise en cause de la relation de Phillips et des politiques budgétaires expansives qui en résultent, est elle-même critiquable d'un double point de vue :

● En premier lieu, l'approche monétariste repose sur des hypothèses qui prêtent à discussion. **Ainsi les anticipations adaptatives et rationnelles constituent des hypothèses comportementales *ad hoc*, non vérifiables en tant que telles** : comment prouver que les agents anticipent pleinement à long terme les effets d'une politique économique (lorsque celle-ci est annoncée), si ce n'est par le « réalisme » des conclusions obtenues ? Or, sur le plan méthodologique, le « réalisme » des conclusions - une situation de stagflation effectivement constatée durant la décennie 70 - ne permet pas de conclure directement au « réalisme » des hypothèses.

Plus encore, la critique monétariste des politiques de relance repose sur l'hypothèse d'un « chômage naturel », i.e. d'un chômage volontaire d'équilibre, à l'opposé du raisonnement keynésien qui postule l'existence d'un chômage involontaire. En ce sens, le raisonnement monétariste relève presque de la tautologie : si tout chômage est volontaire et si l'économie est en équilibre de plein-emploi, il est certain que la relance n'aura d'autres effets que d'accroître le niveau général des prix[20]. Est-il cependant raisonnable de supposer que les années 70 se caractérisent par un chômage d'équilibre ?

● En second lieu, comme le soulignent les travaux de l'O.F.C.E. (et en particulier J.P.Fitoussi et J.Le Cacheux dans différentes contributions), la stagflation n'invalide pas nécessairement la relation de Phillips et l'efficacité de la relance budgétaire. En effet, suite aux chocs d'offre de 1974 et 1979, l'arbitrage entre inflation et chômage s'est dégradé : les déficits des balances des paiements courants et le transfert de revenu en direction des pays de l'O.P.E.P. ont entraîné une inflation importée et un effet de contraction sur l'activité (« multiplicateur d'importation »). La courbe de Phillips s'est déplacée vers le haut : il en résulte, à taux d'inflation plus élevé, un taux de chômage plus fort, ce qui n'invalide en rien l'existence d'un arbitrage entre les deux phénomènes.
En d'autres termes, la relation de Phillips doit être intégrée dans un schéma macro-économique global, incluant les chocs exogènes. Les politiques budgétaires en tant que telles ne seraient alors pas à l'origine de la stagflation.

Tel est le rappel que l'on pouvait dresser des principales critiques théoriques de l'Ecole de Chicago à travers ses nombreux - et différents - auteurs, ainsi que leurs limites. Il est néanmoins utile de rappeler que si les monétaristes ont été les contestataires les plus acerbes de la politique budgétaire keynésienne, certains néo-keynésiens ont nuancé l'efficacité de la relance en s'efforçant de prendre en compte une contrainte objective : l'ouverture des économies.

1.2. CAS D'UNE ECONOMIE OUVERTE : LES EFFETS D'EVICTION DU MODELE DE MUNDELL-FLEMING

Dans les enseignements keynésiens de base, le multiplicateur de dépenses publiques apparaît, en économie fermée, comme l'inverse de la propension marginale à épargner (1/s)[21]. L'épargne est donc vue comme une « fuite » dans le circuit (elle est perçue chez Keynes comme une non-consommation). Lorsque l'économie s'ouvre sur l'extérieur par le biais du commerce international ou de la libre circulation internationale des capitaux, de nouvelles « fuites » apparaissent dans le circuit économique : le multiplicateur de dépenses publiques en économie ouverte s'écrira comme l'inverse de la somme des propensions marginales à épargner et à importer (i.e. $1/(s+m)$).

En économie ouverte, l'efficacité des politiques expansives repose en partie sur cette nouvelle « fuite » que constitue la propension marginale à importer (notée *m*). Le multiplicateur keynésien est d'autant plus faible que *m* est forte dans la mesure où les importations apparaissent à l'égard de la production nationale comme une « non-dépense ». Dans les années 50 et 60, le faible degré d'ouverture des économies (mesuré par le ratio M/PIB) permettait de négliger cette « contrainte externe »[22]. Mais l'ouverture des économies, en partie sous l'effet des intégrations régionales (UE en particulier) et de la doctrine libre-échangiste du G.A.T.T., a contribué à diminuer l'efficacité des politiques de relance en augmentant la propension à importer. Ainsi la relance française de 1981 a-t-elle buté sur la « contrainte extérieure » et le syndrome de « l'effet petit pays » semble aujourd'hui atteindre l'ensemble des pays européens pris isolément.

Mundell et Fleming ont été les initiateurs de l'intégration de la « contrainte extérieure » et de la mobilité internationale des capitaux dans un modèle IS-LM élargi. Ce modèle reste keynésien, mais des nuances sont apportées à l'utilisation de l'instrument budgétaire : pour être efficace celui-ci ne peut être utilisé que sous certaines conditions et dans un certain contexte. D'où une remise en cause théorique partielle, qui s'efforce de tenir compte de l'évolution « objective » des économies. L'intégration des nouvelles contraintes au modèle de base, va faire apparaître de nouveaux effets d'éviction[23].

Rappelons d'abord que dans le modèle keynésien à prix fixes, il est supposé que les prix restent inchangés quand la production augmente, tant que l'on ne dépasse pas le revenu réel de plein-emploi Y* (raisonnement dit en L renversé). Dans ce cadre, le problème de l'inflation ne se pose pas dans une économie qui connaît chômage et récession. Inversement, le chômage n'existe pas dans un situation d'inflation puisque cette dernière n'apparaît qu'au- delà du plein-emploi. En clair, il ne commence à y avoir tension sur les prix que lorsque les moyens de production (capital et travail) sont pleinement utilisés. Le problème de l'arbitrage entre les deux objectifs de lutte contre le chômage et l'inflation est donc étranger au modèle de Mundell-Fleming. La politique économique n'est confrontée qu'à deux problèmes : l'équilibre interne et l'équilibre externe. Plus précisément, la politique économique vise à atteindre simultanément le plein-emploi des facteurs de production et l'équilibre de la balance des paiements (notée BP).

Après ce bref rappel des hypothèses et des enjeux du modèle keynésien d'économie ouverte, il convient donc de traiter les deux cas de figures pris en compte dans le cadre de ce modèle, à savoir le cas de la « petite économie ouverte » et le cas de l'Union.

1.2.1. Cas de la petite économie ouverte

La théorie économique des années 70 s'est surtout intéressée aux ajustements internationaux et à l'efficience de la politique économique lorsque la balance des capitaux privés était toujours

nulle. Toute modification de la balance courante d'un pays était entièrement reflétée dans la variation des réserves internationales était alors entièrement reflétée dans la variation des réserves internationales détenues ou empruntées par les autorités monétaires. Il était, par ailleurs, supposé que la variation des réserves de change était stérilisée par une variation compensatoire des titres publics détenus par la banque centrale[24].

Cette hypothèse d'immobilité complète des capitaux nets peut encore être pertinente pour certains pays. Mais c'est surtout un point de référence théorique avant d'étudier les cas les plus fréquents de la mobilité imparfaite des capitaux. Cette référence n'est pas seulement celle d'une situation limite, car les résultats qui sont obtenus sur les comportements des agents économiques face à la concurrence internationale et sur les interdépendances dans les marchés des biens et services demeurent valables lorsque les capitaux deviennent mobiles[25]. Mais la mobilité des capitaux créé d'autres interdépendances qui se rajoute à celles du modèle d'économie fermée. Les ajustements macroéconomiques peuvent s'en trouver profondément modifiés[26].

Lorsque les agents privés résidents et non résidents peuvent effectuer des opérations en capital, en devises étrangères pour les premiers, dans la monnaie nationale d'un pays donné pour les autres, un canal d'interdépendance internationale s'ouvre qui est directement influencé par les taux d'intérêt. Même s'ils choisissent un régime de change fixe, comme cela a été le cas des pays membres du S.M.E. pendant 20 ans, les gouvernements disposent de deux instruments. D'une part, la politique budgétaire agit toujours sur l'absorption (comme en économie insulaire) qui induit un ajustement par la balance courante. Mais elle agit aussi sur la balance des capitaux via la modification induite des taux d'intérêt. D'autre part, la politique monétaire influence directement le taux d'intérêt et par là les flux de capitaux ; ce qui induit un ajustement dans l'économie via la modification de l'équilibre épargne-investissement.

L'efficacité de la politique budgétaire dépend de deux variables : le degré de mobilité des capitaux entre les pays et la nature du régime des changes qui lie les différentes monnaies. Pour élaguer l'exposé, nous ne présenteront pas ici l'ensemble du modèle Mundell-Fleming dont les mécanismes ont été exposés dans un grand nombre de manuels. Rappelons

simplement que d'autres effets d'éviction liés à la politique budgétaire viennent s'ajouter à ceux qui ont été analysés supra en économie fermée.

En premier lieu, dans le cas d'immobilité des capitaux avec changes fixes, une forme d'***éviction financière*** apparaît en cas de relance par la politique budgétaire : la hausse des taux d'intérêt provoquée par l'expansion de la demande et par la restriction de l'offre réelle de monnaie pénalise le financement de l'investissement privé.

En second lieu, lorsque les capitaux sont parfaitement mobiles et que les changes sont fixes, certes, ***l'éviction est évitée au plan interne, mais elle ne l'est pas au plan international***[27]. En effet, pour passer de l'équilibre initial à un équilibre de plein emploi, il a fallu attirer massivement des capitaux étrangers, c'est-à-dire absorber une part importante de l'épargne mondiale qui aurait, autrement, servi à financer des investissements à l'étranger. Le pays qui pratique cette politique évince donc l'investissement chez ses partenaires au profit de l'investissement national. La mobilité des capitaux en régime de changes fixes rompt l'indépendance macro-économique des nations. Ici la politique budgétaire est efficace mais pas pour tout le monde et certains y gagnent plus que d'autres.

Enfin, en situation de mobilité des capitaux avec changes flexibles, ***il se produit une éviction, par l'appréciation du taux de change, des productions exposées à la concurrence internationale***. Notons que la politique budgétaire n'est pas totalement inefficace, dans la mesure où elle exerce bien un effet stimulant, mais sur le reste du monde en particulier les partenaires commerciaux : en raison de l'appréciation de la monnaie, la demande nette de la nation adressée à l'étranger a, en effet, augmenté.

En résumé, l'efficacité de la politique budgétaire est remise en cause, dans certains cas, par les keynésiens eux-mêmes dans un modèle plus général intégrant la contrainte extérieure ainsi que le degré de mobilité des capitaux. Ils font apparaître ainsi de nouveaux effets d'éviction qui sont à l'origine de la perte d'efficacité de l'instrument budgétaire. Le contexte dans lequel a été signé le traité de Maastricht est précisément un contexte de mobilité des capitaux -amorcé dès

1985 par la levée du contrôle des changes et le processus plus général de déréglementation- et de changes fixes au sein du S.M.E. Or il apparaît que dans un tel contexte la politique budgétaire expansive recouvre une certaine efficacité, si l'on en croît les résultats du modèle. Cette conclusion est lourde de conséquences : comment, en effet, comprendre dès lors le statut excessivement restrictif réservé à la politique budgétaire par les dispositions du Traité ? Il est vrai que dans la première moitié des années 80, la politique budgétaire, de part l'absence de mobilité des capitaux et la fixité des changes, n'entraînait qu'une augmentation des taux d'intérêt. Cependant, force est de constater que malgré la mise en place de conditions plus favorables à la politique budgétaire vers la fin des années 80, les instigateurs du Traité n'en ont pas, pour autant, accordé à cette politique une place importante. Cela, pour diverses raisons. Il convient en effet de raisonner macroéconomiquement, c'est-à-dire de voir l'effet global de la politique budgétaire sur l'Union ; là encore, le tout est plus que la somme des parties. C'est le problème du « no-bridge » mis en évidence par Keynes et qui traduit l'impossibilité de passage entre le particulier et le général i.e. entre micro et macro par simple agrégation. Il existe des effets holistes qu'une simple addition n'est pas en mesure de retranscrire. Le modèle de Mundell-Fleming appliqué à une Union monétaire s'efforce de tenir compte de cette donnée.

1.2.2. Cas de l'Union monétaire : les effets de transmission des politiques budgétaires nationales.

Ici, le modèle de Mundell-Fleming laisse apparaître des effets de débordement (*spill-over effects*) qui seront d'ailleurs différents dans une union monétaire et entre pays liés par des taux de changes flexibles. On peut définir une Union monétaire[28] comme une zone géographique dans laquelle circule une monnaie unique, qui est à la fois le moyen de paiement dominant et la principale unité de compte. S'il est clair qu'une Union monétaire interdit toute politique monétaire indépendante, il n'est pas évident qu'il en aille de même pour la politique budgétaire.

Dans le modèle à deux pays de Mundell-Fleming avec mobilité parfaite du capital et taux de changes flexibles, une augmentation des dépenses publiques financée par l'emprunt, par

exemple, a des effets de transmission positifs sur la production à l'étranger, car la devise nationale s'apprécie en raison de la hausse des taux d'intérêt internes, et cela induit un surplus d'exportation pour les pays étrangers.

L'Union sera suffisamment grande pour qu'elle puisse se protéger de l'instabilité du reste du monde. Lorsque les changes sont flexibles, ce n'est pas à proprement parlé une Union : on parlera plutôt d'une économie intégrée.

Au contraire, avec des taux de changes fixes et en absence d'autres changements structurels, les effets de transmission seront vraisemblablement négatifs car cette augmentation des dépenses publiques élève les taux d'intérêt dans le monde et freine l'investissement dans le pays comme à l'étranger, les autres pays bénéficiant beaucoup moins d'une hausse de leurs exportations.

Des recherches plus poussées à partir du modèle de Mundell-Fleming donnent des résultats moins nets car les canaux de transmission deviennent plus complexes. Frenkel et Razin[29] (1987) donnent une analyse détaillée des divers effets de transmission. Le signe de quelques uns de ces effets est incertain. Cependant, les conclusions fondamentales du modèle simple semblent confirmées par les faits et par les simulations. Les simulations d'une expansion budgétaire faites à l'aide du modèle MULTIMOD, le modèle mondial du F.M.I., montrent par exemple qu'un accroissement des dépenses publiques en Allemagne entraîne une hausse de sa production, mais également un effet négatif, sur la croissance des pays du S.M.E. dont les monnaies sont liées au Deutsch Mark. Cet effet négatif sur la production dans les pays membres du S.M.E. apparaît aussi dans les simulations citées par Roubini[30] (1989). De même l'analyse par Masson et Meredith[31] de l'accroissement de la demande émanant de l'Allemagne de l'Est montre que cet accroissement entraîne une réduction de la production pour les autres pays du S.M.E. Cela découle de l'appréciation de leur taux de change réel et de la hausse de leur taux d'intérêt qui l'emportent sur les effets de l'accroissement de la demande allemande. Au contraire, une stimulation budgétaire aux Etats-Unis ou au Japon, dont les monnaies sont, dans le modèle, libre de fluctuer vis-à-vis des autres monnaies, entraîne généralement dans un premier temps une expansion de la production dans les autres pays du S.M.E. Par conséquent,

l'absence de flexibilité des taux de change dans une Union monétaire peut, dans une certaine mesure, annihiler les effets expansionnistes dans le pays qui entreprend la stimulation, à moins que les liens commerciaux ne soient très forts ou l'utilisation des capacités très élevées : les effets de la hausse des taux d'intérêt se répercuteront en outre aux autres pays membres. Enfin, si la stimulation budgétaire temporaire entraîne une appréciation de la monnaie commune, comme le montrent les modèles qui intègrent une parfaite mobilité du capital et des anticipations rationnelles (Dornbusch, 1976[32]), les autres pays y seront associés, ce qui réduira leurs exportations. Ces divers effets se trouveront néanmoins atténués du fait des relations commerciales plus étroites entre les pays membres d'une Union monétaire. Les élasticités dans les échanges seront plus fortes et faciliteront d'autant mieux la stimulation de la demande[33].

Néanmoins le modèle Mundell-Fleming a également des limites surtout dans les cas de figure où la politique budgétaire est inefficace. Par exemple, si l'on reprend le cas où les capitaux sont immobiles et les changes fixes, il apparaît que le point de rupture est un dilemme équilibre interne *versus* équilibre externe : la relance de la demande et de l'activité par le budget, du fait de la contrainte d'équilibre de la balance des paiements et celle des changes fixes, va entraîner forcément une récession qui ramène au point de départ.

Il existerait cependant un moyen d'échapper à ce dilemme : *la politique commerciale.* En effet, la politique budgétaire est sans effet sur BP. Seule une politique commerciale qui stimule les exportations et/ou freine les importations pourrait déplacer BP. Pour obtenir ce résultat, les pouvoirs publics peuvent mettre en place des mesures protectionnistes traditionnelles (quotas et restrictions diverses) ou subventionner les secteurs les plus en concurrence avec l'étranger. Ce dernier point a fait l'objet de nombreux travaux figurant sous la dénomination de ***politique commerciale stratégique.***[34].

Cependant, hormis quelques cas particuliers, la plupart des économistes et des responsables politiques des pays industrialisés s'entendent pour reconnaître que ces stratégies sont à moyen et long terme dommageables pour tous et freinent le commerce international et la croissance mondiale.

Un autre moyen existe en régime de changes fixes pour déplacer la droite d'équilibre de la balance des paiements : la dévaluation. La dévaluation élève le prix des produits importés et abaisse le prix des produits exportés. Si l'amélioration de la compétitivité-prix des produits nationaux influence la demande, les importations sont freinées et les exportations stimulées. Il est donc possible de maintenir l'équilibre des paiements extérieurs avec un produit plus élevé que par le passé. Mais là encore les partenaires commerciaux n'ont aucune raison de tolérer une dévaluation agressive sans adopter des mesures de rétorsions. D'où, la possibilité d'un « dilemme du prisonnier »[35].

Il est donc fondamental de bien garder en tête les principaux résultats du modèle de Mundell-Fleming ainsi que leurs portées et leurs limites. C'est en effet le seul modèle théorique qui s'efforce de prendre en compte, de manière à peu près objective, l'efficacité de la politique économique selon le cadre international dans lequel évolue le pays considéré. Il sera donc utile de lire le statut de la politique budgétaire établi à Maastricht à la lueur des résultats de ce modèle.

En écho à ces critiques et compléments théoriques, viennent répondre des limites objectives cette fois, qui mettraient sérieusement en cause l'efficacité de la relance budgétaire traditionnelle : ce sont les arguments en terme de solvabilité et de crédibilité.

1.3. SOUTENABILITE ET CREDIBILITE DES POLITIQUES BUDGETAIRES

L'objectivité de ces critiques ne signifient pas que ces dernières soient réalistes. Il existe des pays pour lesquels ces critiques peuvent être sérieuses pour l'avenir et d'autres dans lesquels elles sont tout simplement imaginaires. Objectivement, toutefois la soutenabilité paraît comme un phénomène probable. En revanche, la connotation nettement libérale des théoriciens de la crédibilité amène à lire cette argument avec prudence.

1.3.1. La soutenabilité

Pour l'ensemble des néo-keynésiens de la synthèse, le problème de la soutenabilité de la dette publique n'est pas un problème majeur. Néanmoins, son étude a fait l'objet d'analyses très précoces de la part des économistes du « Circus » c'est-à-dire des premiers disciples de Keynes (Domar, 1944). Ces études sont cependant restées lettre morte durant les *Trente Glorieuses* du fait de la forte efficacité des déficits publics sur le niveau d'activité. Cependant, au fur et à mesure que ces effets positifs sur l'activité s'estompaient, ne restaient, sur le long terme, que des déficits colossaux avec leurs effets pervers sur la balance des transactions courantes et le taux de change. Selon certains auteurs (Artus, 1992) ces contraintes peuvent interdire l'utilisation de la politique interne et externe.

Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de donner une définition claire de ce que représente la solvabilité (ou soutenabilité). La définition, à la fois littéraire et analytique, la plus claire a été donnée par Pierre Llau en deux petites définitions succinctes et exhaustives :

« Une politique budgétaire est soutenable dans la mesure où elle assure, à terme, la solvabilité de l'Etat, ce qui permet d'indiquer que les déséquilibres des soldes publics sont acceptables dès lors qu'ils peuvent être compensés par des excédents suffisants. »

« Le budget de l'Etat respecte les conditions inter temporelles de solvabilité et de soutenabilité de la dette dès lors que la somme actualisée des impôts futurs et des créations monétaires futures au profit du Trésor est au moins égale à la dette publique présente et à la somme actualisée des dépenses publiques futures, y compris les charges d'intérêt et le remboursement d'emprunt. » [36]

Plusieurs remarques peuvent être faites : d'abord, cette condition de soutenabilité n'implique pas que la dette publique et ses charges soient remboursées dans un futur proche ou même lointain, puisqu'on raisonne ici à l'infini. Ensuite, cette règle n'exige pas que la dette soit stabilisée à un niveau limite fini. Enfin, l'existence d'une limite fini conduit à une stabilisation du ratio de la dette publique (et des intérêts) sur le P.I.B. correspondant à une valeur fixée par

le « politique ». Dans le cadre du Traité de Maastricht par exemple - on y reviendra ultérieurement -, cette valeur a été établie à 60%.

Cette dynamique de la dette publique peut également faire l'objet d'un traitement analytique simple exposé par Pierre Llau[37].

Supposons l'existence d'un déficit budgétaire financé uniquement par endettement (dB)

Soit :

Bt le déficit budgétaire total.

Bpt le besoin (ou capacité) de financement primaire.

i.Dt-1 les charges d'intérêt de la dette.

Dt-1 le stock de la dette publique en t-1.

Il ressort que :

$$\mathbf{Bt = Bpt + i.Dt\text{-}1} \qquad \textbf{(1)}$$

avec i le taux d'intérêt apparent (moyen) de la dette publique.

$$\mathbf{Dt = Dt\text{-}1 + Bt} \qquad \textbf{(2)}$$

Remplaçons **Bt** par sa valeur dans l'égalité **(2)** :

$$\mathbf{Dt = Dt\text{-}1 + Bpt + i.Dt\text{-}1} \qquad \textbf{(3)}$$

Ce qui peut également s'écrire :

$$\mathbf{Dt = Bpt + (1+i).Dt\text{-}1} \qquad \textbf{(4)}$$

Faisons à présent intervenir le taux de croissance de l'économie, **n**, dans les équations de telle sorte que l'on est :

$$\mathbf{Yt = (1+n).Yt\text{-}1} \qquad \textbf{(5)}$$

Ecrivons l'équation **(4)** en ratio par rapport au P.I.B. Il vient :

$$\frac{d_t}{Y_t} = \frac{Bp_t}{Y_t} + \frac{D_{t-1}(1+i)}{Y_{t-1}(1+n)} \qquad \textbf{(6)}$$

D'où :

$$\mathbf{dt = bpt + dt\text{-}1.}\frac{(1+i)}{(1+n)} \qquad (7)$$

La dynamique de la dette dépend donc beaucoup de **(1+i)/(1+n)**. La dette publique sera donc d'autant plus soutenable que **n** sera supérieur à **i**. Le remboursement du principal de la dette n'est pas pris en compte ici. Il sera remboursé par un nouvel emprunt. Ce qui pose problème ici c'est la variable **i**.

$$\mathbf{bpt = dt .}\frac{(n-i)}{(1+n)} \qquad (8)$$

On dira que la **dette publique** est **soutenable** quand **n > i.** En revanche, dans le cas où **i > n,** la dette sera **insoutenable** ou explosive. Dans ce dernier cas on parlera d' « **effet boule de neige** » du déficit public.

Ces mécanismes s'avèrent fondamentaux pour qui veut comprendre le statut des politiques budgétaires dans le cadre du Traité de Maastricht. L'insolvabilité est l'argument majeur des artisans du Traité pour la mise en place de mesures d'assainissement des déficits publics. A elles seules, ces mesures tiennent lieu de politique économique. Désormais, et par crainte d'insolvabilité, il n'y aura de politique budgétaire que restrictive, prenant la forme d'une compression des déficits.

A première vue cependant, le risque d'insolvabilité n'est pas plus à craindre en France que dans les autres pays européens de l'UE. D'après les calculs et estimations de REXECODE, les chiffres représentant le ratio (dette publique / P.I.B.) sont pour la France les suivants : 48% en 1993, 50.6% en 1995 et 51.1% en l'an 2010. Même si ces chiffres peuvent paraître optimistes compte tenu du faible niveau de croissance prévu pour les trois prochaines années, cela montre que le risque d'explosion ou d' « effet boule de neige » de dette publique n'est pas à craindre.

On reviendra ultérieurement sur la pertinence de telles préoccupations dans le cadre européen. Car même si les déficits budgétaires ne peuvent que rarement provoquer l'insolvabilité, ils ont

d'autres effets néfastes lorsqu'ils sont inopérants sur la stimulation de l'activité tels que des problèmes liés à la crédibilité où des effets d'hystérésis.

1.3.2. Crédibilité et effets d'hystérésis des déficits budgétaires.

La contrainte de solvabilité n'est donc pas, en principe, un obstacle considérable à la politique budgétaire de relance. Il est cependant fort à craindre qu'une expansion budgétaire soit extrêmement mal perçue par les marchés financiers et conduise, même à tort, à des anticipations de rectification des parités pivots du S.M.E., de dérapage infini des prix, même si le fonctionnement effectif de l'économie peut s'accommoder, par les rétroactions sur la richesse et la compétitivité, de cette expansion. Il y a là des phénomènes de crédibilité[38], ainsi que des effets d'hystérésis[39] à présent bien connus. Ce qui l'est moins c'est l'application de tels phénomènes à la politique budgétaire.

Selon les principes monétaristes, la politique de relance par le déficit public entraîne de l'inflation. Or si l'Etat s'est endetté pour financer ce déficit, l'inflation érode la valeur réelle de la dette. *Ex post* les agents lésés (le montant de leurs créances ont diminué en valeur réelle) ne vont donc plus prêter à l'Etat et ce dernier peut courir à la faillite. Pour ce faire, il faut que soit écrite dans la constitution la volonté des pouvoirs publics de réduire les déficits car tant qu'il n'y a pas coercition par la loi, l'Etat peut très bien faire des promesses *ex ante* et à tout intérêt à ne pas les tenir *ex post*.

Ce raisonnement a fait l'objet d'un débat théorique très important inauguré en 1977 par Kydland et Prescott[40] sur la politique réglementaire que ces économistes opposent à la politique discrétionnaire ; les auteurs commencent leur analyse en considérant l'attitude des gouvernements lors des prises d'otages par des terroristes. La doctrine officielle de tout gouvernement est de ne pas négocier avec les terroristes. De nombreux effets d'annonce sont effectués, destinés à décourager les preneurs d'otages. Et pourtant les prises d'otages continuent d'avoir lieu, tout simplement parce que les terroristes savent qu'une fois la prise d'otages opérée, ils pourront négocier avec le gouvernement. Leur intuition est fondée sur le

fait qu'un effet d'annonce n'engage à rien et que le gouvernement peut revenir à tout moment sur sa décision de négocier. En d'autres termes, la politique d'annonce n'est pas crédible car l'engagement pris n'est pas irréversible. Le seul moyen de décourager les terroristes est d'exclure, par le biais d'une loi, toute possibilité de négociation : le gouvernement doit « **brûler ses vaisseaux** » pour montrer que son engagement est irrévocable. On retrouve ici un enseignement majeur de la théorie du conflit développée par l'économiste et sociologue Thomas Schelling : « pour contraindre les autres, il faut se contraindre soi-même »[41].

Le problème de ce raisonnement est qu'alors, le gouvernement, en « brûlant ces vaisseaux », devra accepter de laisser tuer un ou plusieurs otages sans céder, et cela, s'il veut vraiment montrer l'irrévocabilité de son engagement. Or les problèmes éthiques et moraux que posent une telle conclusion rendent cette issue peu vraisemblable en pratique.

Une politique sera donc **discrétionnaire** lorsque les engagements pris sont révocables ; au contraire, elle sera **réglementaire** lorsque les engagements pris sont irrévocables. Les applications de ce principe à la politique économique sont très nombreuses. L'exemple de la politique monétaire est très parlant : si un gouvernement veut casser l'inflation, il ne suffit pas qu'il annonce un ralentissement de la croissance de la masse monétaire, car cela ne suffit pas à persuader les agents sur la fermeté de son engagement. Pour que les agents croient à la désinflation et modifient en conséquence leurs anticipations, il faut que les décisions gouvernementales soient irréversibles, c'est-à-dire que le gouvernement ne puisse pas revenir à une politique expansive (qui a aussi ses avantages du point de vue de l'Etat surtout en matière de « taxe d'inflation » : on y reviendra ultérieurement). Pour cela, certains préconisent une « **rule approach** » : il faut édicter une loi qui oblige le gouvernement à ramener l'inflation à un seuil minimal.

Dans la pratique, le sénateur O.Neal proposa, en 1980, un projet de loi visant à inscrire dans la Constitution américaine l'obligation pour la FED - sous peine de la traduction de son gouverneur en justice - d'établir une inflation zéro. Ce projet a cependant été rejeté par une majorité au Congrès.

Ces analyses peuvent être également appliquées à la politique budgétaire puisque le laxisme de l'Etat en matière budgétaire lui procure des avantages, et ce quelque soit le mode de financement de ces déficits. Ici vient se greffer un effet d'hystérésis supplémentaire : lorsque les déficits publics ont été durablement élevés, l'effet néfaste d'un déficit public élevé demeure même lorsque ce dernier, suite à des efforts d'assainissement, revient à des niveaux raisonnables. Il en est ainsi de l'élévation des taux d'intérêt provoquée par l'endettement public. Dans les années 70, les taux d'intérêt nominaux étaient assez forts, même si la forte inflation anesthésiait quelque peu leurs effets néfastes. Cela était, en partie seulement, dû à des déficits budgétaires colossaux. Durant la décennie 80, alors que des efforts de réduction de ces déficits étaient entrepris, les taux d'intérêt nominaux, eux, demeuraient élevés et étaient d'autant plus douloureux qu'ils étaient accompagnés d'une forte désinflation. Comme l'affirment J.P.Fitoussi *et alii* : « si aujourd'hui les taux d'intérêt restent élevés, c'est que la mémoire de l'économie reste durement affectée par les dérapages inflationnistes de la période précédente »[42].

Finalement, le nouveau statut de la politique budgétaire dans le cadre du Traité de Maastricht s'efforce de prendre en compte tous ces résultats. Ainsi le statut restrictif de la politique budgétaire n'est pas étranger aux critiques théoriques des monétaristes même si ces derniers refusent de cautionner les politiques économiques européennes des années 90.

De même les objectifs chiffrés des dettes et déficits publics ne sont pas sans rapport avec les phénomènes de crédibilité. Cependant la sévérité de certaines dispositions du Traité desservent parfois l'objectif que l'on veut atteindre (quelle crédibilité donner aux critères de convergence par rapport à la situation actuelle vis-à-vis de ces critères ?). Cette remarque est d'autant plus justifiée que les critères de convergence contenu dans le traité de Maastricht ont été encore durci par le pacte de stabilité qui a été rajouté au traité d'Amsterdam de 1997. Là encore, loin de clarifier le statut des politiques budgétaires, les différents documents paraphés sur le plan européens compliquent l'analyse plus qu'ils ne l'explicite.

En fait, le statut réservé par le Traité de l'UEM transforme la politique budgétaire en politique comptable. Les finances de l'Etat deviennent comparables aux finances privées d'une entreprise ou d'un ménage. Or l'Etat est porteur d'un projet d'intérêt général c'est-à-dire de l'intérêt d'une nation, et a, à ce titre, des ambitions et des contraintes qui ne peuvent être celles d'un simple agent de l'économie. C'est ce que Henri Guaino a exprimé fort justement dans son récent ouvrage déjà cité. « La maîtrise comptable est une impasse, écrit-il page 74 ; elle impose le rationnement et les enveloppes globales. Résultat : les dysfonctionnements et les gaspillages augmentent ».

Mais au-delà de ce débat strictement idéologique qui a bien entendu son importance, il faut étudier comment, dans le nouveau contexte européen, la politique budgétaire des Etats membres évoluera et quels seront ces objectifs et ses modalités. Ce n'est qu'en constatant après examen, les portées et les limites de ce nouveau policy mix (chapitres I et II) qu'il sera possible dans un second temps de fournir des propositions pour sortir de ces dilemmes (chapitres III et IV).

2. *L'EVOLUTION DE LA NOTION DE POLITIQUE BUDGETAIRE DANS LA CONSTRUCTION EUROPEENNE*

2.1. L'UEM, ABOUTISSEMENT D'UN PROCESSUS

Il est important de suivre le processus historique ayant conduit à la rédaction du rapport Delors en 1989 qui se veut une tentative définitive d'établir une Union monétaire. En effet, l'UEM ne peut être étudiée de façon a-historique. Comme le remarque Laurence Scialom, « la construction européenne semble avancer sur un mode quelque peu sinusoïdal, et l'on ne peut comprendre les périodes « d'élan » européen sans se référer à ce mouvement cyclique, c'est-à-dire aux reculs ou aux stagnations qui sont apparus aux acteurs de cette construction européenne »[43].

Le plan Werner constitue la première tentative en ce sens. S'il n'établit pas forcément la monnaie unique (qu'il juge néanmoins préférable), il prévoit une centralisation de la politique budgétaire à l'aide de la création d'un Centre de décision pour la politique économique. Devant la résistance des Etats membres, l'affaissement du régime de Bretton Woods et la montée du prix du pétrole, ce projet restera quasiment lettre morte. Mais, ses faiblesses intrinsèques serviront de leçon pour la suite. Le rapport MacDougall rédigé en 1977 est plus prudent; devant le tumulte des marchés des changes, seule la politique budgétaire est étudiée. Son objet est de comparer les résultats obtenus dans les pays unitaires à ceux obtenus dans les pays fédéraux. En outre, il envisage trois degrés d'intégration possibles suivant la volonté politique des Etats; mais, ces derniers n'étant pas prêts à transférer des instruments de stabilisation au niveau communautaire, ce projet ne fut pas suivi d'effet. Si le rapport Padoa-Schioppa envisage lui aussi un tel transfert, il privilégie le principe de subsidiarité. Enfin, rédigé peu avant les bouleversements en Europe de l'Est, le rapport Delors, tout en soulignant lui aussi le respect du principe de subsidiarité, préconise un plan en trois étapes devant conduire à l'union monétaire avec la création d'une Banque centrale européenne à l'image de la FED. Tirant les leçons de l'échec de la mise en application du rapport Werner, le président d'alors décide d'adopter la méthode suivante: « un homme, un calendrier, un objectif, un mécanisme »[44].

L'article 103 du traité de Rome établissait seulement que les Etats membres devaient considérer « leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun ». Mis à part le fait qu'ils étaient conviés à se consulter mutuellement, aucun organisme n'était créé pour les y encourager si ce n'est dans un domaine limité, la politique monétaire (l'article 105 établit un Comité monétaire de caractère consultatif doublé quelques années plus tard du Comité des gouverneurs des banques centrales en mai 1964). Il faudra attendre le 9 mars 1960 pour que le Conseil décide de l'établissement d'un Comité de politique conjoncturelle et le 15 avril 1964 pour que le Comité de politique à moyen terme soit créé. Le vide concernant la politique budgétaire ne sera comblé que le 8 mai 1964 avec l'instauration du Comité de politique budgétaire et la définition en 1974 d'un « haut degré de convergence des politiques économiques ».

2.1.1. Le premier essai d'une union monétaire: le plan Werner

Le climat de prospérité économique marqué par un taux de chômage faible et des prix stables n'incitait pas en 1970 à une intervention de la part des pouvoirs publics, en dépit d'une influence incontestée de la théorie keynésienne. Cependant, cette tranquillité va être mise à mal par la chute du système de Bretton Woods ainsi que par la divergence accrue des économies européennes qui apparaît clairement dans les mouvements de parité: dévaluation de près de 10% du Franc français en août 1969 et renforcement du contrôle des changes suite aux grèves de 1968 et réévaluation du Deutschemark en septembre. Constatant qu'il est temps d'accroître la convergence des politiques économiques, le Conseil européen réuni à la Haye au début du mois de décembre 1969 décide qu'un plan par étapes soit élaboré en vue de créer une union économique et monétaire. En outre, est accepté l'élargissement de l'UE (qui ne compte à l'époque que six pays) aux pays appartenant à l'AELE (Association européenne de libre-échange). Les thèses de l'élargissement et de l'approfondissement, présentées opposées aujourd'hui, sont envisagées à l'époque comme allant de pair.

Décidé à l'initiative du Chancelier Willy Brandt, le rapport rédigé sous la direction du Premier ministre du Luxembourg établit, en octobre 1970, un plan ambitieux en trois étapes permettant d'atteindre l'union économique et monétaire avant 1980. Le moyen pour y parvenir réside dans la centralisation de la politique économique au niveau de la Communauté.

A. Les principaux éléments

Telle quelle, l'UEM implique « la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité et la libération totale des mouvements de capitaux »[45], et pour des raisons d'ordre « psychologique et politique » une monnaie unique est préférée. Afin d'assurer la cohésion de l'ensemble de la zone, la centralisation des principaux instruments de politique économique est envisagée même si les rapporteurs admettent que cela pose des « problèmes politiques ».

- S'agissant de la politique monétaire, « la création de liquidités dans l'ensemble de la zone et la politique du crédit sont centralisées; la politique monétaire à l'égard du monde extérieur est du ressort communautaire ». De même, tous les pays membres doivent adopter une politique unique des capitaux;

- S'agissant de la politique budgétaire, « les données essentielles de l'ensemble des budgets publics, et en particulier la variation de leur volume, l'ampleur des soldes et les modes de financement ou d'utilisation de ces derniers sont décidés au niveau communautaire; les politiques régionales et structurelles ne sont plus exclusivement du ressort des pays membres »[46]. Comme le note Jorgen Mortensen[47], cela correspondait à la philosophie dominante à l'époque concernant le paradigme de la politique de stabilisation. En effet, en décembre 1968, l'OCDE publia un rapport intitulé « Fiscal Policy for a Balanced Economy » démontrant le bien-fondé d'une politique budgétaire plus active à des fins de régulation de la demande à court terme.

Ce mouvement de centralisation implique que des réformes institutionnelles soient entreprises; deux organes de contrôle sont donc créés :

- Un **Centre de décision pour la politique économique** qui doit être indépendant (mais, politiquement responsable devant le Parlement européen) et avoir pour seul objectif le bien-être de la Communauté dans son ensemble. Le budget de cette dernière étant insuffisant, le centre exercera une influence sur les budgets nationaux tant en termes de solde que de financement de celui-ci. De ce fait, les orientations de politique budgétaire sont définies en commun. De plus, la coordination des politiques conjoncturelles est accrue grâce à la mise en place d'un système d'indicateurs d'alerte.

- Un **Système communautaire des banques centrales** s'inspirant du *Federal Reserve System* qui sera chargé de la politique des taux d'intérêt, des prêts à l'économie et des interventions sur le marché des changes.

Le rapport insiste sur la progressivité et l'interdépendance des différentes mesures quant à l'objectif à atteindre. De là, la nécessité d'une coordination accrue des politiques économiques entre le niveau communautaire (le Conseil pour la politique économique générale, le Comité des gouverneurs des banques centrales pour la politique monétaire interne et externe) et le niveau national qui permettra la réalisation d'un « optimum communautaire » qui ne constitue pas une « simple juxtaposition des optimums nationaux »[48]. Est proposée, si possible avant la phase II, la constitution d'un « Fonds européen de coopération monétaire », FECOM, placé sous la direction des gouverneurs des banques centrales et chargé de la gestion des réserves au niveau communautaire.

B. Les critiques formulées

Telle que décrite, l'UEM devait être achevée pour 1980. Or, des changements brutaux dans l'environnement international (fin du système de Bretton Woods, premier choc pétrolier) alliés à une motivation insuffisante dans la poursuite de l'intégration communautaire ont différé son établissement. Jean Monnet écrit alors que : « L'Europe souffrait moins de l'égoïsme que de l'irresponsabilité des Etats à son endroit »[49].

Pour Gunter D. Baer et Tommaso Padoa-Schioppa[50], cet échec relève aussi des « faiblesses intrinsèques » contenues dans le rapport. Celles-ci sont, selon les auteurs, au nombre de quatre:

- Le rapport établit des contraintes insuffisantes quant à des politiques nationales qui n'évoluent pas toutes au même rythme et qui ne souhaitent pas toujours converger; ainsi, tous les transferts d'autorité sont reportés au stade final ;

- Il comporte aussi des « ambiguïtés institutionnelles » quant aux organes responsables et à la façon dont les responsabilités seraient partagées entre eux ;

- Il relève d'une conception inappropriée de la politique économique faisant trop confiance au « *fine-tuning* » budgétaire ;

- L'étape I est jugée trop englobante, formant un processus complet à elle seule; aucune interaction n'est attendue entre un schéma institutionnel et la réaction des marchés. De ce fait, le projet manque de dynamisme.

Adoptant une approche parallèle de l'intégration économique européenne, le rapport entend réconcilier l'approche économique défendue par la RFA et les Pays-Bas (la centralisation de la politique monétaire doit s'opérer à la fin du processus de convergence économique, théorie du « couronnement ») et l'approche monétariste défendue par la France, l'Italie et la Belgique (une volonté institutionnelle marquée encourage le rapprochement des économies). Mais, il mécontente *in fine* les deux camps.

Bien que le 22 mars 1971 le Conseil Ecofin adhérât unanimement à l'objectif défini dans le rapport, il refusa d'accepter la création des deux nouvelles institutions proposées. De ce fait, ce Plan restera pour partie lettre morte. Néanmoins, trois mesures s'en inspirant seront adoptées[51]. La création du « serpent » en 1972, la création du FECOM en avril 1973 subordonné au Conseil Ecofin à l'inverse de ce qui était recommandé dans le rapport ; enfin, la décision prise le 18 février 1974 d'atteindre « un haut niveau de convergence » entre les pays membres. Mais, l'apparition d'un nouveau phénomène économique, la stagflation va définitivement mettre un terme à la volonté interventionniste des Etats, les instruments keynésiens de régulation étant jugés inefficaces. L'accent sera désormais porté sur la stabilité à moyen terme ainsi que sur les politiques structurelles. L'ère est déjà au chacun pour soi. Comme le souligne le rapport Marjolin, « chaque politique nationale cherche à résoudre les problèmes et surmonter les difficultés qui se présentent dans chaque Etat, sans référence à l'Europe comme entité. Le diagnostic est au niveau national, les efforts sont faits au niveau national. La coordination des politiques nationales est un vœu pieux, qui est difficilement réalisable en pratique ».

Les projets de construction européenne tireront parti de cet échec pour mettre en place des structures plus respectueuses des Etats membres en essayant d'assurer toutefois un degré plus élevé de coordination économique.

2.1.2. Le rapport Delors

Barry Eichengreen note de nombreuses similarités entre le rapport Delors (1989) et le rapport Werner telles que le même calendrier prévu (dix ans pour la réalisation d'une union monétaire); le gradualisme avec la planification en trois étapes; le besoin d'une harmonisation fiscale[52]. L'auteur souligne aussi les différences suivantes: la levée du contrôle des capitaux envisagée à la fin du processus dans le rapport Werner est recommandée durant la première étape dans le rapport Delors; par prudence politique ce dernier ne préconise pas le transfert des politiques budgétaires nationales au niveau européen mais, en contrepartie, il préconise une complète centralisation de la politique monétaire avec l'instauration d'une Banque Centrale Européenne qui n'était pas envisagée dans le rapport de 1971; tirant la leçon de l'échec historique de la mise en application du précédent rapport, l'irréversibilité du processus est inscrite dans le paragraphe 23 de rapport Delors. Ainsi, « the Delors Report simultaneously embraced both more and less centralization »[53].

Le rapport Delors mentionne le principe de subsidiarité au paragraphe 20 : « Pour déterminer le bon équilibre des forces au sein de la Communauté, il serait essentiel de respecter le principe de subsidiarité, en vertu duquel les compétences des niveaux supérieurs devraient être aussi restreintes que possibles et subsidiaires de celles des niveaux inférieurs. C'est ainsi qu'il faudrait limiter les compétences de la Communauté aux seuls domaines dans lesquels une décision collective est nécessaire. Toutes les fonctions qui pourraient être exercées au niveau national (ainsi que régional et local) sans effet négatif sur la cohésion et le fonctionnement de l'UEM devraient rester de la compétence des Etats membres ».[54]. De ce fait, la Communauté s'accorde le droit d'établir des normes monétaires (centralisation de la politique monétaire avec la création d'une banque centrale lors de la phase III) et budgétaires (à travers les ratios de convergence définis dans le protocole du traité de Maastricht).

2.2. LE TRAITE DE MAASTRICHT ET LE PACTE DE STABILITE BUDGETAIRE

Paraphé le 7 février 1992 et entré en application le 1er novembre 1993, le traité de Maastricht définit également un calendrier. L'étape I a démarré en janvier 1990 pour s'achever au 1er janvier 1994, date du passage à la deuxième étape de l'union économique et monétaire. Des critères nominaux sont définis pour le passage à la phase III de l'UEM qui devrait intervenir en 1999 au plus tard (article 109 J); ils comprennent le respect d'un taux d'inflation le plus bas possible, le respect des anciennes marges de fluctuation du SME, des finances publiques saines ainsi que des taux d'intérêt à long terme les plus bas possibles. L'unique critère réel est de nature institutionnel et promeut l'indépendance des banques centrales du pouvoir politique.

2.2.1. La définition des critères de convergence

L'article 109 J et les protocoles correspondants du Traité de Maastricht donnent la définition suivante de la convergence durable pour le pays candidat à la phase III sans, toutefois, apporter de justificatifs économiques (sont-ils constitutifs d'une union monétaire?) et/ou politiques du choix des critères opérés. Tous les critères sont purement quantitatifs marquant la dichotomie entre la sphère réelle et la sphère monétaire :

1. Son **taux d'inflation** (prix à la consommation privée) moyen observé durant une année avant l'examen devra respecter le taux défini par l'article suivant : « cela ressortira d'un taux d'inflation proche [1,5%] de celui des trois Etats membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ». La convergence des prix est déterminée de façon relative et non pas de façon absolue. C'est la moyenne des trois pays qui est calculée afin de définir la fourchette qui sert de base au calcul du seuil de référence. Ou, ce qui revient au même, sont pris en ligne de compte le premier et le troisième pays réalisant la meilleure performance ; le texte n'étant pas clair, ces deux interprétations subsistent. L'IME constate que les chiffres harmonisés entre les pays membres ne seront

disponibles qu'en janvier 1997 alors que le deuxième rapport officiel sur la convergence devra être rédigé à la fin de l'année 1996[55];

2. Ses **finances publiques** devront être « saines ». La soutenabilité de la dette publique de chaque pays membre devra être respectée[56]. L'article 104 C, et les protocoles afférents (**annexe III**) établissent que les déficits ne pourront excéder 3% pour le rapport déficit/PIB aux prix du marché et que le rapport dette publique brute à la valeur nominale/PIB ne pourra dépasser 60%. Ces deux critères peuvent être appréciés en tendance. Pour le déficit public, il est mentionné: « à moins que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence ou que le dépassement ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ». Pour la dette publique, il est précisé : « à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant ». Sans doute faut-il s'attendre à une application plus stricte du premier critère que du second. Sur recommandation de la Commission, le Conseil statue à la majorité qualifiée, après une évaluation globale, si un pays connaît un déficit excessif. Les chiffres sont fournis par la Commission sur la base de la deuxième édition du Système européen de comptes (SEC). En cas de non respect, le Conseil dispose de peu de pouvoirs réels de sanction (demande d'informations supplémentaires par la Commission, révision des prêts de la Banque européenne d'investissement, dépôts sans intérêt et amendes) ;
3. Sa **monnaie** aura respecté les « marges normales de fluctuation » prévues par le SME sans dévaluation pendant une période de deux ans au moins avant la date d'examen. Les Allemands ont raison de revendiquer le respect des marges qui ont existé avant le mois d'août 1993 (+/- 2,25%), le respect de marges à +/- 15% n'ayant aucun sens économique ;
4. Un an avant l'examen, son **taux d'intérêt à long terme** (obligations d'Etat à long terme) devra « avoir un taux d'intérêt nominal moyen à long terme qui n'excède pas plus de 2% celui des trois Etats membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ». Une fois le passage effectué en phase III, les taux d'intérêt étant fixés par la BCE, les taux réels seront plus élevés dans les pays moins inflationnistes.

A la fin de 1997, aucun pays ne respectait les critères macroéconomiques et l'équipe Mimosa pouvait noter que: « la récession a mis en lumière l'incapacité des politiques européennes à se

concerter pour stabiliser l'activité: l'Europe s'est enfoncée dans la récession en maintenant des taux d'intérêt élevés et des monnaies surévaluées »[57], d'où la tendance libérale du Traité dénoncée par les auteurs. Le vice-président de la Commission, Henning Christophersen, déplorait que « la marche vers une plus grande convergence économique et monétaire s'est ralentie pendant la première phase de l'UEM »[58]; toutefois, l'élimination des rigidités structurelles continue de progresser, ce qui est un élément important pour la Commission quoique, invisible, d'une base saine de l'UEM. C'est reconnaître implicitement que la focalisation des critères de convergence sur les seules variables nominales masque la convergence réelle qui est fondamentale pour assurer un rapprochement durable des Etats membres. Ce sont les asymétries structurelles et comportementales qui sont les plus difficiles à résorber, d'où la volonté inflexible de la Bundesbank de promouvoir les versants politique et social de l'Union.

2.2.2. Le Pacte de Stabilité Budgétaire

A.- Rappel historique

Le Pacte de stabilité a été proposé à l'automne 1995, afin de préciser les règles budgétaires du fonctionnement de l'UEM mentionnées dans le traité (sanctions, calendrier).

A Dublin en décembre 1996, le contenu du Pacte, rebaptisé « Pacte de stabilité **et de croissance** » à la demande de la France, a fait l'objet d'un accord politique – au niveau des Chefs d'Etats et de gouvernements. Le but poursuivi est clair : il s'agit d'éviter l'apparition de conflits entre la politique monétaire basée sur la stabilité et la politique budgétaire (surtout dans les grands pays) ; ainsi les petits pays seront protégés contre les erreurs potentielles des grands.

B.- Le contenu du Pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance, validé formellement lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, est constitué de deux volets, complétant et précisant des dispositions du Traité sur l'Union européenne:

- **la procédure des déficits excessifs, prévue à l'article 104-C du Traité, est clarifiée et ses délais précisés :** un Etat membre de la zone euro dont le déficit public aurait excédé 60% du PIB pourra être soumis à sanctions financières en cas d'inaction persistante, après recommandation puis mise en demeure par le Conseil. Les sanctions prendront la forme d'un dépôt sans intérêt transformé en amende au bout de deux ans. Son montant sera de 0,2% du PIB auquel s'ajoutera une partie variable fonction de l'ampleur du déficit, le total étant plafonné à 0,5% du PIB. Lors du Conseil ECOFIN informel de Noordwijk (avril 1997), les ministres se sont entendus pour que la recette des sanctions soit redistribuée aux Etats de la zone euro n'accusant pas de déficit excessif. Le règlement correspondant à ce volet du Pacte entre en vigueur 1er janvier 1999, au moment de l'entrée en troisième phase de l'UEM.

- **la surveillance multilatérale des politiques économiques, prévue à l'Article 103 du Traité, est renforcée :** les Etats membres afficheront leur stratégie économique et budgétaire dans des « programmes de stabilité » pour les pays de la zone euro et des « programmes de convergences » pour les autres Etats. Devront notamment figurer dans ces programmes des objectifs de comptes publics « proches de l'équilibre ou en excédent » à moyen terme. Les Etats non membres de la zone euro devront également présenter leurs objectifs de politique monétaire cohérents avec la stabilité des prix. Lors de l'examen et du suivi de la mise en œuvre de ces programmes, le Conseil pourra émettre des recommandations non contraignantes et les rendre publiques. Le règlement correspondant à ce volet du Pacte est entré en vigueur le 1er juillet 1998.

C.- La position de la France lors du Conseil européen d'Amsterdam

Lors du Conseil européen d'Amsterdam, en juin 1997, le Premier Ministre français a choisi de ne pas remettre en question l'approbation de textes qui avaient fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil européen de Dublin. En effet :

- la parole de la France avait été engagée[59] ;
- **en apparence[60], le Pacte de stabilité et de croissance ne fait que préciser des principes de bonne gestion - et des procédures qui étaient inscrits dans le Traité**. Pour la France, qui a une longue tradition de faibles déficits, cela ne sera pas une nouveauté : entre 1970 et 1992, le déficit n'y a été qu'une année supérieur à 3% du PIB, en 1983 ;
- **l'accord préserve la marge d'appréciation du Conseil**. Le rôle de l'instance politique que constitue le Conseil ECOFIN est central dans les procédures, qui ne pouvaient être automatiques et technocratiques, non seulement pour des raisons d'acceptabilité par l'opinion, mais surtout parce qu'il est impossible de se ranger derrière des règles uniformes pour apprécier les situations budgétaires d'économies qui restent disparates en la matière. Ainsi, des circonstances « exceptionnelles et temporaires » pourront justifier un dépassement de la valeur de référence.
- **l'accord prévoit le renforcement de la concertation et de la surveillance multilatérale des politiques économique et budgétaire à moyen terme**, assise sur les programmes de stabilité et les programmes de convergence. La surveillance multilatérale pourra concerner, outre les politiques budgétaires, les mesures structurelles, la régulation conjoncturelle, mais aussi les changes (politiques de change des États « out », accord de change entre l'euro et les monnaies tierces,...).

Surtout, en acceptant le Pacte de Stabilité et de Croissance, le Gouvernement français a cru obtenir **un engagement du Conseil européen en faveur d'un rééquilibrage de l'Union économique et monétaire vers les objectifs de croissance et d'emploi inscrits dans le Traité[61]**. Cette orientation nouvelle s'est d'abord traduite par la Résolution sur la croissance et

l'emploi jointe à Amsterdam au Pacte de Stabilité et de Croissance, puis par l'organisation du Conseil européen extraordinaire consacré à l'emploi en novembre 1997 et par les conclusions du Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997, qui lancent les fondations d'un « Pôle économique européen » s'appuyant sur une complète mise en œuvre des responsabilités du Conseil ECOFIN, la création d'un Conseil de l'Euro et l'instauration d'échanges fructueux entre les autorités politiques et la Banque centrale européenne.

D.- Le renouvellement des engagements lors de l'ECOFIN du 1er mai 1998

Les Ministres des Finances, tout en prenant acte du niveau remarquable de la convergence économique en Europe et en recommandant la création d'une zone euro comprenant onze pays le 1er janvier 1999, ont rappelé la nécessité de mener des politiques économiques compatibles avec la stabilité macro-économique de la zone euro. Ils s'engageront donc à éviter les dérapages budgétaires en 1998 et après l'entrée en troisième phase, conformément aux engagements pris dans le cadre du volet « surveillance des politiques budgétaires » du Pacte de stabilité et de croissance, qui est entré en vigueur, comme prévu, au 1er juillet 1998. Il n'y a aucune anticipation du Pacte.

Une recommandation particulière s'adressera aux pays sélectionnés dont la dette publique dépasse de façon importante la valeur de référence de 60% du PIB. Cette recommandation rejoint une préoccupation que partage le Gouvernement français, qui estime que le critère de dette du Traité de Maastricht est un critère essentiel, puisqu'il reflète la vertu d'un Etat dans la durée et sa vulnérabilité aux mouvements de taux d'intérêt.

Enfin, le rééquilibrage en faveur de l'emploi voulu à Amsterdam et à Luxembourg a été affirmé. En effet, selon la terminologie officielle, qui, pour l'heure n'a rien donné de concret sur le front du chômage, la coordination des politiques économiques, la poursuite des efforts en faveur de l'emploi sur la base des « lignes directrices » agréées à Luxembourg, et les réformes structurelles seront nécessaires pour tirer le plein bénéfice des conditions macroéconomiques favorables.

2.3. LA DYNAMIQUE DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'UE

Tout d'abord, l'Union Economique et Monétaire (U.E.M.) consacre l'abandon de la conception néo-keynésienne des politiques économiques fondée sur la recherche d'une combinaison optimale des instruments budgétaires et monétaires et ce, sous la double influence des critiques théoriques et des limites objectives[62] de ces politiques. L'une des hypothèses de base de cet *optimal policy-mix* est que les moyens monétaires et budgétaires de l'Etat sont interchangeables et peuvent être utilisées de concert pour atteindre les principaux objectifs de la politique économique (plein-emploi, stabilité monétaire, équilibre interne et externe).

Dans la section I, il a, en effet, été montré les résultats suivants :

- La mobilité des capitaux introduit un nouveau canal d'ajustement des économies nationales à la contrainte extérieure. Ce canal dépend du taux d'intérêt, donc de la politique monétaire.
- Pour équilibrer la balance des paiements, l'ajustement dépend du régime de change : à change fixe, la masse monétaire est endogène ; à changes flexibles, elle est exogène.
- On peut en principe atteindre à la fois l'équilibre interne de plein-emploi et l'équilibre externe, quelque soit le régime de change, puisqu'il existe toujours deux instruments pour les deux objectifs : la politique budgétaire et la politique monétaire.

En supposant que l'équilibre soit atteint, il s'agit de savoir comment manier les instruments de la politique économique autour de cet équilibre. Les combinaisons appropriées de ces deux instruments sont appelées politiques de stabilisation[63]. Or ce problème était déjà considéré comme un dilemme important pour les petites économies ouvertes. Le cadre ouvert par l'UEM vient compliquer encore le débat. Avant d'examiner la définition des politiques budgétaires de l'UE, il convient d'abord d'étudier l'évolution des dettes et des déficits publics européens sur

les vingt dernières années. En effet, du poids et de la dynamique de ces déficits et de ces dettes, dépend l'orientation de la politique budgétaire.

2.4. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES DEPUIS 1973

A l'inverse du taux d'inflation et du taux d'intérêt réel, **la définition des critères de convergence pour les finances publiques est en termes absolus ;** il ne s'agit pas de faire aussi bien que ses partenaires mais de se conformer à une norme *a priori* intangible, ce qui accroît les difficultés d'ajustement. Etant donné les effets de stock liés à la gestion de la dette publique, il est nécessaire de rappeler brièvement l'évolution des politiques budgétaires depuis le premier choc pétrolier. La politique budgétaire expansionniste des années soixante était justifiée par le rôle accordé au maintien d'une croissance élevée et à celui d'un taux de chômage faible. Cette politique était alors facilitée par des taux d'intérêt réels négatifs qui incitaient les agents économiques à s'endetter. Les années quatre-vingt ont marqué un net retournement de tendance, les autorités devenant méfiantes à l'égard du rôle contracyclique joué par la politique budgétaire ; mais, les Etats membres n'ont pas profité de la reprise de 1987/90 pour diminuer leur endettement public et procéder aux réformes nécessaires. La récession de 1992/93, par le simple jeu des stabilisateurs automatiques, a dégradé fortement l'endettement public, le ratio augmentant de dix points de PIB en l'espace de seulement trois années pour parvenir à un niveau moyen aux Quinze pays membres de 70,3% en 1995. Cependant, sur la même période, le déficit budgétaire a connu une évolution inverse, en passant de 6,3% à 4,5% du PIB, les Etats pouvant agir plus facilement sur les flux que sur les stocks.

La dégradation simultanée des principaux agrégats économiques (tableau 1) ne pouvait qu'avoir des conséquences néfastes sur le déficit budgétaire, ce dernier passant de 0,9% du PIB en 1973 à 5,2% en 1975. Comme le font remarquer justement Andrew Brociner et Pierre-Alain Muet, « il n'existe aucune réponse simple, isolée ou coordonnée, à une dégradation simultanée de l'emploi, de l'inflation et des équilibres extérieur et public »[64].

Tableau 1 : La détérioration du carré magique des Douze depuis 1972.

%	1er choc pétrolier		2ème choc pétrolier		Contre-choc	Crise	
	1973	1975	1978	1981	1986	1988	1993
PIB (volume)	6.2	-0.9	3.2	0.1	2.9	4.2	-0.6
Prix à la consommation	9.2	13.9	9.2	12.0	3.8	3.8	3.8
Balance courante	0.3	0	0.9	-0.6	1.3	0.1	0.7
Solde budgétaire	-0.9	-5.2	-3.8	-5.2	-4.5	-3.6	-6.0
Taux d'intérêt réels LT	-0.1	-3.1	+1.0	+3.1	+5.3	+5.5	+4.3

Source: Chiffres recueillis dans *Economie européenne*, 1994, n°58.

Lors du second choc pétrolier, les organismes internationaux ont voulu initier des politiques de relance concertée, l'exemple type étant le sommet de Bonn en 1978 où la « théorie des locomotives » fut préconisée. L'échec dans la mise en application de cette politique par le manque de coordination[65], la montée du prix du pétrole et celle des taux d'intérêt réels, la conjonction d'un taux de chômage élevé avec une forte inflation (contrairement aux enseignements de la courbe de Phillips qui s'inséraient dans un cadre keynésien) incitèrent les organisations internationales et les gouvernements nationaux à axer désormais leur politique économique sur des préceptes libéraux, à savoir une politique anti-inflationniste, un désengagement global de l'Etat dans la sphère économique et une remise en cause partielle ou totale de l'Etat Providence lors du sommet de Tokyo de 1979[66]. En outre, suite à la montée de l'interdépendance, le multiplicateur budgétaire résultant d'une politique de relance profite aux autres pays (en fait, il est proche de 1), ce qui contraint les pays à ne pas être les premiers à relancer.

Le tableau 2 permet de départager les effets dus au ralentissement de la croissance de ceux liés à la composante structurelle qui correspond à l'action délibérée des pouvoirs publics. Suite à la récession provoquée par le premier choc pétrolier et dans un climat d'instabilité internationale marquée par le flottement du dollar, les gouvernements ont accru volontairement leur déficit à hauteur d'un tiers de la variation totale (1,3 point sur 3,8 points). Si cela a permis une reprise de la croissance, le corollaire a été une dérive inflationniste très prononcée.

Tableau 2 : Variations conjoncturelles et délibérées du solde des APU des Douze, 1973/1993

	1973	*1975*	*1979*	*1984*	*1989*	*1990*	*1993*
Solde effectif (%PIB)	-1.2	-5.0	-3.6 /-3.9	-5.1	-2.7	-4.0	-6.6
Variations (points de PIB), dont:		-3.8	+1.4	-1.2	+2.4	-1.3	-2.6
- effet de la conjoncture		-2.1	+1.3	-2.8	+2.1	+0.3	-2.8
- charges d'intérêts		-0.4	-0.7	-1.7	-0.2	-0.2	-0.9
- évolution délibérée (dont Allemagne 1990)		-1.3	+0.8	+3.3	+0.5	-1.4 (-0.9)	+1.1

De 1973 à 1979: CE - Portugal; ensuite Union européenne. Calculs des auteurs à partir des évaluations de l'OCDE par pays (pondération par la structure des PIB en 1980).

Source: Andrew Brociner & Pierre-Alain Muet, 1994, chapitre « Les politiques économiques », op. cit., p.170 & 178.

La « croisade » anti-inflationniste a renchéri fortement les taux d'intérêt réels qui sont passés de -3,1% en 1975 à +5,5% en 1988. En présence d'une conjoncture atone, cette évolution a provoqué un effet « boule de neige » sur la dette publique qui peut être décrit à l'aide de l'équation suivante[67] :

$$\textit{variation du ratio d'endettement} = \textit{ratio d'endettement (\% du PIB)} \times \{\textit{taux d'intérêt - taux de croissance}\} + \textit{déficit primaire (\% du PIB)}$$

A endettement donné, si le taux d'intérêt est supérieur largement au taux de croissance (mesuré en volume ou en valeur), le ratio d'endettement croîtra fortement; à moins que l'Etat ne parvienne à le compenser en dégageant un excédent primaire suffisant (déficit hors charges d'intérêts). L'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance a crû fortement durant la décennie quatre-vingt à l'inverse des années soixante-dix annihilant toute tentative de relance, ou en accroissant considérablement le coût.

Pour les huit principaux pays de l'UE, le solde primaire nécessaire pour stabiliser l'endettement public n'a pas cessé d'augmenter passant de -2% du PIB en 1978 à +3% en 1993. Contrairement aux idées répandues par les détracteurs du traité de Maastricht, ce n'est pas le Traité en lui-même qui empêche toute relance budgétaire, mais bien le différentiel mentionné ci-dessus. **Avec ou sans Traité, les ajustements budgétaires devaient s'opérer**. On rejoint ici l'argument de la nécessaire « croisade anti inflationniste » au début des années 80[68]. La

suspension de l'effort d'assainissement apparaît dès 1990, la différence entre le solde effectif et requis croissant sensiblement. Aussi, selon les auteurs, « le principal facteur de la hausse du solde primaire requis pour stabiliser la dette est une désinflation qui ne s'est pas inscrite dans les taux d'intérêt nominaux »[69]. Seule une diminution concertée des taux d'intérêt serait capable de faciliter l'ajustement budgétaire.

Sur la période 1979/1990, la Grèce (+21,1%) et l'Italie (+10,6%) ont connu la progression la plus vive de leurs dépenses publiques (moyenne de l'OCDE égale à 3,4%) ; il est utile de déterminer quels en ont été les facteurs principaux. La **décomposition des dépenses publiques par fonction** (tableau 3) permet de dresser les constats suivants:

- Dans tous les pays, les versements d'intérêts ont augmenté (surtout en Grèce et en Irlande de plus de 16%, ces deux pays connaissant l'augmentation la plus forte) ;
- Les transferts liés à la sécurité sociale ont crû de plus de 3% en France, Italie, Danemark, Grèce et Norvège; ce qui représente un facteur d'inquiétude pour le futur ;
- Les compressions des dépenses ont concerné principalement les investissements publics, ce qui est à long terme néfaste à la productivité du secteur privé et donc à la croissance (lire les propositions contenues dans le Livre blanc de la Commission européenne présentées au chapitre IV) ;
- La convergence des finances publiques semble s'opérer à rebours des indications contenues dans le Traité. En effet, les pays dont les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires étaient les plus faibles s'approchent de ceux pour lesquels ces deux indicateurs étaient supérieurs à la moyenne.

Tableau 1: Décomposition des dépenses publiques par catégorie économique, 1979/1990

% du PIB	***Belgique***			***Grèce***			***Italie***			***OCDE Europe***		
	1979	1990	*var°*	1979	1990	*var°*	1979	1990	*var°*	1979	1990	*var°*
Dépenses courantes	53.3	52.6	*-0.6*	29.7	51	*+21.1*	37.7	48.3	*+10.6*	41.3	44.6	*+3.4*
Cons° publique	17.6	14.2	*-3.4*	16.3	21.9	*+5.5*	14.7	17.4	*+2.7*	18.2	18.4	*+0.2*
Subventions	4.5	2.9	*-1.6*	2.3	1.8	*-0.5*	2.9	2.2	*-0.6*	2.5	1.9	*-0.5*
Transferts	25.9	24.8	*-1.1*	8.9	16.1	*+7.2*	14.8	18.9	*+4.1*	17.6	19.5	*+1.9*
Versements d'intérêts	5.3	10.7	*+5.5*	2.2	11.2	*+9*	5.3	9.7	*+4.4*	2.9	4.8	*+1.8*
Investissement public	3.6	1.3	*-2.3*	3.2	2.9	*-0.3*	3.2	3.5	*+0.4*	3.1	2.8	*-0.3*
Transferts en capital	0.8	0.6	*-0.2*	0	0	*0*	0.9	1.3	*+0.4*	1	0.3	*-0.7*
Autres transferts	0.4	0.1	*-0.3*	0	0	*0*	0	0.1	*+0.1*	0.1	0	*-0.1*
TOTAL	**58.1**	**54.7**	***-3.4***	**32.9**	**53.9**	***+21***	**41.7**	**53.2**	***+11.5***	**45.5**	**48.6**	***+3.2***
% du PIB	***France***			***Allemagne***			***Espagne***			***Royaume-Uni***		
	1979	1990	*var°*	1979	1990	*var°*	1979	1990	*var°*	1979	1990	*var°*
Dépenses courantes	41.4	46.6	*+5.2*	42.4	42.3	*0*	29.3	35.5	*+6.1*	39.2	38.1	*-1.1*
Consommation publique	17.6	18.3	*+0.7*	19.6	18.5	*-1.1*	12.5	14.2	*+1.6*	19.7	20	*+0.3*
Subventions	2	1.6	*-0.3*	2.2	1.9	*-0.3*	2.0	1.6	*-0.5*	2.4	1.1	*-1.3*
Transferts	20.4	23.5	*+3.1*	18.9	19.3	*+0.4*	14.0	16.1	*+2.1*	12.8	13.7	*+0.9*
Versements d'intérêts	1.4	3.1	*+1.7*	1.7	2.6	*+1*	0.7	3.6	*+2.9*	4.4	3.4	*-1*
Investissement public	3.1	3.3	*+0.2*	3.2	2.3	*-1*	1.8	4.7	*+2.9*	2.6	2.1	*-0.5*
Transferts en capital	0.4	0.2	*-0.2*	1.8	1.1	*-0.6*	1.3	1.2	*-0.1*	0.7	-2.9	*-3.6*
Autres transferts	0.1	0.1	*0*	0.2	0.1	*-0.1*	0.1	0.1	*0*	0	0	*0*
TOTAL	**45**	**50.2**	***+5.2***	**47.6**	**45.8**	***-1.8***	**32.5**	**41.5**	***+9.0***	**42.5**	**42.9**	***+0.3***

Transferts: transferts de sécurité sociale et autres transferts, rubrique "autres transferts courants" du tableau 6 du Système des Comptes Nationaux. Versements d'intérêts: rubrique "revenu de la propriété payé" du tableau 6 du SCN. Investissement public: rubrique "formation brute de capital fixe" et "variation de stocks" du tableau 6 du SCN. Transferts nets en capital: transferts en capital reçus des administrations publiques moins transferts en capital aux administrations publiques du tableau 6 du SCN. Autres transferts: achats nets de terre et achats nets d'actifs incorporels du tableau 6 du SCN. OCDE Europe: Grèce, Norvège, Suisse et Turquie ne sont pas pris en compte dans la moyenne.

Source: H. Oxley & J.P. Martin, 1991, op. cit., pages 173/175.

En 1983/84, le ralentissement des dépenses en termes réels fut très net et l'ajustement opéré de 1984 à 1990 (diminution de 1,4 point du ratio déficit/PIB) s'explique plus par l'alourdissement de la pression fiscale (-0,9 point) que par la diminution des dépenses (-0,5 point)[70]. Concernant la période de reprise économique entre 1987 et 1989, une distinction est opérée entre les deux groupes de pays suivants :

- La réduction du déficit a été réalisée en **diminuant les dépenses** en Allemagne, France, Royaume-Uni, Autriche, Belgique, Danemark, Irlande et Pays-Bas ;
- Elle a été obtenue uniquement à l'aide d'une **augmentation des recettes** en Italie, Espagne et Finlande.

Globalement, les Etats membres n'ont donc pas mis à profit suffisamment la période de croissance forte entre 1987 et 1990 pour diminuer le niveau de l'intervention publique, utilisant les rentrées fiscales supplémentaires pour diminuer les taux d'imposition. Toutefois,

cette situation cache des disparités considérables, l'Irlande réussissant à diminuer son déficit public de 6,8 points de PIB entre 1987 et 1989 (en partie grâce aux fonds structurels provenant de l'UE). Ainsi, si la situation budgétaire des Etats membres était assainie en 1991, ceux-ci ne disposaient d'aucune marge de manœuvre pour contrer les effets récessifs de la chute de l'activité.

2.5. LA DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES...

Structurellement, les pays du Nord de l'Europe ont un niveau de dépenses publiques supérieur à ceux du Sud. Ainsi, l'écart par rapport à la moyenne communautaire est de près de dix points entre les deux extrêmes; il sera intéressant de constater si l'UEM pourra fonctionner avec de telles disparités. Un niveau élevé de dépenses publiques entraîne quasi mécaniquement une forte dette publique si les impôts ne s'accroissent pas proportionnellement (Belgique, Danemark, Italie et Pays-Bas) ; c'est aussi le cas des pays du Sud « déficients » dans le prélèvement des impôts.

Alors que selon l'OCDE, « l'œuvre d'assainissement budgétaire rest[ait] inachevée »[71], 1991 marque le début d'une phase de « croissance molle » ce qui rend les ajustements plus difficiles à opérer; l'OFCE n'hésitant pas à qualifier la conjoncture de « drame européen »[72]. L'année 1990 apparaît à bien des égards, comme une « année charnière » durant laquelle le rééquilibrage des finances publiques opéré durant la décennie quatre-vingt a atteint son apogée. Il existe toutefois des exceptions à la stabilisation de la dette menée durant les années quatre-vingt: Italie, Pays-Bas et Grèce. En revanche, en 1990, la Finlande, la Norvège et la Suède étaient en quasi-équilibre. C'est aussi l'année durant laquelle s'est opéré le retournement conjoncturel dans les pays industrialisés, la guerre du Golfe provoquant une remontée du pessimisme.

A moyen terme, en dépit d'une diminution des dépenses militaires, la croissance des dépenses publiques sera favorisée par les trois facteurs suivants:

- Alors que la décennie quatre-vingt fut marquée par le courant libéral, les années quatre-vingt-dix seraient plus favorables à l'intervention de l'Etat afin de remédier aux déficiences du marché, et notamment aux besoins d'infrastructures publiques (se reporter au Livre blanc et à la théorie de la croissance endogène qui le sous-tend) et aux dépenses de protection de l'environnement.
- Le vieillissement de la population entraînera inéluctablement un accroissement des dépenses de santé, notamment en Italie, ce qui renforcera les difficultés de ce pays à satisfaire les critères de convergence des finances publiques;
- Les taux d'intérêts réels actuels, et notamment la différence entre ceux-ci et le taux de croissance, empêchent la politique budgétaire d'exercer un rôle contracyclique.

L'éventualité de limites économiques, sociales et politiques à l'ajustement structurel, que reconnaît fort bien la Commission, doit donc être posée: « **Un important excédent primaire pourrait détériorer la structure des dépenses, en particulier si l'investissement public est réduit, ou créer des tensions sociales et entraîner des effets injustifiés sur le plan de la distribution des revenus** ». Et d'ajouter par rapport à l'évolution des taux d'intérêt que « la nécessité d'un excédent primaire élevé pour garantir un niveau viable de la dette implique une plus grande vulnérabilité des finances publiques aux chocs intérieurs et extérieurs »[73].

Concernant le respect du **critère d'endettement**, la réduction des dépenses publiques au niveau exigé est hors de portée pour la Belgique et l'Italie, puisque cela équivaudrait à réduire d'un quart ces dernières et à maintenir un solde public positif de, respectivement, 21% et 15% du PIB. Dans huit pays, l'effort à fournir est supérieur à 1% du PIB; ainsi, **l'impact récessif global sur l'Union européenne est proche de 2 points**. Or, selon l'équipe Mimosa, cet effort ne peut être réalisé que si la croissance économique repart et que les pays maîtrisent leurs taux d'intérêt. Le réel problème est que le Traité n'évoque pas, et donc ne met pas en place de structure institutionnelle chargée de coordonner douze politiques budgétaires avec une seule politique monétaire. De là, leur conclusion radicale suivant laquelle « il faille oublier les critères de finances publiques »[74].

Les critères de convergence peuvent également inciter les gouvernements à procéder à des **privatisations** massives afin de diminuer leur endettement ou doter les entreprises du secteur public. C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'il est possible d'analyser les nombreuses privatisations d'entreprises publiques ou semi-publiques auxquelles les gouvernements français respectifs ont procédé pendant les années 90. Il faut toutefois remarquer que si les recettes sont affectées aux dépenses courantes, elles sont assimilées par la Commission à un déficit. Ainsi, cette distinction concerne notamment la France: sur un total de 60,4 milliards de recettes de privatisation en 1994, 50 milliards ont servi aux dépenses courantes, le déficit budgétaire augmentant de 0,68 point, soit strictement l'effet inverse recherché par le gouvernement[75]. L'étude menée par l'équipe Mimosa[76] permet de dégager les enseignements suivants: entre 1983 et 1989, ces opérations ont représenté huit points de PIB au Royaume-Uni et ainsi permis une diminution de 13 points du ratio d'endettement public. Menées entre 1983 et 1987, les privatisations françaises ont rapporté 4% du PIB; le gouvernement dirigé par Edouard Balladur attendait des prochaines opérations environ 500 milliards de francs, soit 7% du PIB. Les entreprises « privatisables » belges représentent 4 à 5% du PIB, les autorités en attendent 0,7% du PIB d'ici à 1995. En Italie, ces entreprises sont estimées à 4,5% du PIB, l'ancien gouvernement Amato prévoyait des opérations équivalentes à 0,6% du PIB de 1993 à 1995. Enfin, le Portugal et l'Espagne ont des programmes de privatisations équivalents à respectivement 6% et 5% du PIB.

Plus globalement, les critiques portent sur la **hiérarchie des objectifs de la politique économique** qui apparaît unidimensionnelle, visant uniquement à combattre l'inflation. Pourtant, l'article 2 du traité de Maastricht s'il reprend cette priorité, l'élargit également à la croissance économique et à l'emploi en promouvant « un développement harmonieux *et équilibré* des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, *une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres* » (les caractères en italique marquent les modifications par rapport au traité de Rome).

Le groupe d'économistes présidé par Horst Reichenbach tient cependant à formuler les deux remarques suivantes :

- L'action anticyclique de la politique budgétaire d'un pays n'est entamée que si la situation des finances publiques du pays concerné est précaire (sous-entendu, ce n'est pas la Commission qui est responsable de la mauvaise gestion des Etats membres);
- Le non respect des ratios budgétaires n'oblige pas la Commission ou le Conseil à imposer une diminution des dépenses ou un accroissement des impôts à l'Etat membre qui diverge des ratios de convergence, mais il conduit à s'interroger sur ses causes ainsi que sur les mesures correctrices à y apporter (respect du principe de subsidiarité)[77].

Au total, il semble, au regard de l'examen des finances publiques européennes et de leur dynamique de long terme, qu'il n'y a pas, depuis le début des années 70, de tendance linéaire et monotone de la dette et des déficits. Il y a au contraire, de fortes oscillations pour chaque pays et entre les pays qui peuvent aisément être mis en parallèle avec l'évolution de la conjoncture économique. La simple mise en coïncidence des chiffres de la dette et de la variation cyclique de l'économie semble militer en faveur d'une souplesse de la politique budgétaire. En effet, comme cela a été vu antérieurement, une politique budgétaire systématiquement restrictive risque, en cas de cycle descendant, d'avoir des effets fortement procycliques. Certes, les dispositions des traités européens prévoient certains cas où les déficits peuvent s'élever au-delà des normes imposées. Cependant, ces cas doivent être des « circonstances exceptionnelles », c'est-à-dire des taux de croissance négatif sur plusieurs mois. Or les chiffres de la croissance européenne de ces vingt dernières années montrent que les récessions sont souvent des ralentissements de taux de croissance (qui restent positifs). Le problème est que le chômage a tendance à s'aggraver avec la baisse du taux de croissance, quand bien même celui-ci resterait positif. C'est que seule la stabilité des prix, comme on l'a vu, est l'objectif intertemporelle de la politique économique européenne. Car l'essentiel des orientations économiques qui ont une traduction concrète dans la conduite des politiques économiques est désormais décidé à la BCE. C'est pourquoi, il y a lieu d'analyser ce nouveau type de *policy mix* en étudiant le système de banques centrales européennes.

3. *LES INTERFERENCES DE LA MONNAIE UNIQUE SUR LES POLITIQUES BUDGETAIRES DECENTRALISEES*

Dans le cadre du *policy-mix* nouvelle manière qui a été ébauché jusqu'ici, il est utile de voir quelle sera, dans le cadre du Traité, l'influence de la politique monétaire unique sur les douze politiques budgétaires. Pour ce faire, un rappel sur les systèmes de changes sera effectué ; ensuite sera étudiée plus en profondeur l'asymétrie créée par le Traité entre politique monétaire et politique budgétaire ; à cet égard il paraît utile de mettre en relation le statut des politiques budgétaires mis au point à Maastricht, avec le statut qu'occupera la future Banque Centrale Européenne. Enfin seront évoqués les problèmes liés à la perte des recettes de seigneuriage qui constituent l'une des conséquences les plus importantes des dispositions du Traité.

3.1. *LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET LE STATUT DE LA B.C.E.*

Avant d'étudier les interférences de la politique monétaire menée par la BCE sur les stratégies budgétaires des Etats, il convient de mettre en évidence la nouvelle architecture européenne du système de banques centrales, régi par la BCE.

3.1.1. *Compatibilité des législations nationales avec le Traité*[78]

A.- Introduction

En vertu de l'article 108 du Traité, les Etats membres doivent veiller, au plus tard à la date de mise en place du Système Européen de Banques Centrales[79] (le SEBC), à la compatibilité de leur législation nationale, dont les statuts de leur banque centrale nationale (BCN), avec le Traité d'Amsterdam et les Statuts de la BCE (« convergence juridique[80] »). Cela ne requiert pas une harmonisation des statuts des BCN, mais cela signifie que les législations nationales et les statuts des BCN doivent être adaptés afin d'être mis en conformité avec le Traité et les

Statuts. Afin de recenser les domaines où une adaptation de la législation nationale est nécessaire, une distinction a été opérée entre l'indépendance des BCN, l'intégration juridique des BCN au SEBC et les textes législatifs autres que les statuts des BCN[81].

La compatibilité suppose que le processus législatif ait été mené à bien, c'est-à-dire que la loi correspondante ait été adoptée par le législateur national et que toutes les étapes ultérieures, par exemple la promulgation, aient été réalisées. Cela vaut pour l'ensemble des législations visées à l'article 108 du Traité. Toutefois, dans son rapport en date du 1er mars 1998, l'IME estime que « la distinction opérée entre divers domaines de la législation est importante pour déterminer la date à laquelle la législation doit entrer en vigueur »[82]. Nombre de décisions que prendront le Conseil des gouverneurs de la BCE et les BCN entre la date de mise en place du SEBC et la fin de 1998 prédéterminеront la politique monétaire unique et sa mise en œuvre au sein de la zone euro. Dès lors, les adaptations relatives à l'indépendance d'une BCN doivent être effectives au plus tard à la date de mise en place du SEBC[83].

S'agissant des autres dispositions statutaires relatives à l'intégration juridique des BCN au SEBC, elles ne doivent, pour leur part, entrer en vigueur qu'au moment de l'intégration effective d'une BCN au SEBC, c'est-à-dire à la date de démarrage de la phase III ou, dans le cas d'un Etat membre bénéficiant d'une dérogation ou d'un statut spécial, à la date à laquelle il adoptera la monnaie unique. L'entrée en vigueur des adaptations des textes législatifs autres que les statuts des BCN destinées à assurer la compatibilité avec le Traité et les Statuts dépend du contenu de la législation concernée et doit donc être appréciée au cas par cas.

Le Rapport de l'IME de mars 1998, présente, notamment, une évaluation, pays par pays, de la compatibilité des législations nationales avec le Traité et les Statuts.

B.- Indépendance des BCN

Comme le stipule l'IME, l'indépendance de la banque centrale est essentielle pour la crédibilité du passage à l'Union monétaire et constitue ainsi une condition préalable à l'Union

monétaire. Les aspects institutionnels de l'Union monétaire supposent que les attributions monétaires actuellement détenues par les Etats membres soient exercées au sein d'un nouveau système, le SEBC. Cela ne serait pas acceptable si des Etats membres pouvaient influer sur les décisions des instances dirigeantes du SEBC.

Les Statuts prévoient de conférer un rôle important aux gouverneurs des BCN (via leur participation au Conseil des gouverneurs de la BCE) pour l'élaboration de la politique monétaire et aux BCN, qui se voient confier l'exécution des opérations du SEBC (voir article 12.1 des Statuts de la BCE, dernier paragraphe). Il sera dès lors essentiel que celles-ci soient indépendantes vis-à-vis d'organes extérieurs pour l'accomplissement de leurs missions relatives au SEBC.

L'article 107 du Traité et l'article 14.2 des Statuts font expressément référence au principe d'indépendance des BCN. L'article 107 contient une interdiction de tenter d'influencer la BCE, les BCN ou les membres de leurs organes de décision et l'article 14.2 garantit à ceux-ci la stabilité de mandat.

L'IME a dressé une liste des caractéristiques de l'indépendance des banques centrales, en établissant une distinction entre l'indépendance institutionnelle, personnelle et financière[84].

S'agissant de l'indépendance institutionnelle, les droits de tiers (ex: gouvernement et Parlement) de :

- donner des instructions aux BCN ou aux membres de leurs organes de décision ;
- approuver, suspendre, annuler ou différer des décisions des BCN ;
- censurer des décisions d'une BCN pour des raisons juridiques ;
- participer aux organes de décision d'une BCN en étant doté d'un droit de vote ;
- ou être consulté (préalablement) sur les décisions d'une BCN,

sont incompatibles avec le Traité/les Statuts et nécessitent dès lors une adaptation[85],

S'agissant de l'indépendance personnelle, les statuts des BCN devraient garantir que :

- les gouverneurs des BCN aient un mandat minimum de cinq ans ;
- le gouverneur d'une BCN ne puisse être révoqué pour des motifs autres que ceux qui sont mentionnés à l'article 14.2 des Statuts (c'est-à-dire s'il (ou elle) ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de sa charge ou s'il (ou elle) s'est rendu(e) coupable de faute grave)
- les autres membres des organes de décision participant à l'accomplissement des missions relatives au SEBC bénéficient de la même stabilité de mandat que le gouverneur
- aucun conflit d'intérêts ne puisse survenir entre les obligations incombant aux membres des organes de décision des BCN vis-à-vis de celles-ci (et en outre, des gouverneurs vis-à-vis de la BCE) et d'autres fonctions que les membres des organes de décision des BCN participant à l'accomplissement des missions relatives au SEBC peuvent exercer et qui risquent de porter atteinte à leur indépendance personnelle.

L'indépendance financière suppose que toutes les BCN disposent des moyens appropriés pour accomplir leur mandat. Les contraintes statutaires à cet égard doivent être assorties d'une clause de sauvegarde garantissant le bon accomplissement des missions relatives au SEBC.

C.- Intégration juridique des BCN au SEBC

La participation à part entière des BCN au SEBC requiert des mesures additionnelles, en sus de celles qui sont destinées à assurer l'indépendance. En particulier, de telles mesures peuvent s'avérer nécessaires pour permettre aux BCN d'exécuter des missions découlant de leur qualité de membres du SEBC et de se conformer aux décisions prises par la BCE. Les différents domaines visés à cet égard sont ceux où les dispositions statutaires risqueraient d'empêcher une BCN de se conformer aux exigences du SEBC ou un gouverneur de remplir ses obligations de membre du Conseil des gouverneurs de la BCE; il y a également le cas des dispositions statutaires qui contreviennent aux prérogatives de la BCE. Dès lors, l'appréciation portée par l'IME de la compatibilité des statuts des BCN avec le Traité et les Statuts s'attache

tout particulièrement aux domaines suivants : objectifs statutaires, missions, instruments, organisation, dispositions financières et questions diverses.

D.- Textes législatifs autres que les statuts des BCN

L'obligation de convergence juridique prévue à l'article 108 du Traité, qui est incorporée dans le chapitre intitulé « Politique monétaire », s'applique aux domaines de la législation touchés par le passage de la phase Il à la phase Ill. A cet égard, l'appréciation portée par l'IME de la compatibilité des législations nationales avec le Traité et les Statuts s'attache tout particulièrement aux textes ayant une incidence sur l'accomplissement, par les BCN, des missions relatives à l'IME et aux lois monétaires. La nécessité d'une adaptation de la législation correspondante concerne en particulier les points suivants : billets de banque, monnaies divisionnaires, gestion des réserves de change, politique de change et confidentialité.

E.- Compatibilité des législations nationales avec le Traité et les Statuts

Tous les États membres, à l'exception du Danemark, dont la législation ne requiert pas d'adaptation, soit ont introduit, soit sont sur le point d'introduire, des modifications aux statuts de leur BCN, conformément aux critères indiqués dans les rapports de l'IME et dans les avis qu'il a formulés. Le Royaume-Uni, qui est exempté des obligations énoncées à l'article 108 du Traité, s'apprête à introduire de nouveaux statuts de sa BCN, qui, tout en établissant un plus grand degré d'indépendance opérationnelle de la banque centrale, ne sont pas explicitement destinés à réaliser la convergence juridique requise par l'IME pour être totalement en conformité avec le Traité et les Statuts. Dans l'ensemble de l'Union européenne, le législateur a mis en œuvre un processus législatif destiné à préparer les BCN à la phase III de l'UEM.

3.1.2. Les conséquences : une Banque centrale européenne indépendante du pouvoir politique...

La centralisation de la politique monétaire est un des trois types d'arrangements monétaires selon Jean-Paul Fitoussi et Marc Flandreau[86]. Les deux autres étant les « systèmes décentralisés sans contrainte" avec changes flottants offrant "l'illusion d'une souveraineté, mais sans les moyens d'une politique » et les "systèmes décentralisés avec contrainte" du type Bretton Woods et plus récemment du SME. Ils ont le défaut d'engendrer un biais déflationniste important très coûteux étant régis par un « principe de stabilité » (taux de change stable entre les pays), un « principe de souveraineté » (les pays mènent une politique monétaire indépendante) et un « principe de garantie » (les Etats sont libres d'absorber la quantité de monnaie étrangère souhaitée). Le problème est qu'ils permettent « l'expression d'une politique, mais non d'une stratégie, car il n'existe pas de gouvernement par la médiation duquel des compromis pourraient être atteints »[87]. La **décentralisation est donc responsable du biais déflationniste** entraînant « un conflit entre intérêt national et intérêt de l'union, tout en donnant aux pays les plus restrictifs les moyens de résoudre ce conflit "en leur faveur" »[88] (paradoxe soulevé par Kenneth Arrow concernant l'incohérence des procédures de décisions collectives en l'absence de "dictateur"; les préférences individuelles étant hétérogènes). D'où la volonté de créer une organisation supranationale. Le système retenu s'inscrit aussi dans la « théorie du pendule » développée par Fred Hirsch selon laquelle les agents économiques préfèrent toujours le système opposé à celui qui prévaut à l'instant t; ainsi, ils préféreront un système de changes fixes quand les changes variables s'exerceront. Les auteurs relèvent « l'incohérence logique » contenue dans le traité de Maastricht; en légiférant tant sur le processus que sur la fin, l'intégralité du processus reste soumise aux arbitrages du marché.

La nécessité de la monnaie unique pour profiter pleinement du grand marché a été un sujet très controversé pour les économistes comme le résume cette citation de Barry Eichengreen: « C'est ainsi pour des raisons de politique économique et non d'efficience économique que l'union monétaire est un corollaire nécessaire de l'intégration des marchés »[89]. Malgré ce point de vue, le traité de Maastricht engageait tous les pays (excepté le Royaume-Uni) dans cette voie d'ici 1997 si une majorité des pays respecte les critères de convergence, ou 1999 au plus

tard et cela, quel que soit le nombre de pays capables de les respecter (cette dernière option a été adoptée à l'initiative de l'Italie et de la France). Le Danemark et le Royaume-Uni bénéficiant d'une clause spéciale ne seront pas pris en compte lors du vote, à la majorité simple ou qualifiée, nécessaire pour passer à la phase III. Comme le note judicieusement Niels Thygesen, l'élargissement aux trois pays membres de l'AELE permettra de trouver plus facilement une telle majorité: « l'élargissement accélérerait en fait l'approfondissement »[90]. Le 2 mai 1998, ce sont 11 pays qui ont été sélectionnés par la Commission européenne pour faire partie de ce qui s'appelle désormais « l'Euroland » : la France, l'Allemagne, les trois pays du Bénélux (Belgique, Luxembourg et Pays-Bas), l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Finlande, l'Autriche, la Suède. Pour des pays comme l'Italie ou la Belgique, l'appréciation politique des critères qui avait été prévue dès le Traité de Maastricht a joué à plein. La dette publique de ces pays était, en effet, trop importante pour qu'ils puissent être sélectionnés mécaniquement. Pour ces pays, la satisfaction des critères de convergence a donc été jugée en tendance.

Toujours est-il que la mission essentielle du Système Européen de Banques Centrales (Banque centrale européenne et banques centrales nationales) est de maintenir la stabilité des prix, et, dans un second temps et sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques des Etats membres afin de leur permettre de réaliser les objectifs attribués à l'Union européenne (article 105).

Sur le plan théorique, le débat sur l'indépendance de la banque centrale et ses effets sur la conduite de la politique monétaire est à présent quelque peu retombé. Mais il avait suscité d'abondantes prises de positions d'économistes dans les années 1990 à 1996. Ainsi, dans la lignée des travaux de Barro et Gordon portant sur la crédibilité des politiques monétaires (1983), Vittorio Grilli *et alii* ainsi qu'Alex Cukierman *et alii* ont montré que l'inflation est plus faible dans un pays ayant une banque centrale indépendante[91]. Ellen Kennedy stipule pourtant que le lien entre le pouvoir politique et la Bundesbank n'est pas inexistant[92]. Cependant, Michel Aglietta estime que l'on « ne dispose pas d'une théorie précise de l'indépendance »[93] et que la désinflation française a pu être obtenue sans modification du statut de la Banque de France, mais par une politique des revenus qui a « cassé » la spirale prix-salaires ; le cas japonais est aussi souvent cité comme un contre argument aux théories de l'indépendance des

banques centrales. De plus, selon cet auteur, cela revient à enfermer la Banque centrale dans une politique restrictive axée sur la seule stabilité des prix sans prendre en compte celle du système financier.

Doit-on alors en déduire qu'il appartient à la politique budgétaire de stabiliser la conjoncture (la répartition des instruments de la politique économique étant figée) ? Par ailleurs, en interdisant le financement monétaire du déficit budgétaire, le traité renforce-t-il la discipline budgétaire ? Etudiant vingt pays de l'OCDE de 1978 à 1992 et reprenant les deux indicateurs d'indépendance définis précédemment, Agnès Bénassy et Jean Pisani-Ferry essayent de répondre à ces deux questions. Leurs résultats tendent à prouver qu'il n'existe pas de lien entre l'activisme de la politique budgétaire (mesuré par la corrélation entre la croissance lissée sur deux années et les variations du solde primaire corrigé du cycle) et l'indépendance de la banque centrale; la politique monétaire continue donc d'avoir un rôle de stabilisation et à se fixer un objectif en termes de PIB nominal. En revanche, l'indépendance renforce la discipline en excluant une « évolution explosive » de la dette publique, son effet étant une condition aux limites définies par Sargent et Wallace en 1981 (toutefois, ce résultat est plus probant avec les données de Grilli que celles de Cukierman). Ils en concluent que « les marges de manœuvre dans la conduite de la politique budgétaire sont sans doute bien plus déterminées par l'économie politique de la décision budgétaire que par des contraintes liées au statut de la banque centrale »[94]. Ceci rejoint les conclusions de Jürgen Von Hagen présentées précédemment.

Dans les pays membres, la situation a évolué plus rapidement que ne l'exigeait l'article 108 du traité de Maastricht. Les gouvernements étant sensibles à l'argumentation développée par les auteurs favorables à l'indépendance de la BCE à l'égard du pouvoir politique (ce qui constitue un paradoxe), ils ont réformé plus rapidement que prévu le statut de leur banque centrale. Ainsi, la Banque de France est juridiquement indépendante depuis le 1er janvier 1994 et est gérée par le Conseil de politique monétaire dont le gouverneur a un mandat de six ans; de même pour la Banque d'Espagne depuis le 1er juin 1994. Les lois ont simplement été remaniées en février 1992 et en novembre 1993 pour l'Italie, en mars 1993 pour la Belgique et en décembre 1993 pour les Pays-Bas. L'intégration financière, la libre circulation des capitaux

et l'arrimage de la plupart des pays à l'Allemagne, ont entraîné que, *de facto*, les pays appartenant au SME, notamment à la marge étroite du mécanisme de change, ont perdu leur indépendance monétaire[95].

Mais, c'est le Conseil qui fixe à la majorité qualifiée le taux de change de l'euro vis-à-vis des pays tiers (article 109); toutefois, le Traité impose la consultation de la BCE et promeut le consensus. Une **ambiguïté demeure donc quant à l'institution responsable de la politique de change**. Cette ambiguïté est également présente à l'article 1 du nouveau statut de la Banque de France où il est mentionné que celle-ci « définit la politique monétaire (...) Dans l'exercice de ses attributions, [elle] ne peut ni solliciter ni accepter d'instructions du Gouvernement » alors que l'article 2 stipule: « Le Gouvernement détermine le régime de change et la parité du franc. Pour le compte de l'Etat et dans le cadre des orientations générales de la politique de change formulées par le ministre de l'économie et des finances, la Banque de France régularise le rapport entre le franc et les devises étrangères ».

A l'image de la FED, le principe de transparence des décisions ou « ***accountability*** » est affirmé: la BCE transmettra un rapport annuel au Parlement européen et publiera un rapport trimestriel. Ses membres pourront être amenés à témoigner devant les commissions parlementaires (article 109 B §3). D'où l'apparent paradoxe, rarement relevé: « une Banque centrale indépendante des autorités administratives du pays est probablement davantage soumise aux influences de l'opinion et du Parlement et davantage tenue de justifier publiquement de son action ». Concernant notre perte de souveraineté monétaire, Jean-Paul Fitoussi et Pierre-Alain Muet ajoutent que l'UEM « n'est pas seulement pour les pays européens le moyen de récupérer une souveraineté perdue, elle leur offre la possibilité d'en conquérir une nouvelle »[96]. Pour autant, ils relèvent la difficulté d'instaurer au niveau européen une relation tripartite gouvernement/banque centrale/syndicats comparable à celle existant en Allemagne fédérale. En revanche, à l'instar de la Bundesbank qui a confié cette responsabilité à un organisme indépendant, la BCE ne possède aucun pouvoir réel en termes de contrôle prudentiel (article 105 §5), pourtant déterminant quant à la stabilité d'un système financier. Le danger existe donc d'une compétition des systèmes financiers, nuisible finalement à l'ensemble de l'économie.

Des dérogations concernant la liberté de circulation des capitaux ont été prévues dans l'Acte unique pour l'Espagne et l'Irlande jusqu'au 31 décembre 1992, et pour le Portugal et la Grèce jusqu'au 31 décembre 1995. A cet égard, François Drumetz et alii remarquent que la libéralisation des capitaux peut détourner la clientèle « la plus performante » des systèmes bancaires des pays les moins avancés, ce qui entraînerait des conditions d'accès au crédit plus strictes pour la clientèle restante et nuirait à une meilleure efficience du système financier[97]. La période de transition est donc très courte, d'autant plus que la zone européenne est entrée en récession en 1991/1992, d'où un taux de chômage élevé qui rend plus douloureux les ajustements à opérer. Mais, elle est aussi très longue dans un contexte marqué par l'instabilité des marchés financiers.

Bien qu'il soit rigoureusement interdit à une banque centrale de détenir des titres de la dette, le règlement du Conseil n°3603 rédigé en 1993 autorise les banques centrales à maintenir dans leur portefeuille les titres de la dette publique à échéance fixe acquis avant le 1er janvier 1994. Fin 1994, l'encours des créances non négociables des banques centrales sur le secteur public était très faible pour l'Allemagne, la France et l'Irlande (0,3/0,5% du PIB), représentait entre 1,4% et 1,5% au Luxembourg et au Portugal, 3,3% en Espagne, 4,8% en Italie, mais 27,8% en Grèce[98].

3.1.3. ... mais, reposant sur une puissance financière limitée

La puissance d'un pays peut être jugée par sa capacité à lever des emprunts dans sa propre monnaie. Comme l'ont souligné Michel Aglietta et André Orléan, la monnaie est un outil de domination bien plus qu'un simple moyen d'échange ou une réserve de valeur[99]. Elisabeth Guigou note pour sa part qu'à la différence des Etats-Unis d'Amérique **la monnaie européenne aurait pour cadre une économie créditrice et non débitrice**. La première conséquence attendue serait une annulation de tous les privilèges du dollar[1] en tant que

monnaie de réserve, et conséquemment, « une nouvelle régulation monétaire et financière au niveau mondial [qui] servirait l'emploi et l'investissement dans le monde entier »[100]. Plus la monnaie d'un pays sera facilement acceptée, plus ce dernier pourra exercer une capacité de seigneuriage importante[101].

La hausse des taux à long terme a contracté le montant des émissions obligataires en 1994 de plus de 12% par rapport à l'année précédente (tableau 4). Le dollar reste la devise de prédilection des émetteurs avec plus de 38% de part de marché, mais moins d'un quart pour les pays de l'Union européenne. La part de l'euro reste « confidentielle » et passe de 3,9% des émissions mondiales en 1992 à 1,3% en 1994 (respectivement 4,6% et 1,3% en Europe) ; même le deutschemark paraît fragilisé représentant un peu plus de 10% des émissions mondiales en 1992 et 7,4% en 1994 (respectivement 13,1% et 10,7% en Europe). Seul le yen voit sa part s'élever augmentant de six points pour atteindre 18% des émissions mondiales en 1994, sa progression est de treize points et atteint près de 18% en 1994 dans l'UE.

Tableau 2: Montant et répartition des émissions d'obligations internationales, 1992/94

Mds de dollars	Dollar	Yen	Mark	Livre	Franc	Ecu	TOTAL
Monde							
1992	126.3	41.1	34.0	23.7	24.8	13.2	333.7
1993	183.1	59.7	54.6	42.6	39.7	5.2	481.0
1994	162.8	77.4	31.5	30.6	28.2	5.5	426.9
Europe (15)							
1992	44.9	7.2	20.4	20.2	20.9	7.2	155.4
1993	64.3	15.0	36.7	33.3	33.1	2.3	231.3
1994	48.8	37.9	22.9	24.5	24.3	2.9	213.0

Source: Note de conjoncture de la CDC, 1995, n°1, p.15 d'après OCDE.

Fin 1993, les réserves internationales en droits de tirage spéciaux (DTS) représentaient 1016 milliards, en augmentation de 10% par rapport à 1992. Le tableau 2 décrit l'évolution de 1984 à 1993 de la composition des seules réserves en devises qui représentaient 709 milliards de DTS la dernière année. Quelles que soient les variations de cet indicateur, la position hégémonique du dollar américain reste importante, même si elle s'effrite de près de neuf points sur l'ensemble de la période (de près de treize points pour les pays industrialisés) après qu'un point bas ait été atteint en 1990 ou en 1991 selon le groupe de pays considéré. La part du DM

est plus importante dans les pays industrialisés, augmentant de près de cinq points sur la période et représente 19,7%, mais en recul par rapport à 1989 où cette devise représentait 22,5% des avoirs officiels. La part des écus émis en contrepartie de dollars est comptée dans les avoirs en dollars, elle représentait 7,4% des avoirs en devises de tous les pays, mais 14% des devises des pays industrialisés.

Tableau 5.- Part des différentes monnaies nationales dans le total des avoirs officiels identifiés en devises, fin des années 1984/93*

En %	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ensemble des pays:										
Dollar E.U.	70.0	64.8	67.1	67.8	64.6	60.2	57.5	58.4	63.2	61.4
Livre sterling	2.9	3.0	2.5	2.4	2.7	2.7	3.4	3.6	3.3	3.4
Deutschemark	12.6	15.1	14.6	14.3	15.5	18.8	18.6	16.5	14.1	16.1
Franc français	0.8	0.9	0.8	0.8	1.1	1.4	2.3	2.8	2.4	2.2
Franc suisse	2.0	2.3	2.0	1.9	1.9	1.5	1.4	1.4	1.3	1.5
Florin néerlandais	0.7	1.0	1.1	1.2	1.0	1.1	1.1	1.1	0.6	0.6
Yen	5.8	8.0	7.9	7.5	7.7	7.7	8.8	9.4	8.5	9.0
Monnaies non spécifiées**	5.3	4.9	4.1	4.0	5.5	6.6	6.9	7.0	6.6	5.8
Pays industrialisés:										
Dollar E.U.	73.5	65.2	69.4	71.4	67.7	59.6	55.9	55.8	62.8	60.7
Livre sterling	1.4	1.8	1.3	1.1	1.5	1.4	1.9	2.0	2.5	2.7
Deutschemark	15.1	19.5	16.7	15.9	17.3	22.5	21.9	20.0	16.3	19.7
Franc français	0.1	0.1	0.1	0.4	0.7	1.2	2.5	3.2	2.9	2.7
Franc suisse	1.5	2.1	1.7	1.6	1.7	1.1	1.1	0.8	0.6	0.6
Florin néerlandais	0.6	1.0	1.1	1.3	1.1	1.2	1.3	1.2	0.5	0.5
Yen	6.3	8.9	8.3	7.1	7.0	8.1	9.6	10.4	8.0	8.7
Monnaies non spécifiées**	1.4	1.4	1.4	1.3	3.0	4.8	5.9	6.5	6.4	4.5

*: La valeur en DTS des écus émis en contrepartie de dollars est ajoutée à la valeur en DTS des dollars, mais la valeur en DTS des écus émis en contrepartie d'or n'entre pas dans le total ventilé du tableau. Seuls certains pays communiquant des renseignements sur la composition en monnaies de leurs avoirs officiels en devises sont inclus. **: Ce chiffre résiduel est égal à la différence entre le total des réserves identifiées et la somme des réserves détenues dans les sept monnaies figurant dans le tableau.

Source: Fonds monétaire international, 1994, "Rapport annuel", p.167.

3.1.4. Unicité des objectifs et suspicion à l'égard de l'Etat

A bien y regarder cette nouvelle architecture de politique économique laisse mal augurer de l'organisation future de la politique économique dans l'Union européenne. Le Traité prévoit une B.C.E. indépendante chargée avant tout de lutter contre l'inflation. **La stabilité des prix sera mieux assurée, mais on peut craindre que cela se fasse au détriment d'autres objectifs**. Après tout pourquoi ne pas constituer sur le même modèle, une instance autonome,

pourvue du pouvoir de dépenses et chargée de veiller sur le plein-emploi (Sterdyniak *et alii*, janvier 1993), ce qui serait d'ailleurs un objectif plus compréhensible : le fléau actuel n'est pas tant l'inflation (moins de 2%) que le chômage (18 millions de personnes dans l'UE ...).

Certains (Rogoff, 1986) pensent que la France, qui a actuellement perdu tout pouvoir monétaire, retrouverait voix au chapitre avec l'U.E.M. puisque ses représentants au Conseil de la B.C.E. pourraient faire entendre ses intérêts. Mais le Traité mentionne bien que les gouvernements n'auront pas le droit de chercher à influencer les membres du Conseil (art.107). Ceux-ci devront être des « personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire sont reconnues » (art.109A), donc ni des hommes politiques, ni des spécialistes de politiques économiques, encore moins des syndicalistes. **De sorte que la France ne retrouvera pas une influence sur la politique monétaire mais l'abandonnera définitivement à des partisans de politiques rigoureuses.** Les membres du Conseil de la B.C.E. devront avoir pour priorité de rendre l'euro aussi fort que le mark d'aujourd'hui et crédibiliser cette thèse auprès des marchés. Il est, de ce fait plus que possible que, d'une part ils voient des pressions inflationnistes là où il n'y en a pas et, par exemple visent des objectifs intermédiaires de masse monétaire que même les pays les plus libéraux ont abandonné (Fortemps, déc.1993) ; et que, d'autre part, ils surestiment les inconvénients de l'inflation relativement à ceux du chômage. L'exemple de la politique monétaire allemande illustre ces risques : il est à se demander si cela était économiquement pertinent de maintenir durablement des taux d'intérêt réels élevés (de l'ordre de 6 points) alors que la hausse du taux d'inflation en Allemagne est relativement modérée compte tenu du choc et qu'elle s'explique, en partie, par la hausse des impôts indirects. En outre, était-ce justifiable de continuer à suivre les évolutions d'un agrégat comme M_3, alors que les tensions inflationnistes n'ont rien à voir avec cet agrégat?

L'accord prévoit que les responsables du S.E.B.C. seront jugés avant tout sur leur capacité à maintenir la stabilité des prix, et non sur les autres objectifs de politique économique ; ils risquent donc fort de pratiquer des politiques trop restrictives, qui maintiendront un euro surévalué et des taux d'intérêt trop forts. Ces derniers pèseront sur

les finances publiques. Les entreprises européennes seront handicapées pour se financer et être compétitives.

Vues sous cet angle, les dispositions paraissent consacrer l'enchaînement de désinflation compétitive qui a vu le jour durant les années 80. Selon cet enchaînement, la compétitivité et le plein-emploi sont des objectifs de long terme subordonnés d'abord à une forte désinflation jugée seule capable de rétablir, dans l'harmonie, les grands équilibres (Atkinson *et alii*, 1992).

Cette logique orthodoxe n'a, pour l'heure, donné qu'une forte désinflation comme cela avait été prévu. Mais un chômage de masse s'est désormais installé en Europe, ce qui constitue l'un des effets pervers de la logique de désinflation. **En soi, l'inflation n'est pas condamnable et peut, au contraire être le signe du retour d'une croissance vigoureuse. Lutter contre l'inflation dès qu'elle se présente peut revenir alors à étouffer toute velléité de reprise économique (cf. l'inflation de croissance durant les *Trente Glorieuses,* ou, plus récemment la reprise légèrement inflationniste aux Etats-Unis).** *Ex post* on justifierait alors les bas niveaux de croissance par une offre insuffisante...

Au total, le Traité de Maastricht organise les politiques économiques et monétaires suivant un schéma de désinflation compétitive qui a montré ses limites (les ajustements sont longs et des effets pervers sont apparus). L'indépendance de la banque centrale, si elle a sa logique en termes de crédibilité, est néanmoins emblématique de cette analyse : elle permet à terme de crédibiliser l'objectif de désinflation et de monnaie forte. Ainsi dans le système envisagé à Maastricht, chaque gouvernement national ne pourra espérer que sa politique propre influence la fixation des taux d'intérêt de la B.C.E. Il ne pourra y avoir de dialogue entre d'une part une politique monétaire unifiée et d'autre part des politiques budgétaires et des négociations salariales nationales et différenciées. Le risque de conflits d'objectifs et le problème de l'internalisation des contraintes communautaires par chaque gouvernement se posent donc avec une extrême acuité. De toute évidence la B.C.E. n'aura pas l'efficacité de la Bundesbank ne serait-ce que parce que la banque européenne aura devant elle quinze interlocuteurs et ne pourra, de ce fait, gérer déficits et monnaie de la même manière que la Buba avec le pouvoir fédéral allemand. En Allemagne, en effet, le gouvernement doit tenir compte de la réaction de

la Banque centrale qui l'oblige à infléchir sa politique. **De fait, autorités publiques et autorités monétaires ont chacun un instrument en main, ce qui permet un certain équilibre et une certaine modération (la comparaison avec le fonctionnement des pouvoirs exécutif et législatif en sciences politiques n'est pas sans intérêt ici)** : les premières disposent du pouvoir de « faire des déficits » (ce qui peut avoir des effets déstabilisants sur l'inflation et le taux de change) ; les secondes disposent de l'arme des taux d'intérêt et peuvent, en pratiquant des taux prohibitifs, avoir des effets fâcheux sur le montant des intérêts de la dette publique...Or la multiplication des autorités budgétaires au sein de l'UEM ne permettra pas, à l'évidence, un tel fonctionnement.

Ce qui paraît pour le moins étrange dans une telle approche, c'est que l'attitude prêtée à l'Etat tout au long de ces analyses est des plus discutables. **Ces approches mettent en suspicion l'Etat, toujours prêt à jouer les « free-rider » avec ces sujets. Cette conception d'un Etat égoïste prêt à tricher dès que l'occasion se présente n'est cependant guère représentative de la réalité démocratique**. Le statut nouveau des politiques budgétaires en Europe ne peut se comprendre qu'à travers un modèle général faisant intervenir la science politique[102].

3.1.5. L'asymétrie entre politique monétaire et politique budgétaire.

Les textes fondateurs de l'UEM créent une asymétrie complète entre les politiques monétaires et budgétaires. L'objectif prioritaire et clairement affiché de la politique économique est la stabilité monétaire dont la banque centrale européenne (B.C.E.) est la gardienne, ce qui donne, *de facto*, un poids prépondérant à la politique monétaire. L'article 105, alinéa 1 du Traité de l'Union précise que l'objectif principal de la B.C.E. est de maintenir la stabilité des prix, l'objectif secondaire et explicitement subsidiaire étant le « soutien aux politiques économiques générales ». L'affectation d'un objectif spécifique à la B.C.E. et la priorité donnée à cet objectif marquent l'abandon de la notion de *policy-mix* keynésien dans la conduite des politiques économiques.

Une autre catégorie d'effets associée à l'Union monétaire concerne la crédibilité de la politique monétaire commune. Pour un pays possédant sa propre monnaie, les problèmes d'inflation liés à des politiques budgétaires laxistes, débouchant sur une accumulation de la dette non soutenable ou une monétisation éventuelle, sont limités au même pays. **Dans une Union monétaire, les déficits budgétaires excessifs entraînent des effets externes s'ils font craindre une monétisation de la dette, car les menaces pour la stabilité des prix se font sentir dans tous les pays de l'Union**[103]. Ces effets externes dépendent de manière cruciale de la structure institutionnelle de l'Union et, en particulier, du statut de sa Banque centrale et sa vulnérabilité face aux pressions des divers gouvernements. Leur importance dépend également du poids relatif du pays déficitaire. De nombreux travaux ont été consacrés à l'indépendance des banques centrales ; ils montrent que plus elle est indépendante vis-à-vis des pouvoirs publics, mieux elle peut lutter contre l'inflation (Goodman, 1989 ; Alesina, 1989 ; Grilli *et alii*, 1991), ce qui semble aller dans le sens des dispositions du Traité. Néanmoins ces propos seront nuancés plus loin.

La situation d'une Banque centrale dans une Union monétaire est différente car elle fait face à de nombreuses autorités budgétaires : elle jouit par là d'une plus grande indépendance *de facto*, si ce n'est *de jure* (Mélitz, 1991). On peut donc penser qu'une banque centrale européenne aurait peut être avec les divers pouvoirs publics nationaux les mêmes relations que la Réserve fédérale vis-à-vis des gouvernements des Etats aux Etats-Unis[104].

Cependant si les finances publiques d'un pays membre de l'Union sont affectées du risque d'insoutenabilité, cela peut générer des pressions sur les autres pays de l'Union pour qu'ils viennent en aide au gouvernement « laxiste », soit par une expansion monétaire, soit par des transferts de ressources publiques, des subventions implicites sous forme de taux d'intérêt bas, des garanties d'emprunt, ou bien encore une aide de prêteur en dernier ressort accordée à ses banques. Ces pressions en faveur du renflouement existent car en pratique une Union monétaire sous-tend de nombreuses solidarités entre les Etats membres. Cependant le Traité interdit explicitement ce genre de pratique par le biais de la clause de *no bail out*[105]. C'est donc dire que les dispositions du Traité quant aux pratiques monétaires et budgétaires répondent à de véritables difficultés qui peuvent se poser à tout moment. Une expansion monétaire peut en

effet survenir - ou du moins le secteur privé peut-il la redouter - soit parce que le pays dispendieux peut exercer une pression sur la Banque centrale de l'Union, soit parce que celle-ci a pour objectif l'emploi et l'activité économique dans les pays membres, objectifs d'autant moins faciles à atteindre du fait des difficultés du service de la dette du pays déficitaire, ou du niveau élevé des taux d'intérêt. Comme, là encore, une certaine solidarité existe vraisemblablement entre les membres d'une Union monétaire, la Banque centrale peut subir de fortes pressions pour venir en aide au pays en difficulté.

Par exemple les prêts extérieurs que la Grèce obtient en dépit de la mauvaise situation de ses finances publiques, notamment les prêts communautaires à la balance des paiements obtenus en 1985 et 1991, signifient peut-être que les marchés de capitaux privés s'attendent à un « sauvetage », sous une forme ou une autre, de la Grèce par l'UE[106].

Au total, selon les travaux de l'ex-gouverneur de la Bundesbank, Karl-Otto Pöhl (1990), le statut idéal de la Banque centrale consisterait à la rendre imperméable aux pressions de ce genre. Selon Pöhl, une véritable indépendance de la Banque centrale à l'égard du pouvoir politique (et l'indépendance personnelle des membres des organismes publics) est une condition nécessaire de la stabilité monétaire, et la Banque centrale doit avoir les moyens de s'assurer le monopole de battre monnaie. L'accord de Maastricht contient, là encore des dispositions pour ce faire. Il peut être cependant difficile de garantir, par la seule loi, que la politique monétaire sera protégée des pressions dues à un manque de discipline budgétaire.

L'existence, outre la stabilité des prix, d'autres objectifs assignés à la Banque centrale peut engendrer des pressions. C'est là un argument qui oblige les dirigeants des Banques centrales à être plus « conservateurs » que les hommes politiques. En d'autres termes, en choisissant des responsables qui mettent en avant la stabilité des prix, les gouvernements peuvent faire en sorte de minimiser la tentation de s'engager dans une expansion monétaire vouée, selon la pensée économique ambiante, à l'échec. Ainsi, Rogoff (1985) prétend que la désignation d'un « conservateur » à la tête de la Banque centrale peut accroître le bien-être de la société, car il permet de contourner les problèmes d'incohérence temporelle de la politique monétaire[107].

3.1.6. La perte des recettes de seigneuriage.

La perte des recettes de seigneuriage pour l'Etat est la principale conséquence du statut d'indépendance de la Banque centrale décidée à Maastricht. **Le seigneuriage représente la faculté pour l'Etat de financer ses dépenses en émettant de la monnaie**. Les Etats se procurent ainsi des recettes de seigneuriage (également connus sous le nom de « taxe d'inflation »), en émettant des dettes assorties d'un intérêt nul ou faible, qui sont détenues par le public sous la forme de monnaie, ou par les banques commerciales sous forme de réserves constituées auprès de la Banque centrale. **C'est pourquoi une inflation, même permanente et dûment anticipée, n'est jamais neutre en matière de finances publiques.**

La possibilité de financer les dépenses de l'Etat en émettant de la monnaie a longtemps été le privilège des seigneurs, privilège qui est ensuite revenu à l'Etat. Dans le passé, ce type de financement appliqué à des déficits budgétaires élevés, a été à l'origine de crises inflationnistes graves avec des conséquences radicales sur l'épanchement des dettes publiques. On citera ici l'**inflation allemande des années 20** qui a eu pour effet d'effacer la dette publique énorme accumulée pendant la Première Guerre mondiale, en en faisant supporter le coût aux Junkers de Poméranie et aux grands propriétaires terriens qui s'étaient enrichis pendant la guerre grâce, entre autres, au marché noir et aux affaires avec l'Etat et l'armée[108].

Mais le seigneuriage peut également profiter à l'Etat sans grande monétisation de sa dette et constituer, pour lui, une source permanente de recettes. Il est donc légitime de s'en soucier lors de la conception d'une Union monétaire. D'une manière générale, en effet, les systèmes fiscaux ne sont pas neutres par rapport à l'inflation (celle-ci provoque une modification par le haut des tranches d'imposition), du fait qu'un grand nombre d'impôts sont basés sur les recettes nominales, par opposition aux recettes réelles. **Il y a là comme une autre forme de seigneuriage dit prélèvement par l'inflation[109]**.

Ces définitions amènent donc à nuancer le propos : **le seigneuriage n'est qu'une source importante de recettes de l'Etat que dans les économies en proie à une forte inflation (cf. la présentation analytique de ce concept en annexe 1 de ce chapitre)**, ce qui, de toute évidence n'est plus le cas aujourd'hui dans les pays de la UE Depuis quelques années, il joue cependant un rôle non négligeable dans quelques Etats membres où il est lié à une inflation supérieure à la moyenne (cf. les Etats du sud de l'Europe). Ainsi comme l'affirment Masson et Taylor dans leur contribution de 1993, « l'**U.E.M. ne fera pas disparaître le seigneuriage, mais la limitation de l'inflation dans la Communauté ramèneront cette ressource à un niveau minimal** ».

Pour les Etats qui comptent encore nettement sur le prélèvement par l'inflation pour financer leur budget, l'U.E.M. entraînera des pertes permanentes de recettes *ex ante*, qui devront être compensées par l'accroissement de l'impôt ou par la réduction des dépenses. Dans la mesure où la réduction des recettes du seigneuriage élimine une incitation perverse à l'inflation et au relâchement budgétaire, elle apparaît comme une source d'avantages en termes de bien-être, quelque soit le coût brut pour les finances publiques. La **théorie de la fiscalité optimale** a souligné que, étant donné les distorsions induites par la fiscalité, la maximisation du bien-être ne conduit pas à opter pour une inflation zéro, mais à combiner plutôt les impôts et le prélèvement par l'inflation en vue de minimiser les distorsions[110]. Il s'ensuit que les pays caractérisés par une fiscalité génératrice de distorsions, une perception moins efficace de l'impôt, ou une économie souterraine plus importante, devraient admettre un taux d'inflation supérieur. **A cet égard, il a été avancé que la participation à une U.E.M. caractérisée par un faible taux d'inflation pourrait s'avérer sous-optimale pour les Etats membres du Sud, et/ou les pays en voie de rattrapage, parce que cela impliquerait une hausse excessive de la fiscalité ou une baisse excessive des dépenses publiques**[111]. L'argument s'avère encore plus pertinent pour les futurs membres de l'UE tels que la Pologne, la Hongrie ou la République Tchèque qui conservent des retards économiques importants par rapport à la moyenne des pays de l'UE.

En dépit de sa logique, la pertinence de cet argument est douteuse, car il repose sur l'hypothèse que la politique économique est libre de choisir - et choisit effectivement - un « **taux**

d'inflation socialement optimal » et qu'elle peut, de surcroît, maintenir ce taux en permanence sans perdre sa crédibilité. Rien ne prouve cependant l'optimalité des taux d'inflation passés ou présents (Poterba et Rotemberg, 1990). En outre, la théorie met en doute la possibilité de réaliser ce dosage optimal de la fiscalité et de l'inflation : les Etats membres visés étant tous quatre lourdement endettés (l'Espagne moins que les trois autres), ils sont grandement incités à réduire le coût réel, *ex post*, du service de la dette publique en recourant d'un seul coup, à une monétisation surprise, c'est-à-dire à l'inflation. **Dans la mesure où le public est conscient de cette tentation, il est conduit à anticiper une forte inflation. Dans ce cas, le pays réalise un équilibre inefficace : l'inflation reste en permanence au-dessus de son niveau optimal, et le pays subit en fait des pertes de bien-être**, mais, comme la hausse des prix était anticipée, l'Etat n'en tire aucun profit au niveau de la charge de sa dette publique. Dans ces conditions, **la participation à une U.E.M. à faible taux d'inflation peut améliorer le bien-être, même si elle oblige à choisir un taux d'inflation plus faible que le taux optimal**[112].

En somme le *policy-mix* de demain ne paraît pas revêtir une définition claire et ce du fait de politiques budgétaires nombreuses et disparates qui cohabiteront avec une politique monétaire unique. Les Traités n'établissent pas de façon claire le statut de la politique budgétaire, mais il est possible de saisir, en lisant les Traités dans son ensemble, le caractère restrictif de celle-ci en vue de l'objectif, posé au rang de principe, d'assainissement des finances publiques. Cela paraît plus clair si l'on analyse le statut de la Banque Centrale Européenne, construite sur le même modèle que la Bundesbank et livrée explicitement à des partisans de politiques rigoureuses.

La seule certitude qui en ressort, c'est que la politique économique au sens keynésien du terme est définitivement caduque. Désormais l'importance sera accordée à la monnaie seule et le statut de la politique budgétaire est taillée de manière à ne pas entraîner de pression sur la monnaie. Or parallèlement, le cadre de l'Union crée les conditions de nouvelles instabilités comme la possibilité de nouveaux chocs qui frapperaient l'Union. Disposant quoi qu'il en soit de leur arme budgétaire, dans quel sens les pays membres l'utiliseront-ils face à ces nouveaux dangers, si tant est qu'ils puissent encore s'en servir ?

UNIVERSITE DE METZ — S.C.D.

4. *LE DEBAT AUTOUR DE LA PERTINENCE ECONOMIQUE ET POLITIQUE DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE ANNEXE AU TRAITE*

Il existe un débat national dans chacun des pays de l'UE autour du pacte de stabilité et de croissance. Ce débat renoue avec celui qui avait suscité la polémique autour du Traité de Maastricht. Cependant, les arguments économiques et politiques évoqués tour à tour même s'ils sont différents, ne doivent pas moins être appréhendés de manière conjointe. En effet, comme on le verra dans la seconde partie de cette thèse, la politique budgétaire touche directement à la notion de souveraineté car le budget c'est, *in fine*, le bras financier de l'Etat. Les arguments « politiques » évoqués à l'appui ou contre les Traités de Maastricht ou d'Amsterdam doivent être donc également présentés. Il semble toutefois que l'aspect systématique des dispositions budgétaires des Traités européens des années 90 paraît inadapté dans un contexte qui récompense la flexibilité des approches et qui est celui de la mondialisation. Il est, à cet égard curieux, que la flexibilité sur le marché du travail soit appelée de leurs vœux par l'ensemble des acteurs institutionnels européens, en même temps que l'action financière de l'Etat est enfermée dans un carcan susceptible de s'avérer contre-productif face à certaines phases conjoncturelles.

4.1. LA PERTINENCE ECONOMIQUE DU PACTE DE STABILITE

En ratifiant à une très faible majorité le traité de Maastricht, par le référendum du 20 septembre 1992, le peuple français a accepté le principe de la création en Europe d'une monnaie unique, alors appelée l'écu. En fait, et selon les analyses qui avaient été faites alors par les médias[113], cette approbation d'extrême justesse avait une double signification. D'une part, les Français demeuraient attachés à l'union des nations européennes et craignaient qu'un vote négatif n'entraînât son éclatement. D'autre part, ils voulaient manifester leur

mécontentement devant la dérive de la construction européenne qui, depuis de nombreuses années, avait cessé d'être conçue au bénéfice des peuples. Ce dernier argument peut être aisément étayé par le fait que le référendum sur le Traité de Maastricht a été la première consultation électorale sur l'Europe depuis celui de 1971 relatif à l'acceptation de trois nouveaux membres au sein de la CEE (Danemark, Grande-Bretagne, Norvège).

On aurait pu espérer que le traité signé à Amsterdam, le 2 octobre 1997, allait corriger cette dérive et renforcer la cohésion de l'Europe, face aux défis de la mondialisation. Il n'en a rien été. L'Union européenne profite d'une amélioration conjoncturelle, résultant de la remontée temporaire du dollar, mais elle aggrave son impuissance structurelle, tant par l'effacement de sa politique commerciale, comme le stipule Fontagné *et alii*[114] que par l'inadaptation de sa politique monétaire, comme l'ont mis en évidence Eichengreen *et alii*[115]. Simultanément, la construction européenne continue à aller à l'encontre du principe de subsidiarité qu'elle prétend observer : suivant des voies détournées, les Etats nationaux sont mis sous tutelle, sur le plan budgétaire comme dans le domaine des normes.

4.1.1. L'Europe impuissante face à la mondialisation

Le phénomène de mondialisation, qui a commencé à se dessiner dans les années 80, a pris son plein essor dans les années 90. Bien souvent, ce phénomène est mal compris par les observateurs. C'est ainsi, en particulier, que les études menées dans le cadre de la Fondation Saint-Simon[116] par Daniel Cohen[117], Alain Minc[118] ou Denis Olivennes[119] s'efforcent d'en minimiser les conséquences, ne voulant y voir que le mécanisme ancien de concurrence par le commerce international[120].

Naguère, dans le schéma traditionnel d'une économie ouverte, les mécanismes de détermination de l'investissement et de formation des salaires continuaient en effet à être régis par la dynamique propre à chaque économie nationale. Comme le notent à juste titre Duchêne *et alii*[121], « lorsque les prix et les salaires d'un pays s'écartaient de ceux de ses concurrents,

l'ajustement se faisait par le commerce international, dans le sens soit du déficit (insuffisance de compétitivité), soit de l'excédent (excès de compétitivité) ».

Désormais, dans un espace indifférencié, la mondialisation des entreprises signifie que celles-ci mettent en concurrence les salariés de l'ensemble des pays[122]. Lorsque les conditions macroéconomiques créées par les États rendent les coûts salariaux trop élevés dans un pays donné, les entreprises mondialisées modifient leur comportement, qu'elles soient d'origine nationale ou d'origine étrangère. D'une part, elles limitent leurs capacités de production sur le territoire national, en freinant l'investissement et en l'orientant uniquement vers des gains de productivité, cependant qu'elles favorisent la production à l'étranger (dans leurs filiales ou chez leurs partenaires)[123]. D'autre part, selon Fontagné *et alii*[124], elles s'efforcent d'abaisser leurs coûts salariaux, en demandant une réduction des charges et donc des prestations sociales, et en pratiquant une flexibilité des salaires dans le seul sens de la baisse. Ce mécanisme se répercute sur les entreprises purement locales, ce qui entraîne l'ensemble de l'économie vers la stagnation et le chômage de masse[125].

4.1.2. L'effacement de la politique commerciale[126]

Dans une acception démocratique, l'Europe ne peut avoir de sens que si elle permet de faire fructifier le pluralisme culturel et d'assurer le progrès économique et social des nations qui la constituent. Or les nations européennes sont doublement menacées. D'un côté, comme le souligne Alfredo Valadao dans une publication qui fait date[127], elles subissent la pression des Etats-Unis d'Amérique, dont le modèle tente de s'imposer partout, ce qui aboutit au nivellement de toutes les cultures et spécificités nationales. De l'autre, elles doivent faire face au dumping monétaire de pays dont les niveaux de salaires horaires sont trente fois plus faibles que le salaire horaire moyen de l'UE[128], alors que les écarts de productivité du travail sont dans une échelle beaucoup plus réduite[129].

Une politique commerciale dynamique est donc plus nécessaire que jamais, afin d'affirmer l'identité européenne et de faire de l'Union un véritable espace économique, distinct de

l'ensemble du monde. Comme le rappelait François Chesnais récemment, « les méfaits de la mondialisation ne se manifestent pas par des déséquilibres de balances de paiements, mais ils s'exercent dans les conditions intérieures de croissance, dans la création d'emplois et d'activités »[130]. La croissance économique est même devenue si faible en Europe, depuis le début des années 90, que les pays membres de l'UE en sont venus à accumuler des excédents commerciaux, en dépit de leur handicap massif de coûts salariaux. En réalité, selon l'argument avancé par Jean-Paul Fitoussi, « c'est l'emploi qui est désormais devenu le poste d'ajustement »[131].

Or l'Europe d'aujourd'hui est toujours présentée comme se situant dans le prolongement logique du marché commun, c'est-à-dire de la Communauté Economique Européenne (CEE) instituée en 1957 par le traité de Rome. Il s'agissait alors de créer une zone de préférence commerciale, avec une liberté totale des échanges intra-communautaires, tout en distinguant cette zone du reste du monde. Pour les produits industriels, un tarif extérieur commun (TEC) avait ainsi été établi vis-à-vis des autres pays. Parallèlement, une politique agricole commune (PAC) avait été mise en place, la fixation de prix européens s'accompagnant de compensations aux frontières de la Communauté (prélèvements à l'importation, restitutions à l'exportation).

La création du marché commun était une idée économiquement et politiquement optimale. Jusqu'au premier choc pétrolier, en 1973, la CEE bénéficia d'une croissance économique et sociale sans précédent. Les niveaux de vie progressaient régulièrement, le plein emploi était garanti, l'inflation était contenue. Le libre-échange intra-communautaire, dans une zone suffisamment vaste et entre des pays relativement proches par leur niveau de développement, profitait à tous[132]. Il permettait aux nations de la Communauté de bénéficier de la plupart des gains que la théorie économique attribue à l'échange international, sans en subir les coûts. Vis-à-vis du reste du monde, la CEE n'était pas fermée, mais elle maîtrisait son degré d'ouverture, en accordant des conditions préférentielles aux pays les plus proches d'elle sur le plan géographique, historique et culturel[133].

Lorsque la Communauté européenne se lança dans la création du « marché unique », largement réalisé depuis le 1er janvier 1993, cette opération fut présentée comme

l'approfondissement du marché commun. En réalité, la plupart des mesures de libéralisation prises dans ce cadre se sont appliquées également vis-à-vis du reste du monde, en particulier dans le domaine des services[134]. Dans les rares cas où subsiste une préférence communautaire, celle-ci demeure minime et de caractère purement symbolique. C'est ainsi que l'ouverture des marchés publics ne peut privilégier les fournisseurs de la Communauté que dans la mesure où l'écart de prix est inférieur à 3%. Pour l'essentiel, le marché unique signifie par conséquent l'insertion de l'Europe dans un espace mondial de plus en plus indifférencié.

La Communauté européenne n'aurait pu garder son identité économique que si elle avait défini et mis en œuvre une politique commerciale offensive et efficace. Or ce sujet a été omis dans le programme du marché unique. De facto, petit à petit, la CEE a accepté de se soumettre à un libre-échangisme mondial de plus en plus généralisé. Dans les cycles successifs de négociations commerciales multilatérales, menés dans le cadre du GATT, l'absence de stratégie européenne et l'influence prédominante des négociateurs britanniques se sont traduites par l'érosion graduelle du tarif extérieur commun : celui-ci était déjà tombé en moyenne à 7%, avant l'application des baisses prévues par le cycle de l'Uruguay Round. Dans le secteur agricole, l'Europe s'est même trouvée en position d'accusée en raison des erreurs de gestion de la PAC ; les tentatives françaises n'ont pas permis de redresser véritablement la barre, de sorte que l'accord de Blair House a entériné l'abandon de la spécificité européenne[135].

Toute la logique du marché unique a consisté à créer en Europe une simple zone de concurrence, favorable aux consommateurs, mais sans se préoccuper aucunement de savoir si l'espace européen était attractif pour les entreprises. Certes, le traité de Maastricht prévoyait de veiller à ce que « les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de la Communauté soient assurées ». Mais le dernier alinéa de l'article correspondant, repris dans le traité d'Amsterdam, écarte toute possibilité de politique industrielle, puisqu'il n'est pas question d'introduire « quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence » (titre XVI, article 157 dans la nouvelle version consolidée du traité instituant la Communauté européenne). On interdit désormais les pratiques qui ont permis les seuls succès industriels de l'Europe obtenus dans l'aéronautique et l'espace en dehors du cadre communautaire.

En ce qui concerne la politique commerciale, le traité d'Amsterdam parachève le démantèlement de l'union douanière, qui constituait le fondement du marché commun. Les sept pages du traité de Rome concernant l'établissement du tarif douanier commun sont désormais remplacées dans le titre 1 par le seul article 26, qui n'a plus qu'une portée purement symbolique. Quant à la politique commerciale commune, elle fait l'objet du titre IX (ex-titre VII) qui se borne à énoncer des généralités sans définir des principes efficaces d'action. Une telle érosion de la préférence communautaire affaiblit considérablement la portée des dispositions nouvelles sur l'emploi, inscrites dans le titre VIII, ainsi que celles du titre XI qui intègrent dans le traité d'Amsterdam l'ancien protocole sur l'Europe sociale[136].

Logiquement, ce processus d'effacement de la Communauté est appelé à se poursuivre. L'étape suivante sera le « nouveau marché transatlantique », accord de libre-échange avec les Etats-Unis préparé au nom de la Commission de Bruxelles par Sir Leon Brittan. Viendra ensuite le tour de l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI), négocié dans le cadre de l'OCDE. Le pluralisme culturel et l'économie sociale de marché, qui caractérisent l'Europe communautaire, seront ainsi mis à mal.

4.1.3. L'inadaptation de la politique monétaire

Depuis que le traité de Maastricht a été ratifié, la question essentielle est de savoir si la monnaie unique, rebaptisée euro dans le traité d'Amsterdam, sera favorable à la croissance et à l'emploi des nations appelées à faire partie de cette zone monétaire, plus restreinte que l'ensemble de l'Union européenne. La logique anglo-saxonne, à la base du libre-échangisme mondial, s'accompagne en effet d'une politique monétaire pragmatique qui en limite les effets négatifs. Or le propre de la construction européenne est de combiner ce libre-échangisme avec un dogmatisme monétaire, d'inspiration germanique, qui s'avère de plus en plus dépassé par l'évolution du monde.

Le peuple allemand, qui a gardé le souvenir des spoliations découlant de l'hyperinflation[137] des années 20, associe la stabilité monétaire au « miracle économique » des années d'après-guerre.

C'est pourquoi il reste viscéralement attaché au deutsche mark et craint que l'euro ne soit pas aussi « fort » que sa propre monnaie. Les dispositions du traité de Maastricht, reprises dans le traité d'Amsterdam, sont purement et simplement calquées sur celles régissant la Bundesbank : la Banque centrale européenne sera située à Francfort.

Le principe de la monnaie forte, déjà dépassé lors de la rédaction du traité de Maastricht, a révélé ses effets catastrophiques dans les années 90. Deux événements majeurs sont en effet intervenus depuis la période du miracle économique allemand : d'abord le flottement mondial des monnaies, institué en mars 1973[138], puis la mondialisation, qui a pris son plein essor dans les années 90.

Dans le régime des parités fixes, qui avait été établi en 1944 par les accords de Bretton Woods, les niveaux relatifs de prix des économies dépendaient essentiellement des rythmes respectifs d'évolution de leurs prix intérieurs[139]. C'est pourquoi un pays bénéficiant d'une faible inflation, en raison d'une politique monétaire rigoureuse, voyait son niveau relatif des prix baisser par rapport à celui de ses partenaires. Engrangeant des excédents commerciaux, un tel pays ne subissait pas de contrainte extérieure et élargissait au contraire sa marge de manœuvre. Tel fut le cas de l'Allemagne, dans l'espace mondial, jusqu'au début des années 70 : le deutsche mark était fort sur le plan interne, mais il tendait alors à être sous-évalué, c'est-à-dire qu'il était une monnaie faible sur le plan externe, au point de devoir être réévalué à plusieurs reprises. Le même phénomène s'est ensuite reproduit au sein du Système Monétaire Européen, dans cette zone plus restreinte où avaient été maintenues des parités fixes[140].

Désormais, dans l'espace mondial, le flottement des monnaies inverse les résultats externes des politiques monétaires[141]. Depuis le milieu des années 80, la désinflation est générale, de sorte que l'écart d'inflation qu'une nation peut retirer d'une politique monétaire plus rigoureuse que celle de ses concurrents est de plus en plus réduit. En revanche, une politique monétaire restrictive a pour effet de faire monter le taux de change nominal, et ce mouvement tend à devenir prédominant. Bien que la hausse des prix soit faible dans un pays soumis à une telle politique, le niveau général des prix et des salaires tend ainsi à s'élever au-dessus de celui du reste du monde, ce qui signifie que la monnaie devient surévaluée.

Tel est bien le mouvement dans lequel l'Allemagne s'est engagée depuis le milieu des années 80, entraînant une fraction de l'Union européenne dans une « zone mark », et provoquant l'éclatement du Système Monétaire Européen. Le niveau relatif des prix de la zone mark s'est ainsi élevé au-dessus de celui des Etats-Unis et, a fortiori, bien au-dessus des prix mondiaux. En prenant comme base 100 la moyenne mondiale, le niveau relatif des prix de la zone mark a atteint, en 1996, l'indice 164[142]. Quant aux salaires de la zone mark, ils sont depuis 1987 les plus élevés du monde.

Une telle évolution se situe dans le contexte de la mondialisation, où les niveaux relatifs de prix et de salaires déterminent les conditions de croissance. Pour expliquer le chômage de masse en Europe, certains experts[143] invoquent les rigidités du marché du travail, afin de masquer les erreurs de la politique monétaire. En fait, il n'est pas étonnant que la surévaluation monétaire de la zone mark l'ait transformée en une zone de basse croissance et de fort chômage, entraînant par son poids la plus grande partie de l'Union européenne (le Royaume-Uni connaît une croissance plus soutenue depuis qu'il s'en est dissocié). Il n'est pas surprenant, non plus, qu'un rebond de croissance soit apparu depuis le second semestre de 1997, après que le resserrement temporaire de la politique monétaire américaine eut affaibli le mark et ses monnaies satellites en faisant remonter le dollar de 25%[144].

Le traité d'Amsterdam aurait dû tirer les leçons de l'expérience, en modifiant les articles clés qui vont déterminer la gestion de l'euro. Suivant le modèle allemand, l'objectif principal du Système Européen de Banques Centrales (SEBC) est, comme cela a été étudiée à la section précédente, de « maintenir la stabilité des prix » (article 105 de la version consolidée du traité instituant la Communauté européenne). Cette mission est prioritaire. Or l'euro ne pourrait être viable que si la politique monétaire européenne, abandonnant le dogmatisme germanique, adoptait le pragmatisme anglo-saxon. Il suffirait, dans ce but, de s'inspirer de la mission impartie à la Réserve fédérale américaine. Dans cette perspective, le ministre français de l'économie, des finances et de l'industrie, Dominique Strauss Kahn, s'est prononcé pour un policy mix « politique budgétaire restrictive et politique monétaire expansive, « appliquée par le couple Clinton-Greenspan » plutôt que la combinaison « politique monétaire restrictive et

politique budgétaire expansive appliquée par le couple Reagan-Volcker »[145]. **L'article 105 doit donc être modifié en faisant figurer la croissance et l'emploi dans les objectifs du SEBC, au même titre que la stabilité des prix.**

De même, la primauté du pouvoir politique devrait être affirmée en ce qui concerne la politique de change vis-à-vis des monnaies extra-communautaires. Certes, en régime de changes flottants, il n'est pas possible de fixer des parités monétaires, mais les orientations définies par le Conseil doivent prévaloir sur les décisions du SEBC. Or le traité d'Amsterdam confirme les dispositions du traité de Maastricht qui assuraient déjà, *de facto*, la primauté du pouvoir monétaire. D'une part, il stipule que ces orientations de politique de change doivent être recommandées par la Commission ou par la Banque centrale européenne, et qu'elles « n'affectent pas l'objectif principal du SEBC, à savoir le maintien de la stabilité des prix »[146] (article III, ex article 109 du traité de Maastricht). D'autre part, il exclut que le pouvoir monétaire puisse « accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme » (article 108, ex-article 107).

Pour assurer durablement une politique économique favorable à la croissance et à l'emploi, il faudrait changer le sens de toutes ces dispositions. Or le Conseil de Luxembourg, le 13 décembre 1997, a renforcé encore la primauté du pouvoir monétaire : allant au-delà du traité, il a confié la gestion courante du change à la Banque centrale européenne. Le gouvernement français a cru remédier aux défauts manifestes du traité d'Amsterdam en obtenant la mise en place d'une instance informelle réunissant les États participant à l'euro. Tant que les verrous des articles 105, 108 et III resteront en place, cette instance sera dépourvue de tout véritable pouvoir.

4.1.4. La mise sous tutelle des Etats-Nations

Normalement, la Communauté européenne ne devrait s'occuper que des questions qu'elle est seule en mesure de traiter efficacement. On a vu précédemment qu'elle s'avérait incapable de relever les défis de la mondialisation, alors que ce devrait être son rôle primordial. En

revanche, l'essentiel des missions imparties aux pouvoirs publics devrait relever de la compétence des Etats nationaux. Telle est d'ailleurs le sens du « principe de subsidiarité », qui définit la hiérarchie des fonctions au sein de la Communauté européenne[147]. Le traité de Maastricht en avait posé les fondements dans son article 3B, qui est repris comme article 5 du traité d'Amsterdam.

L'analyse juridique des traités montre que le principe ainsi posé est purement théorique. La Commission européenne, par ailleurs convaincue d'être la seule à incarner l'intérêt général européen, ne peut guère le faire respecter car elle n'a aucune légitimité provenant du suffrage. C'est pourquoi le nouveau protocole sur la subsidiarité, annexé au traité d'Amsterdam sous le numéro 30, consacre en réalité la supériorité du droit communautaire dans sa version la plus extrême, définie sans aucun contrôle par la Cour de Justice de Luxembourg : au lieu d'organiser la subsidiarité, il entérine, en quelques sortes, l'anti-subsidiarité. Dans cette optique, il est logique que les Etats nationaux soient mis sous tutelle sur le plan économique, tant par l'automaticité du pacte de stabilité budgétaire que par la multiplication des normes communautaires.

4.1.5. L'automaticité du pacte de stabilité budgétaire

Lorsque le projet d'union économique et monétaire avait été préparé, le rapport Emerson, sur lequel nous reviendront dans le chapitre suivant, établi en 1990 à la demande de la Commission de Bruxelles, avait présenté la monnaie unique comme un prolongement nécessaire du marché unique. Ce rapport reconnaissait néanmoins que l'abandon des monnaies nationales allait présenter des inconvénients, mais il mettait en avant le fait que les Etats nationaux allaient conserver des politiques budgétaires autonomes.

Dès la rédaction du traité de Maastricht, l'autonomie des politiques budgétaires nationales allait être battue en brèche à la demande de l'Allemagne, souhaitant que la future monnaie unique européenne soit « aussi forte que le mark ». L'article 104 C de ce traité, renuméroté 104 dans la version d'Amsterdam du traité sur la Communauté européenne, insistait sur la

nécessité d'éviter des déficits publics excessifs. Le protocole de 1992, repris désormais sous le numéro 20, définissait, comme cela a été vu dans la section précédente, les critères à ne pas dépasser par rapport au produit intérieur brut aux prix du marché : 3% pour déficit public, 60% pour la dette publique. Ces critères servaient de référence, d'abord pour la sélection des pays aptes à passer à la troisième phase de l'union économique et monétaire, puis pour décider la mise en œuvre éventuelle de sanctions.

Dans la première moitié des années 90, l'aggravation de la situation économique avait éloigné de ces critères la plupart des nations membres de l'Union européenne. Paradoxalement, ces critères n'ont pu être respectés in extremis, en 1997, qu'en raison de l'affaiblissement temporaire du mark et de ses monnaies satellites vis-à-vis du dollar. Le rebond de l'activité économique, s'ajoutant à des manipulations comptables et à de nouveaux efforts d'austérité budgétaire, a permis finalement de sélectionner onze pays membres. Il est vrai que le critère de 60% pour l'endettement cumulé n'a pas été appliqué strictement, bien que ce soit le plus pertinent : si l'on avait écarté l'Italie, qui atteint le double de ce chiffre, il aurait fallu éliminer également la Belgique, placée dans la même situation, ainsi que le Luxembourg qui partage sa monnaie avec elle.

Comme le souligne Georges Berthu, « le dogmatisme germanique, aussi intransigeant dans le domaine budgétaire que dans le domaine monétaire, n'était pas pleinement satisfait par ces dispositions »[148]. Pour les États participant à la monnaie unique, il a donc exigé la mise en place d'un « pacte de stabilité budgétaire », imposant que les sanctions deviennent automatiques. Les déficits publics supérieurs à 3 % du produit intérieur brut feront l'objet de sanctions pécuniaires, allant de 0,2% à 0,5% du PIB selon l'ampleur du dépassement. De telles sanctions ne pourront être évitées que dans des situations exceptionnelles qui, au cours des vingt dernières années, n'ont été rencontrées que quatre fois sur trois cents cas de dépassements parmi les quinze pays membres (récessions particulièrement graves, supérieures à 2% en moyenne annuelle). Les sanctions seront automatiques, sauf dérogation accordée éventuellement en cas de « récession sévère » (baisse annuelle de plus de 0,75% du PIB, que la France n'a connue qu'une seule fois en un quart de siècle). Exigée par le chancelier allemand pour la mise en œuvre de l'euro, cette mise sous tutelle budgétaire des États nationaux a été

consentie par les autres chefs d'Etat ou de gouvernement lors du Conseil de Dublin, en décembre 1996. Puisqu'il s'agit d'une remise en cause particulièrement grave de la souveraineté et du rôle des Parlements nationaux, on aurait pu s'attendre, comme l'ont demandé alors plusieurs personnalités politiques[149], à ce qu'elle figurât explicitement dans le traité d'Amsterdam et qu'elle fût soumise à la ratification des peuples. Il n'en a rien été. Bien au contraire, le « pacte de stabilité budgétaire » est considéré, de manière quelque peu péremptoire, comme un « engagement hors traité » pris par les États membres et qui, comme tel, n'a pas à être ratifié...

Sur le plan économique, on peut comprendre le souci d'éviter que certains États n'accumulent des déficits excessifs. Mais l'excès de la part des dépenses publiques dans le PIB s'explique généralement par l'insuffisance de croissance et donc d'emploi. C'est en tout cas une explication keynésienne qui prévaut lorsque le chômage de masse a principalement des origines keynésiennes (Artus, 1994). L'objectif, aujourd'hui proclamé, d'atteindre le strict équilibre budgétaire ne paraît, de ce fait, pas pertinent : l'Etat doit pouvoir emprunter lorsqu'il s'agit de financer ses investissements. En outre, la balance courante de l'Union européenne accumule les excédents tandis que les Etats-Unis sont largement déficitaires, ce qui pousse à une remontée tendancielle de l'euro vis-à-vis du dollar. Afin de compenser cette tendance, tous ceux qui souhaitent le succès de la monnaie unique devraient donc préconiser, au moins temporairement, le recours aux déficits budgétaires. À défaut d'un tel changement de cap, l'euro ne sera pas viable : une monnaie « forte » et surévaluée aura inévitablement pour effet d'enrayer le rebond actuel de la croissance européenne.

4.1.6. La multiplication des normes communautaires

De même que le processus de mise en œuvre de la monnaie unique a abandonné le principe de l'autonomie budgétaire nationale, qui avait été présenté dans le rapport Emerson[150] comme l'une des conditions de sa réalisation, de même le marché unique a-t-il de facto laissé de côté le principe de la reconnaissance mutuelle des normes, alors que le Livre blanc de 1985 en avait fait le fondement principal du grand marché intérieur.

La reconnaissance mutuelle signifie qu'à partir du moment où un État de la Communauté juge qu'un produit est conforme à ses propres normes, et donc acceptable pour les consommateurs nationaux, les autres États ne sont plus autorisés à refuser son entrée sur leur territoire, sauf exception dûment motivée[151]. À priori, dans le cas général, ce principe est le moyen le plus logique pour favoriser les échanges intra-communautaires. L'harmonisation des normes au niveau communautaire aurait donc dû représenter que l'exception qui confirme la règle.

En réalité, petit à petit, la mécanique s'est inversée. L'ancien président de la Commission, Jacques Delors, a même affirmé que, en 1997, désormais 80% des règles sont édictées à Bruxelles. Il est vrai que cette dérive a suscité de vives oppositions en raisons de quelques erreurs psychologiques, par exemple lorsque la Commission a prétendu interdire les méthodes traditionnelles françaises de fabrication du fromage. Le processus général d'harmonisation s'est néanmoins poursuivi.

Dans le traité d'Amsterdam, les mesures d'harmonisation prises suivant les dispositions de l'article 95 (ex-article 100A) sont justifiées par les objectifs du marché intérieur, qui sont définis à l'article 14 (ex-article 7A). Certes, des dérogations nationales demeurent possibles, mais les modifications introduites par le nouveau traité n'ont pour but que de multiplier les conditions d'application, afin de diminuer les droits des États : d'une part, le champ des dérogations possibles est réduit ; d'autre part, la procédure d'autorisation des dérogations apparaît complexe et discrétionnaire[152].

Il est clair que l'objectif de la Commission est de faire disparaître le plus possible les dérogations nationales. La notion de « directive communautaire », définissant un cadre général dont les modalités d'application incombent aux Etats, répondait au principe de subsidiarité. En réalité, les directives se sont multipliées, se transformant de plus en plus en des règlements contraignants. En outre et comme l'écrit Guillaume Bigot dans un livre à paraître, « le comble est que, là où l'harmonisation serait nécessaire, on continue à tolérer le fait que le Luxembourg se soit transformé en un véritable paradis fiscal, au cœur même de la Communauté »[153].

Comment peut-on expliquer une telle évolution ? En fait, tout pouvoir administratif qui n'est pas soumis étroitement au contrôle démocratique a la tentation de renforcer sans cesse son pouvoir. Ce thème est omniprésent dans le débat public français où la discussion autour du rôle et la place de l'Ecole Nationale d'Administration a symbolisé la problématique de l'omnipotence d'un pouvoir administratif opaque et quasi autonome. En toute bonne foi, la Commission européenne croit incarner l'intérêt général, mieux que les responsables politiques. jouissant de la stabilité et à force d'obstination, elle finit toujours par imposer son point de vue. L'administration française avait ainsi régné sous la IVème République. Aujourd'hui certains politologues comme G.Duhamel, pensent que, « bridée au départ par l'avènement de la Vème République, elle a reporté ses ambitions dans la construction d'un super-Etat au niveau européen »[154]. Le mode de fonctionnement de la Commission de Bruxelles a subi cette influence et demeure imprégné de cet état d'esprit, bien que l'usage de la langue française ait fortement reculé dans les instances communautaires au cours des dernières années.

Non seulement cette évolution est peu propice à la démocratie, mais elle est surtout inefficace sur le plan économique. Les experts de la Commission, à l'instar de Yves Thibault de Silguy, pensent que le marché intérieur européen est renforcé par la multiplication des normes communautaires. Or les entreprises ne font que s'adapter à ces normes, sans que cela les incite pour autant à produire dans l'espace européen. Contrairement aux apparences, il semblerait que l'intégration économique européenne ne progresse plus ; à l'exception du secteur agro-alimentaire, elle ne cesse de reculer depuis un quart de siècle. Le seul facteur d'accroissement des échanges intra-communautaires a été constitué par les phases successives d'élargissement. Si l'on raisonne à périmètre constant (les quinze membres actuels), on s'aperçoit que dans l'industrie, depuis 1973, la part des importations d'origine communautaire a baissé de sept points en France, de neuf points dans les pays du Bénélux, de douze points en Allemagne[155].

Dès lors que l'on refuse toute discrimination vis-à-vis des entreprises extra-communautaires, les entreprises d'origine européenne n'ont aucune raison de privilégier les alliances avec leurs partenaires de la Communauté : elles préfèrent agir dans l'espace mondial, de sorte que les efforts conjoints de recherche, au niveau européen, demeurent dérisoires[156]. En l'absence de préférence communautaire, et en raison de la surévaluation monétaire, le grand marché

intérieur s'avère par conséquent comme un échec, n'engendrant aucune dynamisation du tissu productif européen. Le Royaume-Uni par son libre-échangisme, l'Allemagne par son dogmatisme monétaire et budgétaire, la France par sa culture administrative, chacune des trois principales nations de l'Union a apporté sa pierre à la construction européenne. Et comme l'indique G.Lafay, « celle-ci constitue désormais un mélange détonnant, mais le traité d'Amsterdam s'est efforcé de lui donner l'aspect d'un édifice ordonné, en consolidant et en complétant les dispositions des traités antérieurs »[157]. Les partisans de l'actuelle construction européenne sont conscients de la fragilité d'un tel édifice, mais ils semblent penser qu'il suffirait d'ajouter un nouvel étage politique pour le rendre viable. Prétendant remédier ainsi au déficit démocratique, ils agissent de manière ambiguë en refusant, comme l'affirme Henri Guaino dans sa dernière publication, de faire ratifier le traité d'Amsterdam par un peuple dont ils craignent le jugement[158].

En réalité, et selon Emmanuel Todd, « la création de l'euro est un leurre dans la mesure où ce sont les fondations mêmes de l'Union européenne qui ont été sapées »[159]. Comment, en effet, peut-on croire en l'avenir de cette Europe malthusienne, où le renouvellement des générations n'est plus assuré ? Il est illusoire de prétendre sauvegarder un espace social et culturel sur notre continent dès lors que l'espace économique européen continue de perdre sa consistance. « Il serait suicidaire, comme l'écrit Jean-Paul Fitoussi dans l'un de ses articles publiés dans *Le Monde*, de rester dans une voie qui condamne les citoyens à choisir entre le chômage de masse et la régression sociale du plus grand nombre, cependant que les gains de pouvoir d'achat sont réservés à une minorité privilégiée »[160].

Ainsi et selon le mot de Gérard Lafay, « l'identité politique et économique de l'Europe ne se trouvera pas dans une fuite en avant institutionnelle, suivant les chimères européistes »[161]. En vidant graduellement de leur substance les États nationaux, émanations démocratiques des peuples, on a construit une Europe dirigée conjointement par les banquiers centraux et notamment de la BCE, les commissaires de Bruxelles et les juges de Luxembourg. Les peuples sont alors écartés d'une telle organisation. Face à ce processus de dilution, déjà largement engagé, les vrais européens semblent être ceux qui présenteront aux peuples du continent le projet d'une véritable refondation.

Une « Europe européenne », fondée sur les nations et servant d'exemple aux autres continents, ne peut résulter que de l'émergence d'une volonté commune. Au lieu de s'aligner en permanence sur les positions allemandes, la France doit proposer à tous ses partenaires une réflexion en profondeur sur les finalités de l'Union. L'objectif doit être de redonner aux nations européennes leur foi dans l'avenir, en assurant à chacune d'entre elles les conditions du redressement démographique, de l'expansion économique et du progrès social. Une telle Europe affirmerait son identité dans l'espace mondial, par sa politique commerciale comme par sa gestion monétaire ; elle entraînerait dans une dynamique de croissance ses voisins les plus proches, au sud comme à l'est.

Mais pour en arriver là encore faut-il discuter des dispositions *stricto sensu* juridiques des Traités européens.

4.2. LES DANGERS JURIDIQUES ET POLITIQUES DES TRAITES DE MAASTRICHT ET D'AMSTERDAM

L'examen des dispositions juridiques et politiques de ces traités est indispensable pour qui veut appréhender de manière complète la problématique européenne à l'œuvre. En effet, comme on le verra dans la seconde partie de cette thèse, la place du droit dans la construction européenne est croissante depuis une vingtaine d'années. Afin de bien saisir l'esprit des Traités et leur logique globale, il convient donc d'examiner ce qu'ils prévoient sur les autres domaines que strictement budgétaire.

Comme cela a été évoqué dans la section précédente de ce chapitre, voilà plusieurs années que le débat sur la construction européenne est confiné à la question monétaire, comme si l'euro résumait l'Europe. D'autres évolutions majeures sont pourtant à l'œuvre, qui vont bouleverser l'avenir des nations européennes. Pour l'essentiel, ces évolutions sont inscrites dans le traité d'Amsterdam. Malgré la nécessité de procéder, avant sa ratification, à une révision de la constitution à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997[162], ce

traité apparaît comme le grand absent du débat public en France. Signé le 2 octobre 1997, le traité d'Amsterdam est l'aboutissement de la conférence intergouvernementale prévue par le traité sur l'Union européenne de 1992 (art.N.2 du traité de Maastricht) et tenue à Turin du 29 mars 1996 au 17 juin 1997, avant de trouver sa conclusion au sommet (Conseil européen) d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997. Il existait alors un consensus minimum sur la nécessité d'un ajustement des institutions de l'Union définies par Maastricht, tant chez les, partisans de l'actuelle construction communautaire, que chez les « eurosceptiques ». Le traité d'Amsterdam va néanmoins beaucoup plus loin.

Le traité de Maastricht, qui accentuait le potentiel fédéraliste, représentait déjà un saut qualitatif par rapport à l'Acte unique européen de 1986. Il impliquait des transferts considérables de souveraineté des États membres vers la nouvelle Union européenne. Par les modifications qu'il apporte à l'Union de 1992, ainsi qu'aux traités de Rome de 1957 (CEE et CEEA) et de Paris de 1951 (CECA), Amsterdam introduit à son tour des changements décisifs dans la construction européenne.

Ces changements sont de trois ordres :

- La communautarisation de choix relevant en principe de la souveraineté nationale : la politique commune des visas, de l'immigration, de l'asile et des questions touchant à la libre circulation des personnes rejoint totalement le « premier pilier », c'est-à-dire les matières véritablement communautaires dans leur procédure, comprenant notamment la politique économique et monétaire. Le « troisième pilier » dit « maintenu » - affaires intérieures, sécurité et justice - fera désormais l'objet d'une action beaucoup plus intégrée. Concernant la PESC (Politique Etrangère et de Sécurité Commune), des changements institutionnels sont apportés. Par exemple, disparition du système de la « troïka » au profit de la présidence tournante et du secrétariat général du Conseil. Ainsi apparaissent des décisions prises sur la base de « stratégies communes » ou d'adoption d' « actions communes » ou de « positions communes ».
- Sur un plan plus institutionnel et procédural, outre des modifications touchant la « codécision »[163] et à la pondération des votes au Conseil des ministres, l'extension de

mécanismes de sanctions-dissuasion très contraignants renforce nettement le caractère intégrateur, voire « fusionniste » du traité de Maastricht.

- L'absence de « clause de retour » ou de véritable possibilité de révision rend le processus pratiquement irréversible.

Dès lors, on ne saurait présenter le traité d'Amsterdam comme un simple texte d'ajustement technique : il est, en réalité, porteur de changements politiques majeurs.

L'argument avancé pour refuser l'organisation d'un référendum sur la révision de la Constitution nécessaire à la ratification du traité, selon lequel la question européenne aurait été définitivement tranchée en septembre 1992, n'est, par conséquent, nullement recevable : il s'agit bien de deux textes et de deux séries de questions bien distincts. Constitutionnellement, les Traités de Maastricht et d'Amsterdam appellent donc deux réponses distinctes du peuple français. Reste à mesurer la portée des changements introduits par le traité d'Amsterdam : d'un côté, les abandons définitifs et leurs conséquences apparaissent tout à fait établis, de l'autre, l'ensemble nouveau demeure mal défini et présente, pour le moins, des traits flous et inquiétants. Si bien que dans la balance des pertes certaines (versant démocratie) et des gains espérés (versant efficacité), l'entreprise relève du pari hasardeux.

En somme, si ce traité dépouille incontestablement la nation de pans entiers de sa souveraineté, rien n'indique, en revanche, qu'il débouche sur une démocratie supranationale.

4.2.1. La souveraineté abandonnée

A.- La France dans l'Union européenne

On s'interrogera d'abord sur l'état du système politique et juridique national dans le cadre de l'intégration communautaire, avant d'évoquer les garde-fous posés, en principe, contre le démantèlement de la souveraineté au profit d'une entité non démocratique.

 # Une souveraineté « partagée » : A l'évidence, la construction communautaire a joué un rôle prépondérant dans l'amoindrissement de la souveraineté nationale. D'une part, le nombre des matières communautarisées à un degré plus ou moins poussé[164] augmente régulièrement, touchant des domaines de plus en plus sensibles et proches du « cœur » de la souveraineté étatique. Ce mouvement se trouve poursuivi accéléré par le traité d'Amsterdam, qui « européanise » complètement la politique des visas, de l'asile et de l'immigration (art. 61 à 69). En outre, dans l'ensemble des matières communautarisées (« premier pilier »), le passage de la règle de l'unanimité à la procédure de la majorité qualifiée[165] entraîne lui aussi une atteinte substantielle à la souveraineté étatique. Enfin, dans les rares domaines où, après le traité d'Amsterdam, subsiste le vote à l'unanimité, par définition le plus protecteur de la souveraineté (art. 205 §3) comme dans celui de la PESC, les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption de la mesure en cause ; et, si un État déclare vouloir s'opposer à l'adoption d'une décision requérant la majorité qualifiée, le Conseil des ministres peut décider - à la majorité qualifiée[166]...- d'en saisir le Conseil européen en vue d'une décision à l'unanimité ; quant à l'Etat s'étant abstenu, il demeure tenu, au nom de la solidarité communautaire, de ne prendre aucune mesure nationale gênant l'application de la décision du Conseil. Ces quelques considérations procédurales, dont l'importance pratique est considérable, font largement justice d'un argument selon lequel la souveraineté des États, exercée en commun, se trouverait renforcée par rapport au reste du monde : si on ne sait qui décidera demain, on sait d'ores et déjà qui ne décidera plus. Du reste, les principes généraux de la répartition des compétences entre l'Union européenne, les Communautés et les États membres permettent de mesurer l'ampleur de la perte de souveraineté. Si le principe demeure que l'Union, n'étant pas un État au sens constitutionnel, ne dispose pas de la « compétence de la compétence », autrement dit du pouvoir discrétionnaire de définir ses champs d'intervention, la jurisprudence et la pratique poussent puissamment en sens contraire.

Dans le domaine des compétences internes, même si l'on place à part celles auxquelles les États ont renoncé de manière définitive, comme la faculté d'introduire des droits de douane dans les échanges intra-communautaires, tout transfert de compétence entraîne pour l'Etat la perte de son pouvoir normatif sur la question. Mais les compétences étatiques se trouvent aussi encadrées, à la fois par des principes proclamés par les traités, par le respect des objectifs

communautaires généraux définis par ces derniers, ainsi que par les mesures d'harmonisation communautaires tendant à la convergence des législations[167]. En outre, certains « concepts régulateurs » des compétences réduisent également la marge d'action autonome des États. Par exemple, le principe de préemption implique que les États membres ne sont autorisés à exercer la compétence en question que si la Communauté n'a pas exercé la sienne ; mais il suppose aussi que la compétence nationale résiduelle est seulement provisoire. De surcroît, dans la période où la compétence communautaire est « virtuelle », l'exercice des compétences nationales est subordonné au respect des règles communautaires applicables, les États ayant en outre l'obligation de ne pas empêcher l'exercice futur par la Communauté de sa compétence autoproclamée. Cette dernière exigence est réaffirmée par un autre grand principe, celui de la fidélité communautaire, qui impose aux États membres d'exercer toute compétence dans le respect des objectifs, des principes directeurs et des compétences de l'Union et des Communautés. Quand les nations peuvent encore agir de façon « indépendante », elles ne peuvent donc le faire que pour servir la politique de Bruxelles.

Enfin, un des objectifs particuliers du traité d'Amsterdam est la consolidation de « l'acquis communautaire », ce qui revient à instaurer une sorte de « cliquet anti-retour ». Tout se passe comme si l'actuelle construction européenne était, sur le plan juridique, fondée sur un chantage : ne jamais revenir en arrière, quoi qu'il en coûte, sauf à prendre le risque de détruire l'édifice entier.

L'effet d'entraînement de la jurisprudence de la Cour de justice européenne de Luxembourg, qui s'autorise l'appréhension de toute question nationale, y compris celles exclues *a priori* du champ communautaire, ne doit pas être non plus négligé. L'exemple des activités sportives est des plus éclairants, de l'arrêt *Bosman* et de ses conséquences aux interrogations communautaires sur la compétence et les pouvoirs du CIO (association de droit suisse...), ou sur ceux de l'UEFA en matière d'organisation des compétitions ou de billetterie. Du coup, on peut s'interroger sur la portée de l'article 88-1 de la Constitution française[168], introduit en 1992, et sur la conformité à notre Constitution de la jurisprudence de la Cour de justice verrouillée par le principe de l'acquis communautaire.

Le poids quantitatif et qualitatif des normes communautaires contribue également de façon décisive à la disparition de la souveraineté française au sens classique. Selon le rapport du Conseil d'Etat de 1992[169], 1564 règlements et directives communautaires applicables à la France ont été adoptés ou sont entrés en vigueur durant la seule année 1991, cependant que le Parlement français adoptait 1417 lois, dont un certain nombre reprenant le contenu de directives ou répondant à l'exigence de mise en conformité de notre droit à la norme communautaire. Une majorité nette et croissante des normes applicables en France se trouve donc aujourd'hui déterminée par des autorités supranationales, dont il reste à prouver le caractère démocratique.

De plus, le droit communautaire se singularise, d'une part, par sa primauté, d'autre part, par son effet direct sur le droit interne. Ces deux règles de base, avant tout issues de la jurisprudence de la Cour de justice, ont été validées par le Conseil d'Etat français et la Cour de cassation qui, peu à peu et jusqu'à récemment encore, se sont mis en conformité avec ces points. L'Europe protège-t-elle pour autant les droits fondamentaux, ce que l'on pourrait attendre d'une démocratie, fut-elle supranationale ? En effet, le droit positif français prévoit et aménage un système complexe de protection des droits et libertés des individus et des groupes, qui s'est enrichi de manière déterminante avec l'introduction, en 1958, d'un contrôle de constitutionnalité qui a permis la diffusion, dans l'ensemble de l'ordre juridique, des effets protecteurs de la norme constitutionnelle[170].

Dans cet ensemble, le système de protection des droits fondamentaux développé par le droit communautaire apparaît singulièrement limité. De surcroît, le droit communautaire a bien entendu des conséquences sur les droits et libertés reconnus aux nationaux. La sanction par la Cour de justice de la législation française prohibant le travail de nuit des femmes et considérée, selon le droit communautaire, comme non conforme au principe d'égalité entre les sexes, en constitue un exemple, quoi que l'on en pense sur le fond. L'analyse de l'incidence sur la pratique démocratique française de la construction européenne et notamment du traité d'Amsterdam appelle .quelques observations. Remarquons d'abord que l'intégration communautaire de la France s'est très largement réalisée sans le consentement direct et en

dehors de la participation effective des citoyens, d'où le désintérêt, voire la méfiance de ceux-ci.

A l'inverse, la défiance de la classe politique et des élites vis-à-vis du suffrage universel dans le domaine de la construction européenne, se manifeste de façon récurrente. Rappelons, à ce titre, que seuls trois pays, dont la France, ont consulté leur peuple sur le traité de Maastricht, et un seul sur celui d'Amsterdam. D'où l'apparition d'un débat sur le caractère non démocratique de la construction européenne depuis quelques années[171].

 # Des garde-fous inefficaces : Quelles sont les protections fournies par le système national contre son propre démantèlement ? Tout d'abord, la souveraineté demeure nationale en vertu de la Constitution[172] c'est-à-dire qu'elle réside dans la volonté des seuls citoyens français. Après avoir, en 1976 et 1985, prohibé les transferts de souveraineté pour n'autoriser que les délégations, le Conseil constitutionnel est censé veiller aujourd'hui à ce que les aménagements procéduraux et les délégations consenties ne portent pas *« atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté »,* même si la jurisprudence des tribunaux ordinaires, judiciaires a ou administratifs, rend désormais le droit français totalement perméable à la norme communautaire. Enfin, les mécanismes du contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale et le vote du budget subsistent, et ont même été aménagés spécifiquement pour satisfaire au droit communautaire par la révision constitutionnelle de 1992[173].

Malgré tout, le système souffre sur ces points d'un certain nombre d'insuffisances et de défauts structurels. Outre ses ambiguïtés, la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel demeure d'effet limité : d'une part, le Conseil constitutionnel s'incline lui aussi devant l'acquis de la construction communautaire, les transferts et aménagements initiaux constituant pour lui un cadre intangible transformant de facto des délégations en transferts ; d'autre part, les conditions de sa saisine limitent considérablement sa capacité de contrôle. De surcroît, il ne peut contrôler directement la norme communautaire et en bloquer formellement les effets en droit interne. Et, dans le même temps, les recours devant la Cour de justice et, devant le Tribunal de première instance des Communautés créé en 1988, juridictions exclusivement compétentes pour mettre en cause le droit communautaire, ne sont possibles que dans des

conditions très précises, et leur accès n'est ouvert aux particuliers que pour les décisions les concernant individuellement. D'où un grave déséquilibre : la Cour de justice à titre préjudiciel et surtout les juridictions nationales, doivent annuler ou écarter la norme nationale non conforme au droit communautaire, alors qu'il est beaucoup plus difficile d'exercer un contrôle sur ce dernier.

Plus généralement, deux questions fondamentales subsistent concernant les relations entre droit français et européen. La première concerne la place même de la Constitution. En principe, les normes internes, même constitutionnelles, ne sont pas opposables à la norme communautaire. Néanmoins, la situation au regard du droit interne lui-même apparaît beaucoup moins claire. En 1996, dans une affaire relative à l'application d'une convention d'extradition, le Conseil d'Etat a interprété ladite convention en conformité avec les normes constitutionnelles, ce qui peut laisser postuler la supériorité de la Constitution française sur le traité[174].

La deuxième question découle de l'inadaptation générale de l'ordre constitutionnel de la Vème République au droit communautaire. De manière générale, le droit constitutionnel français conduit à considérer le droit communautaire comme une simple forme spécialisée du droit international, alors que les spécificités de l'ordre juridique communautaire en font un système primant sur tous les autres. Sa primauté automatique, son caractère largement auto-exécutoire, font que les contrôles nationaux mis en place, déjà légers, ne peuvent véritablement fonctionner[175].

B.- Vers la disparition juridique de la nation

L'évolution européenne dessinée par le traité d'Amsterdam aboutit donc clairement à la dilution de la souveraineté de la France par la perte de pouvoirs de ses autorités dirigeantes. Selon l'argumentation actuelle, la nation subsisterait cependant que sa souveraineté se sublimerait dans l'institution communautaire. Un tel discours fait peu de cas de la réalité juridique. La relation spécifique entre État et nation et la souveraineté de la nation sont des

caractères constitutifs de cette dernière. Ne plus permettre à l'Etat d'assurer le maintien d'un projet et de valeurs communs revient à nier le caractère souverain de la nation, c'est-à-dire sa raison d'être. De surcroît, la construction européenne menace certaines valeurs spécifiques au système républicain comme le principe d'unité ou encore la conception française de la solidarité[176]. Les mécanismes de sanction prévus par le traité d'Amsterdam illustrent clairement la double menace pesant sur la nation : atteinte à la souveraineté et contrainte sur les valeurs. Ainsi, l'article 7 du traité sur l'Union européenne consolidé prévoit, en cas de violation persistante de la part d'un État membre des droits et libertés, de priver ce dernier de son droit de vote au Conseil par une simple majorité qualifiée. Qu'on veuille bien considérer qu'il ne s'agit pas d'une simple argutie juridique : en imagine-t-on les conséquences lorsque la France voudra défendre certains principes de son droit du travail ou de sa protection sociale ? Sera-t-elle ignorée ou sanctionnée ? L'intégration plus poussée dans le système communautaire apporterait, selon le courant de pensée dominant, une compensation plus qu'équitable à une telle perte. D'un strict point de vue juridique, l'examen de l'ensemble communautaire suscite de réels doutes à ce sujet.

4.2.2. « Un saut dans l'inconnu »[177]

Alors que la dissolution juridique de la nation française dans la construction européenne est certaine, puisque programmée, le système institutionnel et normatif déjà existant, et qui se perfectionne dans un sens fédéraliste, demeure difficile à caractériser et présente de sérieuses défaillances par rapport à un modèle institutionnel et normatif classique de l'Etat de droit. D'où le risque de graves dérives d'un projet fédéraliste dont la légitimité et les moyens de contrôle démocratique sont encore flous.

A.- L'Europe du Traité d'Amsterdam : un objet politique non identifié

Même pour le juriste chevronné, l'architecture de la construction européenne manque de clarté. Tout d'abord, l'Union européenne et les trois Communautés européennes continuent à subsister

de conserve, même si leurs institutions se confondent (depuis 1965 pour les Communautés). Dans la logique du Traité d'Amsterdam, on aurait pu croire à un regroupement et à une réorganisation sous la seule bannière de l'Union européenne. Ce ne fut pas le cas.

Mais surtout, le traité d'Amsterdam renforce de manière très nette la tendance initiée par celui de Maastricht de l' « Europe à géométrie variable », qui aboutit à la variété des niveaux d'engagement et de contrainte selon les pays et les matières. Cette architecture extrêmement complexe, sinon confuse, source de difficultés substantielles et dont la seule justification reste la préservation d'une apparence de consensus recouvrant de graves dissensions, trouve une consécration juridique générale dans le traité d'Amsterdam sous le nom de mécanisme des « coopérations renforcées ».

Ainsi l'ensemble européen ne constitue pas une organisation internationale ordinaire, mais une création juridique baroque et inédite. Toutefois, bien qu'atténuée par le recours à la majorité qualifiée, la dimension interétatique demeure encore présente dans son fonctionnement, à travers notamment lie Conseil des ministres et le Conseil européen[178].

Pour autant, cet ensemble constitue-t-il une véritable fédération, terme le plus poussé de l'intégration[179] ? Tout d'abord, dans le modèle fédéral classique, l'échelon supérieur est un État. L'Union européenne ne saurait être qualifiée comme tel. Sans même prendre en considération l'absence de véritable ordre constitutionnel régissant des institutions, protégeant des droits et déterminant la production normative, les institutions communautaires s'avèrent difficiles à caractériser. Ainsi, même si le traité d'Amsterdam accroît un peu ses pouvoirs, le Parlement européen n'exerce pas les attributions d'une véritable institution parlementaire. De même, le Conseil des ministres apparaît, selon sa compétence, tantôt comme un gouvernement à géométrie variable, tantôt comme une deuxième chambre. Le Conseil européen, pour sa part, n'est que partiellement assimilable à un « chef de l'Etat » collégial. Quant à la Commission, elle cumule les fonctions d'un véritable exécutif, voire du véritable exécutif du système communautaire, fonctions assorties de pouvoirs de sanction, en matière d'aides publiques par exemple, et, comme le note justement P.Longuet[180], des missions de « super-secrétaire général » de l'Union et des Communautés. Concernant la répartition des compétences, le

système communautaire comporte certains caractères du fédéralisme, notamment la règle de primauté du droit communautaire ou encore les règles de majorité pour les décisions. Par d'autres traits, l'ensemble communautaire s'écarte nettement du schéma fédéral[181] : non-substitution de la citoyenneté européenne aux citoyennetés nationales ; absence, à l'échelon supérieur, de fonctions régaliennes comme une véritable politique étrangère ou une véritable défense. Enfin, dans d'autres domaines, le système communautaire va bien au-delà du fédéralisme, sans offrir les garanties de ce dernier. Les mécanismes nouveaux de sanctions, inhabituels dans le modèle fédéral, ont déjà été évoqués. Par ailleurs, il faut revenir sur le schéma communautaire actuel et futur de répartition des compétences entre l'échelon communautaire et les États membres. Il convient d'ajouter l'effet d'engrenage *(spill over),* développé à partir d'une appréciation de l'intérêt et de la logique communautaires qui rappellent l'extension de la compétence fédérale par la Cour suprême des Etats-Unis à partir de la « clause de commerce entre les États » formulée par la Constitution fédérale[182]. Face à ce mouvement fortement expansionniste, le principe de subsidiarité, vieille règle issue à la fois de la tradition canonique et de la doctrine protestante, et introduite dans l'ordre communautaire par le traité de Maastricht, ne peut jouer son rôle véritable. Rappelé aux articles 2 du Traité de l'UE consolidé et 5 du traité CEE consolidé, ce principe prévoit que « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres » (art.3b du Traité de Maastricht). Or, à l'évidence, un tel engagement s'avère incompatible avec la répartition des compétences selon le traité tel qu'elle est interprétée par la Cour, d'autant plus que le principe de subsidiarité n'est pas susceptible de protection par un recours juridictionnel devant la Cour[183]. À travers une telle combinaison de règles, la compétence des États se trouve donc virtuellement réduite à néant. Il s'agit là d'une situation inédite dans la pratique du fédéralisme, et dont le seul précédent approchant est la Constitution soviétique de 1936 et celle de 1977[184].

B.- Vers une démocratie continentale[185] ?

Au regard des valeurs proclamées par ses textes constitutifs et des États dont elle se compose, on peut se demander si l'Union européenne constitue, à défaut d'un État, une « Communauté de droit ». « L'Union européenne est-elle un Etat de droit ? » questionne ainsi André Gauron dans un livre publié en 1998[186]. La question se pose effectivement, tout à la fois en statique, c'est-à-dire *hinc et nunc* mais également en dynamique. Tout d'abord, pour ce qui de la hiérarchie des normes et la légalité communautaire, ces traités ne sauraient être considérés comme des Constitutions : d'une part, ils ne prévoient pas la protection des libertés et droits fondamentaux, d'autre part, ils ne régissent pas des institutions susceptibles d'être considérées comme étatiques. Ainsi, la Cour de justice ne peut être considérée comme une véritable cour constitutionnelle. En second lieu, la pratique institutionnelle et normative des Communautés, mais aussi le traité d'Amsterdam pour la PESC au moins, conduisent à une parfaite confusion dans le statut des actes communautaires, en particulier en ce qui concerne les directives. Comment qualifier, par exemple, les stratégies communes, positions communes et autres actions communes ? L'ouvrage récent de Pierre Le Mire, est consacré à cette question. Il conclut qu'en l'état actuel du droit européen, les démarches communes ne peuvent être définies de manière claire et précise[187].

Mis en œuvre par la Cour de justice et les juridictions nationales, le système de garantie juridictionnelle prévu par le droit communautaire demeure incomplet, malgré la diversification des recours. Ainsi, les particuliers ne peuvent-ils intenter de recours que contre les actes individuels et s'ils font la preuve de leur intérêt à agir ; malgré l'appréciation extensive par la Cour de la notion d'acte individuel, le champ des recours individuels demeure restreint. En outre, dans le domaine de la politique des visas et de l'immigration, le traité d'Amsterdam limite sensiblement la compétence de la Cour, alors que la communautarisation suppose en principe la compétence pleine et entière de la principale juridiction communautaire (art. 68 du traité CEE consolidé)[188].

Quant à la protection des droits et libertés fondamentaux, que l'accroissement des compétences de l'Union et des Communautés rend de plus en plus pressante, elle reste pourtant l'un des

principaux points faibles de la construction communautaire. Il n'existe pas de véritable déclaration de droits communautaire ; par ailleurs, dans un avis de 1996, la Cour a dénié à l'Union la possibilité d'adhésion en tant que partie à la Convention européenne des droits de l'homme. Reste alors la possibilité, évoquée entre par H.Kempf *et alii*, dans un ouvrage de 1996, d'instaurer une véritable Constitution européenne au sens formel et matériel, qui supposerait la réalisation préalable ou concomitante d'un État fédéral européen[189]. Des propositions diverses ont été avancées dans ce sens, dont la dernière est contenue dans un texte adopté par le Parlement européen en 1994. En l'absence d'une vraie nation européenne, on peut avoir de sérieux doutes sur la possibilité de mettre en œuvre un tel projet. Parier sur la reproduction à l'échelle communautaire du schéma historique français de formation de la nation par l'institution semble plutôt hasardeux. La construction européenne actuelle demeure donc, dans une large mesure, une grande inconnue. Cependant, à bien l'observer, on peut y distinguer certains germes d'un « totalitarisme » nouveau, au regard des définitions politiques et juridiques précises qu'ont pu en donner Hannah Arendt[190] ou Raymond Aron[191]. Ainsi, l'exaltation des institutions, la vocation à l'appréhension totalisante de la vie, l'existence indéniable d'une idéologie institutionnelle dominante et souvent intolérante, la nette opacité et le caractère peu démocratique du système, la logique expansionniste et le caractère irréversible du phénomène doublé d'une fuite en avant perpétuelle, constituent autant de présomptions préoccupantes[192].

Pour la première fois de son histoire, la France voit menacée son existence dans un contexte pacifique et avec l'aval de ses élites. Tout est désormais en place pour qu'elle disparaisse en tant que nation souveraine. « Sommes-nous cependant certains que l'entité supranationale qui s'apprête à la remplacer soit démocratique ? » interroge George Berthu (1998). Il est permis d'en douter. Dès lors, ne pas consulter le peuple sur la question serait une erreur, sinon une forfaiture au sens juridique : le peuple seul est habilité à renoncer à sa souveraineté[193].

Conclusion du Chapitre

Ce chapitre aura permis de brosser le portrait de la nouvelle situation budgétaire européenne, d'en expliquer les portées et les dangers dont elle peut être porteuse pour les Etats-Nations et surtout pour la démocratie même.

Il apparaît en effet, que l'évolution de la construction européenne de ces dernières années ne peut plus être considérée comme dans la lignée du Traité de Rome et de la conception initiale de l'Europe. Au départ, le projet européen visait à faire avant tout de l'Union européenne le moyen de faire progresser les Etats membres dans le sens du progrès dans toutes les acceptions que revêt ce terme. Il s'agissait d'une démarche constructive, créatrice, volontariste dans laquelle s'impliquait des Etats nations indépendants et souverains.

Or les aspects budgétaires des traités créant l'UEM, en consacrant une logique de rationnement budgétaire tous azimuts, met en place une perspective défensive et frileuse qui n'est en rien celle qu'imaginaient les pères fondateurs de l'Europe. Les critères de convergence, qui visent in fine la notion même d'Etat, s'ils permettent effectivement une gestion « saine » des finances publiques, ne disent rien quant aux nouveaux objectifs que se donnent l'UE. En effet, de simples considérations sur la croissance nécessaire, l'amélioration du bien-être des citoyens « européens », la sécurité, etc. ne sauraient constituer à proprement parler une finalité.

Il s'agit certes d'étudier quelle forme prendront les politiques budgétaires des Etats membres face, par exemple, à un choc requérant des besoins de stabilisation (chapitre suivant). Mais, comme l'avait exprimer Clausewitz il faut garder en tête le fait qu' « avant de voir comment organiser ses armées, tout souverain doit se poser la question de l'objectif qu'il cherche à atteindre »[194]. Ainsi, l'étude des modalités de la coordination des politiques budgétaires européennes doit aller de paire avec une mise en évidence des buts recherchés. L'un des aspects que nous nous emploierons à démontrer est que précisément, si le statut des politiques

budgétaires dans le cadre du Traité de Maastricht est si difficile à cerner c'est que les objectifs susceptibles de constituer des idéaux pour les nations européennes manquent. Par voie de conséquence, lorsque cet objectif est trouble ou inexistant, il est quasi certains que ce trouble ou cette inexistence se retrouvera sur le plan des moyens, c'est-à-dire sur le plan de la coordination.

L'un des avantages de la théorie des zones monétaires optimales qui sera analysée dans un instant est qu'elle offre une grille d'explication qui semble pertinente pour expliquer le cadre européen. Cependant, il faut au préalable répondre aux questions suivantes : l'UE constitue-t-elle une zone monétaire optimale ? Et si non, quel rôle peuvent alors jouer les politiques budgétaires européennes ?

ANNEXE 1

Le seigneuriage : quelques éléments analytiques.

Après avoir expliqué littéralement les portées et les limites de l'argument lié aux recettes de seigneuriage, il est bon de mesurer la solidité analytique d'un tel argument. On se basera su les travaux de R.Repullo[195]. Pour cela, considérons une économie dans laquelle le gouvernement a à chaque période t = 1,2,... un volume de dépenses nominales G_t (non compris les paiements d'intérêt de la dette publique) qui sont financées par les recettes d'impôts collectés durant la période, T_t, par les profits de la Banque centrale prévus pour la période, $\prod_{t-1}$, ainsi que par les remboursements nettes de la dette $(B_t - B_{t-1})$. De la sorte, l'équation d'équilibre budgétaire peut s'écrire :

$$G_t + i_{t-1}B_{t-1} = T_t + \prod_{t-1} + (B_t - B_{t-1}) \qquad (1)$$

où i_{t-1} représente le taux d'intérêt nominal sur la dette publique pour la période t-1 (qui sera payée dans la période t). L'équilibre financier de la Banque centrale est donné par l'équation :

$$F_t + BC_t = H_t \qquad (2)$$

où F_t représente les actifs, autres que ceux de la dette publique, détenus par la Banque centrale, BC_t étant la dette publique détenue dans le portefeuille de la Banque centrale, et H_t représentant la base monétaire à la période t. En supposant que i_t est le taux d'intérêt prévalant sur tous les actifs détenus par la Banque centrale, et qu'aucun intérêt n'est payé sur les réserves de la Banque centrale, on obtient l'égalité suivante représentant le profit de la Banque centrale à la période t :

$$\Pi_t = i_t(F_t + BC_t) = i_t H_t \qquad (3)$$

En retardant cette équation d'une période et en remplaçant dans l'équation (1), l'équilibre budgétaire de l'Etat s'écrit, après simplifications :

$$G_t - T_t - i_{t-1}H_{t-1} = B_t - (1 + i_{t-1})B_{t-1} \qquad (4)$$

Afin de transformer cette identité comptable en une contrainte budgétaire qui limiterait les dépenses étatiques déficitaires, on introduit ici les hypothèses suivantes :

$$0 \leq \frac{B_t}{GDP_t} \leq \bar{b} \text{ , quelque soit t} \qquad \textbf{(H1)}$$

$$\text{et } \lim_{t \to \infty} d_t GDP_t = 0 \qquad \textbf{(H2)}$$

où :

#GDP_t représente le P.I.B. nominal de la période t

#d_t le facteur d'escompte que l'on peut écrire : $\left[(1 + i_0)\ldots(1 + i_{t-1})\right]^{-1}$

L'hypothèse **(H1)** établit que le gouvernement est obligé d'assurer une stabilité dans l'évolution du ratio dette/PIB. La seconde hypothèse **(H2)** statue que le PIB nominal ne croît pas à un taux supérieur au taux d'intérêt : c'est en fait la condition de soutenabilité de la dette (cf. supra I-A §3). En multipliant l'égalité **(10)** par le facteur d'escompte d_t, en additionnant la même égalité prise aux périodes t=1,2,...,et en se servant des hypothèses (H1) et (H2) on obtient la contrainte de budget inter temporelle suivante :

$$\sum_{t=1}^{\infty} d_t\left[G_t - T_t - i_{t-1}H_{t-1}\right] + B_0 = 0 \qquad (5)$$

Cette expression fournit un argument de définition analytique du seigneuriage : $i_{t-1}H_{t-1}$ est le montant des intérêts épargnés par la Banque centrale suite au placement, en t-1, d'un montant H_{t-1} de dettes à intérêt nul. Ainsi l'équation **(5)** établit que la valeur présente des excédents primaires futurs, excluant les profits de la Banque centrale $(T_t - G_t)$, et incluant les recettes de seigneuriage $(i_{t-1}H_{t-1})$, doit être égale à la valeur initiale de la dette publique B_0.

Quelque soit la simplicité de cette définition analytique du seigneuriage, ce n'est pas, en pratique, la plus usitée par la littérature. Néanmoins, pour élaguer l'exposé, nous nous en tiendront là pour cette partie.

---

[11] M.Friedman, Time Magazine, novembre 1993, page 32.
[2] M.Feldstein, op.cit.
[3] Artus, Llau, Strauss-Kahn *et alii*, « Le Policy Mix », *Revue d'Economie Financière*, janvier 1998.
[4] Ibid. page 7.
[5] Cf. note suivante.
[6] Mundell R., *International Economics*, 1968
[7] Fleming J., « Domestic Financial Policies under Floating Exchange Rates », *IMF Staff Papers*, 1962
[8] C'est la position de M.Aglietta et de A.Orléan in La Violence de la Monnaie, Economica, 1986,
[9] C'est le cas notamment du statut de la B.C.E et de sa politique de stabilisation des prix.
[10] Confère par exemple, les sommets de chefs d'Etat européens à l'issue desquels des résolutions sont votées sur les politiques en faveur de l'emploi par exemple et qui n'ont aucun un aspect pratique...
[11] Pour une présentation formalisée de ce phénomène, cf. Robert Barro, *Lectures on Macroéconomics*, Economica, 1998.
[12] Pierre-Alain Muet, *Théories et modèles Macroéconomiques*, *Economica*, 1984.
[13] Jean Bodin, *Réponses aux Paradoxes de Monsieur de Malestroi, 1568.*
[14] G.Abraham-Frois, Ibid., page 237
[15] R.Barro, « Are Public Bonds Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, 1974.
[16] Pour une présentation formalisée, cf. R.Barro, ibid., 1998, page 356.
[17] Dans la même optique, cf. M..Friedman, *A Theory of the Consumption Function*, 1957. Friedman reconnaît dans cet ouvrage les conclusions keynésiennes selon lesquelles la consommation dépend du revenu et non du taux d'intérêt. Cependant, pour Friedman, seul est pris en compte par les ménages, le revenu permanent (i.e. de long terme) et non le revenu transitoire (sur une période donnée). Or la politique budgétaire contracyclique affecte le revenu transitoire. Elle est donc inefficace sur la consommation car seul les politiques affectant le revenu permanent pourraient éventuellement avoir un impact positif sur la consommation et donc sur l'emploi.
[18] En particulier T.Sargent in *Macroeconomic Theory*, Academic Press, 1979. Pour une présentation plus approfondie on se référera à D.Begg in *The Rational Expectations revolution in macroeconmics*, Phillip Alan, 1982.
[19] Voir l'article phare de J.-F.Muth, « Rational Expectations and the theory of Price Movements », *Econometrica* 29, juillet 1971.
[20] Keynes lui-même le reconnaît dans son ouvrage *How to pay for the War ?* de 1940. Dès que le plein emploi est atteint, tout supplément de revenus dans l'économie part en inflation.
[21] Keynes, 1936, Ibid., page 441.
[22] Ainsi en France le multiplicateur de dépenses publiques atteignait, selon le modèle MULTIMOD du F.M.I., 1,6 à la fin des années 50

[23] Pour une présentation différente mais néanmoins claire, cf. P.Krugman, Economie Internationale, *Perspectives*, 1996

[24] C'est, en pratique la forme du policy mix dans un grand nombre de pays de l'OCDE et notamment de la France.

[25] C'est pourquoi, les résultats du modèle simple d'économie insulaire seront étudiés graphiquement.

[26] Pour une présentation simple et exhaustive de ces phénomènes, on se référera à l'ouvrage de M.Aglietta, *Macro-économie Internationale*, Montchrestien, 1998, pp. 245 - 300

[27] Il s'agit, en effet, d'un jeu à plusieurs joueurs. Les gains pour certains peuvent s'avérer des pertes pour d'autres.

[28] On peut rapprocher le concept de zone monétaire de celui de l'Union monétaire

[29] Frenkel J.A. et Razin A. (1987) : "The Mundell-Fleming Model A Quarter Century Later: A Unified Exposition", *IMF Staff Papers*, vol.34, décembre.

[30] Roubini N. (1989) : "Leadership and Cooperation in European Monetary System : a Simulation Approach", *NBER Working Paper* numéro 3044, juillet.

[31] Masson P.R.et Meredith G. (1990) : "Domestic and International Consequences of German Unification", *Journal of Political Economics*, mars.

[32] Dornbusch R. (1989) : "Credibility, Debt and Unemployment : Ireland's Failed Stabilization", *Economic Policy*, numéro 10, pp.103-121, avril.

[33] C'est l'un des corollaires du théorème de Marshall, Lerner et Robinson.

[34] Cf. l'article phare de P.Krugman, « Is Free Trade Passé ? », *International economics*, septembre 1985.

[35] Cette notion sera examinée en détail dans la seconde partie de cette thèse.

[36] Llau P. (1994) : "L'Equilibre Budgétaire", Paris Economica, sous la direction de L.Tallineau, p.125.

[37] Ibid. page 128

[38] Barro R. et Gordon D. (1983) : "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, vol.12, pp.101-121. Voir également Kydland J.et Prescott E. (1977) : "Rules Rather Than Discretion", *Journal of Political Economy,* numéro 24, pp.342-364.

[39] Blanchard O.J. Fisher S. (1989) : "Lectures on Macroeconomics", *MIT Press*, Chapitre III consacré aux effets d'hystérésis.

[40] Kydland et Prescott, *« Rules rather than Discretion »*, ibid.

[41] Schelling T., *Une Théorie du Conflit*, PUF, 1978, citation page 301.

[42] Atkinson A.B., Blanchard O.E., Fitoussi J.-P., Fleming J.S., Malinvaud E., Phelps E.S., Solow R.M. (1992) : "Le Rôle de la Politique Budgétaire dans l'Union Economique et Monétaire", *Premier Rapport du Groupe International de Politique Economique de /l'OFCE*, Seuil, pp.117-159.

[43] Laurence Scialom, 1991, "Monnaie et Banque centrale en Europe", *Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université de Paris X.* Citation page 26.

[44] Jacques Delors, 1994, "L'unité d'un homme". Entretiens avec Dominique Wolton, *éditions Odile Jacob*, p.222.

[45] Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté. "Rapport Werner". 8 octobre 1970. Luxembourg. Supplément au Bulletin II-1970. Retirage: II/005/84-FR, page 10.

[46] ibid, p.12/13.

[47] Jorgen Mortensen, 1990, "Federalism vs. Co-ordination. Macroeconomic Policy in the European Community", *Centre for European Policy Studies*, CEPS Papers n°47, p.3/4.

[48] ibid, p.26.

[49] Dans ses "Mémoires", page 754, l'auteur n'hésite pas à relever l'insuffisance des institutions et de la volonté politique sur ce point en écrivant: "... il était évident que les institutions de la Communauté n'avaient pas, à elles seules, le pouvoir d'accomplir les tâches prévues, alors même que personne ne leur en contestait le mandat. Il n'y avait nulle part de mauvaise volonté, mais une absence de volonté significative d'un essoufflement institutionnel. Si la Commission de Bruxelles poursuivait avec conscience son travail de proposition, le Conseil, lui, ne décidait pas et chaque pays réagissait par des mesures nationales aux chocs de la conjoncture et de l'inflation (...) Il fallait au plus vite restaurer sa cohésion interne", citation page 752 et 753.

[50] Gunter D. Baer et Tommaso Padoa-Schioppa, 1989, "The Werner report revisited", dans Collection on papers for the Report on economic and monetary union in the european Community, rapport Delors, *Luxembourg*, p.53/60.

[51] Pour plus de détails, lire notamment Daniel Gros et Niels Thygessen, "The beginning: from the European Payments Union to the snake" dans "European Monetary integration. From the European Monetary System to European Monetary Union", 1992, *Longman*, London.
[52] Barry Eichengreen, 1993, "European Monetary Unification", *Journal of Economic Litterature*, vol.XXXI, September, p.1321/1357, notamment pages 1324/1325.
[53] "le rapport Delors comprend à la fois plus et moins de centralisation" dans ibid, citation page 1325.
[54]. « An essential element in defining the appropriate balance of power within the Community would be adherence to the « *principle of subsidiarity* », according to which the functions of higher levels of government should be as limited as possible and should be subsidiary to those of lower levels. Thus, the attribution of competencies to the Community would have to be confined specifically to those areas in which collective decision-making was necessary. All policy functions which could be carried out at national (and regional and local) levels without adverse repercussions on the cohesion and functioning of the economic and monetary union would remain within the competence of the member countries »Rapport Delors, 1989, op. cit., p.18.
[55] Institut monétaire européen, 1995, "Rapport annuel 1993/94", p.52.
[56] La soutenabilité n'a pas de définition intangible acceptée par tous. En revanche, on peut essayer de la définir mathématiquement, sans toutefois aboutir au chiffre "magique" des critères exposés.
[57] Mimosa, 1993, "La convergence en Europe: bilan et perspectives", *Document de travail n°93/02*, lire p.5.
[58] Henning Christophersen, dans l'avant-propos du rapport de la Commission au Conseil sur "Les grandes orientations des politiques économiques et rapport sur la convergence", *Economie européenne*, 1993, n°55, citation page 10.
[59] Cela étant, il est toujours possible, dans un Etat démocratique, que le peuple défasse ce qu'il a fait. Les Anglais par exemple sont européens quand leurs intérêts leur indique de l'être. C'est ce qui a pu être observé lors de la dernière crise du Golfe le 17-21 décembre dernier où ils se sont rangés immédiatement et inconditionnellement derrière les américains...
[60] C'est précisément ce terme qui pose problème. On reviendra sur ce point dans le Chapitre II de cette partie.
[61] Là encore, il faut être attentif aux apparences. Pour l'heure le simple rajout des mots « croissance et emploi » au pacte qui reste simplement un pacte de stabilité n'est en réalité qu'un effet d'optique. Ce point sera également discuté ultérieurement.
[62] cf.*supra* I-I §1 et §2
[63] M.Aglietta, Macroéconomie Internationale, ibid., pp.255-260.
[64] Andrew Brociner & Pierre-Alain Muet, 1994, "Les politiques économiques", dans Pierre-Alain Muet, "Le chômage persistant en Europe", *Références/OFCE, PFNSP*, p.167/185, citation page 169.
[65] L'Allemagne fut d'ailleurs très marquée par cet échec et refusa jusqu'à la réunification allemande d'initier ou même de contribuer à une relance européenne. Cette tension fut clairement ressentie du côté français, notamment au début des années quatre-vingt. Toutefois, les accords de Nyborg conclus en septembre 1987, contraignant l'Allemagne à soutenir les parités définies dans le SME marquaient une inflexion de cette doctrine.
[66] Pour un aperçu simple et complet, lire l'article de Jean-Marc Daniel et alii, 1993, "Finances publiques en Europe: un blocage généralisé", *Revue de l'OFCE*, n°46, p.175/209.
[67] Cette équation sera démontrée de manière plus formelle infra.
[68] Une fois encore, ce n'est pas le fait de mener une politique monétaire restrictive qui est condamnable, mais c'est le fait de décider que, *ad vitam*, la politique budgétaire se voit assignée un objectif unique, celui de lutter contre les déficits, c'est-à-dire contre elle-même, c'est-à-dire, in fine contre l'Etat...
[69] A. Brociner & P.-A. Muet, 1994, op. cit., citation page 176.
[70] Howard Oxley & John P. Martin, 1991, "La maîtrise des dépenses et déficits des administrations publiques: tendances des années 80 et perspectives pour les années 90", *Revue économique de L'OCDE*, n°17, p.159/206. Chiffres cités page 166.
[71] ibid, citation page 190.
[72] Collectif, 1993, "La force fait l'union", *Revue de l'OFCE*, n°47, p.5/53, citation page 15.
[73] *Economie européenne*, 1993, n°55, citation page 67.
[74] Mimosa, 1993, op. cit., citation page 38.
[75] *Le Monde*, 28 février 1995, p.6.
[76] Mimosa, 1993, op. cit., p.31.
[77] *Economie européenne*, 1993, n°53, p.48.
[78] On reprend ici les dispositions qui ont été réaffirmées par l'Institut Monétaire Européen dans son rapport du 1erMars 1998.

[79] Ce système, comme son nom l'indique est, en réalité, constitué par l'ensemble des banques centrales des Etats Membres devenues indépendantes.
[80] On reviendra sur la critique de cette convergence dans le chapitre II de cette partie ainsi que dans le chapitre IV de la partie II.
[81] C'est ce qui ressort en tout cas du dernier rapport sur la convergence publié par l'IME en mars 1998, sur lequel nous reviendrons.
[82] Rapport cité page 24.
[83] Il est probable que lorsque cette thèse sera soutenue, les décisions en l'espèce auront été prises...
[84] Il existe également un critère d'indépendance fonctionnelle, mais comme les BCN seront intégrées ou SEBC dans le phase III, cet aspect est traité dans le cadre de l'intégration juridique des BCN au SEBC (voir paragraphe 2.3 ci-après).
[85] Il faut cependant rappeler une décision constitutionnelle que les pouvoirs publics français se gardent bien de rappeler et qui est la DC du 15 août 1993 suivie de plusieurs autres décisions la même année et l'année suivante, qui invalide plusieurs dispositions de la loi établissant l'indépendance de la Banque de France. Le Conseil Constitutionnel rappelle entre autres que le pouvoir de battre monnaie et de mener la politique monétaire d'une nation fait partie des grands principes généraux du droit public français.
[86] Jean-Paul Fitoussi & Marc Flandreau, 1994, "Le système monétaire international et l'Union monétaire européenne", *Revue de l'OFCE*, n°51, p.167/181.
[87] ibid, citations page 177.
[88] ibid, citation page 176.
[89] « It is thus for reasons of political economy, not economic efficiency, that monetary unification is a necessary corollary of factor - and production - market integration » dans Barry Eichengreen 1993, "European Monetary Unification", op. cit., citation page 1354.
[90] « Widening would in fact accelerate deepening », Niels Thygesen, 1993, "Economic and Monetary Union: Critical notes on the Maastricht Treaty revisions", dans F. Torres & F. Giavazzi, "Adjustment and growth in the European and Monetary Union", *Cambridge University Press*, p.9/27, citation page 16.
[91] Vittorio Grilli et alii, 1991, "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries", *Economic Policy*, n°13, p.342/392. Alex Cukierman, Steven B. Webb et Bilin Neyapti, 1992, "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, vol.6, n°3, p.353/398. Les critères d'indépendance sont fondés uniquement sur des considérations juridiques; de plus, les pondérations entre les critères ne sont pas établies scientifiquement. Pour une présentation synthétique des deux pondérations utilisées, lire l'article d'Agnès Bénassy et Jean Pisani-Ferry, 1994, "Indépendance de la banque centrale et politique budgétaire", *CEPII*, Document de travail n°2 et notamment le tableau en annexe I, p.24.
[92] Ellen Kennedy, 1991, "The Bundesbank: Germany's central bank in the international monetary system", *Royal Institute of International Affairs*, London.
[93] Michel Aglietta ,1992, "L'indépendance des banques centrales. Leçons pour la banque centrale européenne", *Revue d'Economie Financière*, n°22, p.37/56, citation page 42.
[94] A. Bénassy et J. Pisani-Ferry, 1994, op. cit., graphiques 4 (a et b), 5 (a et b) et 6.
[95] Pour une présentation claire et détaillée des caractéristiques des banques centrales des quinze pays membres, se reporter au rapport annuel 1993/94 rédigé en avril 1995 par l'Institut monétaire européen, p.105/107. Avant le démarrage de la phase III, l'Institut monétaire européen publiera à l'automne 1995 un premier rapport faisant état de l'indépendance des banques centrales des pays membres.
[96] Jean-Paul Fitoussi & Pierre-Alain Muet, 1993, "Les enjeux de l'Europe", *Revue de* l'OFCE, n°43, p.7/20, citation page 14 et 11.
[97] François Dumetz et alii, 1993, "La convergence régionale et l'UEM", *Economie et Statistique*, n°162/263, p.135/147, lire p.141.
[98] Chiffres fournis par l'Institut monétaire européen, 1995, op. cit., p.110.
[99] Michel Aglietta & André Orléan, 1982, "La violence de la monnaie", *PUF.*
[100] Elisabeth Guigou, 1994, "Pour les Européens", *Flammarion*, citation page 174.
[101] Ce point sera abordé infra.
[102] Cf.Infra II-C
[103] Masson P.R. Taylor M.P. (1993) : "La Politique Budgétaire dans les Unions Monétaires", *Problèmes Economiques* numéro 2357, 5 janvier, pp.1-8. Traduction de "Fiscal Policy Within Common Currency Areas", *Journal of Common Market Studies*, vol.31, mars.

[104] Ibid.
[105] Clause de sauvegarde. Il s'agit, dans la lignée des travaux de Gordon et Barro et de Kydland et Prescott en termes de crédibilité, d'inscrire le non sauvetage des Etats en faillite par les autres membres de l'Union ou par l'Union elle-même. Autrement dit, il n'est pas instauré de prêteur en dernier ressort européen. Cependant, en pratique l'on constate que la crainte de crise systémique fait que l'Etat en question bénéficie toujours d'une aide. On a pu constaté cela encore récemment avec le sauvetage par la FED d'un organisme américain gérant des fonds de pension le LTCRM qui avait investi de manière hasardeuse et qui s'est trouvé dans l'incapacité de rembourser ses créditeurs. Cela est d'autant plus étonnant qu'aux Etats-Unis le non sauvetage des entreprises en faillite fait partie d'une forte tradition culturelle.
[106] Xafa M. (1990) : "EMU and Greece : Issues and Prospects for Membership", *NBER Working Paper* numéro WP/90/15 (Princeton University Press), juillet.
[107] Ibid.
[108] Sur ce point voir les nombreux ouvrages d'Alfred Grosser sur l'Allemagne.
[109] Il faut bien distinguer la taxe d'inflation et le seigneuriage. Le seigneuriage est explicité dans le cadre de ce chapitre. L'Etat peut aussi tirer parti de l'inflation dans la mesure où la hausse des prix constitue un impôt non voté (appelé aussi impôt indolore), c'est-à-dire qui fait grimper mécaniquement les bases d'imposition.
[110] Voir sur ce point les contributions de Phelps (1973) et de Mankiw (1987).
[111] Dornbusch, 1988 ; Drazen, 1989 ; Giavazzi, 1989 ; Grilli, 1989.
[112] Voir sur ce point la contribution de Van Der Ploeg, 1990, cité en bibliographie.
[113] Voir en particulier les différents articles sur le sujet parus dans Le Monde du 21 septembre 1998.
[114] L.Fontagné, M.Freudenberg, « L'impact du Marché Unique sur le Commerce Européen », la lettre du Cepii n°154, février.
[115] B.Eichengreen, C.Wyplosz, « The Unstable EMS », Brooking Papers on Economic Activity, 1993/1, pp.51-144.
[116] Voir les notes de la Fondation Saint-Simon pour 1995 et 1996.
[117] D.Cohen, Les Infortunes de la Prospérité, Pocket, 1995 et Richesse du Monde, Pauvreté des Nations, Pocket, 1997.
[118] A.Minc, dans un ouvrage au titre évocateur, La Mondialisation Heureuse, Plon, 1997.
[119] D.Olivennes, La Mondialisation, Plon, 1996.
[120] Nous reviendront abondamment sur cette notion en seconde partie de cette thèse.
[121] S.Duchêne, G.Forgeot, A.Jacquot, « Les évolutions récentes de la productivité du Travail », Economie et Statistiques, n°301-302, page 169-192.
[122] Voir sur ce point,
[123] Comme le soulignent à juste titre P.Krugman et M.Obstfeld dans la dernière édition de son livre, Economie Internationale, de Boeck, 1997.
[124] Ibid.
[125] Sur la question des délocalisations en générale, voire J.L.Mucchelli, « les délocalisations sont-ils une réponse optimale à la mondialisation », Revue d'Economie Industrielle, septembre 1994, pp.145-181.
[126] Pour l'heure ce n'est qu'une critique de l'absence d'une telle politique. Dans le chapitre III de la partie II, on montrera qu'une telle politique est nécessaire en période de course technologique..
[127] S.Huntington, The Clash of Civilisation, Harvard University Press, 1987. Dans ce livre l'auteur montre que dans une opposition croissante entre les civilisations, le modèle anglo-saxon, qui domine de facto, la civilisation occidentale, pèse lourdement sur l'évolution des autres systèmes civilisationnels.
[128] Chiffres OCDE, rapport pour 1994, p.76
[129] Ibid.
[130] F.Chesnais, La Mondialisation du Capital, Syros, 1996.
[131] C'est l'une des thèses défendues par J.P.Fitoussi dans son ouvrage Le Débat Interdit, op.cit.
[132] G.Lafay, « Le libre-échange est-il souhaitable ? », Revue d'Economie Internationale, avril 1993, pp.56-73.
[133] Les principaux arguments des artisans d'un protectionnisme modéré en France sont précisément basés sur le fait que le libre-échange n'est souhaitable et profitable que si les pays qui le pratiquent sont proche par leurs institutions et leur niveau de vie.
[134] Le traité d'Amsterdam, écarte toute possibilité de politique industrielle européenne, puisqu'il n'est pas question d'introduire « quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence » (titre XVI, article 157).
[135] G.Lafay, L'Euro contre l'Europe, Arléa, 1997

[136] Voir sur ce point R.Fries, Les Grands Débats Européens, Seuil, 1993 qui préfigure cette critique dans le chapitre consacré à l'Europe Sociale.
[137] Sur l'approche théorique de l'hyperinflation, voir Cagan, « Dynamic of Hyperinflation », Jourrnal of Political Economy, 1951.
[138] A la suite de la déclaration Nixon du 15 août 1971 qui met fin à la convertibilité en or du dollar.
[139] Voir sur ce point Aglietta M., Le système financier international, La Découverte, 1997.
[140] Il s'agit d'abord du serpent monétaire européen où les fluctuations des monnaies européennes étaient définies par rapport au dollar dans une marge appelée « tunnel » de +/- 2,25%. Par la suite, la conférence de Brême en 1978 instaure le SME qui entre en vigueur le 13 mars 1979 et où les monnaies européennes ne sont plus définies par rapport au dollar mais par rapport à l'écu (calculé à partir d'une moyenne d'un panier de monnaies européennes), devenu aujourd'hui l'euro.
[141] Au plan international, le flottement est institué par la Conférence de la Jamaïque de 1976.
[142] Chiffre OCDE pour 1995.
[143] Voir notamment J.J.Rosa dans diverses contributions résumées dans un article paru dans le Figaro du 12 juin 1997 intitulé « Plus de flexibilité pour moins de chômage », page XXVII.
[144] Chiffre OCDE pour 1998.
[145] Citation tiré du journal Le Monde du 15 novembre 98, première page.
[146] Le traité d'Amsterdam exclut que le pouvoir monétaire puisse « accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme » (article 108).
[147] L'énoncé et l'explicitation de ce principe seront exposés au chapitre IV de la partie II.
[148] Berthu, ibid.p.5
[149] Voir l'article de P.Séguin, « La Politique Budgétaire », Revue Française des Finances Publiques, 1994.
[150] On reviendra sur les conclusions de ce rapport dans le chapitre suivant.
[151] Voir sur ce point Mucchielli, 1996, cité en bibliographie générale.
[152] Voir M.Sudreau, *Le casse-tête de la PAC*, Ed.Kimé, 1996.
[153] G.Bigot, *Les 7 scénarii de l'apocalypse*, à paraître.
[154] G.Duhamel, L'agonie de la Vème République, Plon, 1998, citation p.176.
[155] A.Kermarec, La PAC, La Découverte, 1998. Chiffres cités page 56.
[156] On reviendra sur ces arguments en partie II, chapitre III.
[157] G.Lafay, op.cit. citation page 150.
[158] H.Guaino, *Un Etrange Renoncement*, Albin Michel, 1998.
[159] E.Todd, op.cit. citation page 201.
[160] J.P.Fitoussi, *l'Europe entre croissance et chômage*, Le Monde du 29octobre 1998, page 1.
[161] G.Lafay, op.cit., citation p.234.
[162] Saisi conjointement par le président de la République et le Premier ministre de la conformité du Traité à la Constitution avant sa ratification, le conseil constitutionnel a estimé que seul la communautarisation de la politique d'immigration, des visas d'entrée et de l'asile « portait atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté ». Décision qui rend nécessaire une troisième révision constitutionnelle en vue d'une intégration accrue, après celles du 9 avril 1992 et du 13 août 1993, sur laquelle le Congrès devrait se prononcer prochainement.
[163] Ensemble des règles concernant les domaines où le Parlement, la Commission et le Conseil participent conjointement à l'adoption du texte.
[164] Ainsi, dans certains secteurs comme l'agriculture ou la pêche, le rôle des Etats est devenu tout à fait marginal
[165] Pondération de votes établies par les Traités : Belgique : 5, Danemark : 3, Allemagne : 10, Grèce : 5, Espagne : 8, France : 10, Irlande : 3, Italie : 10, Luxembourg : 2, Pays-Bas : 5, Autriche : 4, Portugal : 5, Finlande : 3, Suède : 4, et Royaume-Uni : 10. Les décisions adaptées sur propositions de la Commission le sont à une majorité de 62 voix, les autres à une majorité de 62 voix exprimant le vote favorable d'au moins dix Etats. Un tel système permet donc l'adoption de décisions s'imposant à la France, dans des domaines essentiels contre la volonté de celle-ci, et, de surcroît, donne indirectement une forme de veto aux petits Etats dans la seconde hypothèse.
[166] Un tel dispositif, censé obliger les Etats en désaccord à prendre leur responsabilité et à s'opposer ouvertement par un vote négatif permet, en pratique, tous les arrangements possibles.
[167] On notera sur ce point que la seule convergence établie de manière explicite par le Traité est la convergence nominale, au demeurant critiquable sur le strict point de vue économique (voir infra Ch.III). Pour qu'il y ait réelle convergence, il aurait fallu également instaurer des dates butoirs et des règles précises prévoyant à terme

l'harmonisation des législations. Or sur ce plan, les artisans des Traités de Maastricht et d'Amsterdam en sont restés à des déclamations superfétatoires.

[168] « La République Française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement en vertu des Traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences »

[169] La tendance s'est naturellement accentuée depuis.

[170] Voir sur ce point la contribution récente du doyen George Vedel, dans son *Traité de Droit Constitutionnel*, LGDJ, 1997, rééd.

[171] Les références sur cette question sont innombrables. Parmi les plus complètes : Le Traité d'Amsterdam, Délégation pour le Sénat, Editions du Sénat, 1997.

[172] Art.3 de la Constitution et art.3 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui a valeur constitutionnelle. L'aménagement introduit en 1992 pour permettre la ratification du Traité de Maastricht (art.88-3) et concernant le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de l'Union aux élections municipales ne fait que confirmer, à titre d'exception, le principe.

[173] Plus précisément le titre XV de la constitution intitulé « Des Communautés Européennes et de l'Union Européenne », institué par la loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992.

[174] Voir sur ce point le recueil de jurisprudence administrative, LGDJ, 1997.

[175] Voir Ngyen Van Ngoc & Pellet, Traité de Droit International, LGDJ, 1997, chapitre consacré au droit européen dans le droit international.

[176] Voir exemple le financement de la Sécurité sociale...

[177] Feldstein M., op.cit.

[178] Pour une approche politico-économique de cette question, voir T.Larive, Une Approche du Fédéralisme Budgétaire en Europe, Thèse déposée à l'Université Paris X Nanterre, 1996.

[179] On se souvient qu'à la demande du Royaume-Uni, la mention du fédéralisme avait été retirée du préambule du Traité de Maastricht. D'un côté, un système européen fédéral formant « les Etats-Unis d'Europe » reste l'ambition de toujours des pères et des promoteurs de la construction communautaire. Le traité d'Amsterdam, lui, selon une terminologie devenue classique, « marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse étroite entre les peuples de l'Europe ».

[180] P.Longuet, « Le Traité d'Amsterdam : Référendum ou Congrès ? », Revue Politique et Parlementaire, n°991, 1997.

[181] Il faut pour bien comprendre les forces et les faiblesses du système fédéral, effectuer une analyse comparative avec les fédérations existantes. Cela fera l'objet de développements au chapitre IV de la partie II.

[182] Cf. sur ce point, P.Malingrey, l'Etat et la Politique aux Etats-Unis, Hachette, 1997.

[183] La mise en œuvre du principe de subsidiarité est toujours essentiellement régi par un accord inter-institutionnel du 25 octobre 1993 entre la Commission, le Conseil et le Parlement.

[184] Voir sur ce point l'excellent ouvrage de S.Catsiapis, La constitution soviétique : une constitution fédérale ?, Seuil, Paris, 1983.

[185] G.Berthu, Non au Traité d'Amsterdam, Groupe Europe des Nations, Parlement Européen, janvier 1998. L'une des questions majeures posée par ce livre est de savoir si l'évolution de l'UE actuelle se fera dans le sens d'une plus grande transparence démocratique ou si, a contrario, c'est l'opacité actuelle des procédures de décisions, par ailleurs peu démocratiques qui l'emporteront. L'absence de référendum sur le Traité d'Amsterdam porte davantage à penser, selon les auteurs, que c'est la seconde évolution qui l'emportera.

[186] A.Gauron, Le Malentendu européen, Hachette, 1998, citation page 222.

[187] P.Le Mire, Droit de l'Union Européenne et des Politiques Communautaires, Dalloz, 1998.

[188] Ibid. ch.6.

[189] Cf. sur ce point l'ouvrage collectif, Le Fédéralisme est-il pensable pour l'Europe Prochaine ?, Editions Kimé, 1996.

[190] H.Arendt, Les Origines du Totalitarismes, Gallimard, 1972. Cf. en particulier les chapitres II et III sur les sources institutionnelles du totalitarisme.

[191] R.Aron, Mémoires, 1984, Presses Pocket. Les chapitres V et VI sont précisément consacrés au totalitarisme. Raymond Aron y étudie en particulier les institutions du Troisième Reich.

[192] Cf. sur ce point l'ouvrage de H.Labayle, Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées, Europe, mars 1998, Editions du Jurisclasseur.

[193] Art.3 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ».

[194] Clausewitz, *De La Guerre*, Editions Hachette, 1991, citation page 10.

[195] R.Repullo, 1992, *Financing Budgets Deficits by Seignioriage and Implicit Taxation : the Cases of Spain and Portugal*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht - Pays-Bas.

CHAPITRE II.-

LES POLITIQUES BUDGETAIRES AU SEIN DE L'U.E.M. ET LA SPECIFICITE DES CHOCS : UNE LECTURE BUDGETAIRE DE LA THEORIE DES ZONES MONETAIRES OPTIMALES

Introduction

Les Traités sur l'Union Economique et Monétaire établissent des dispositions budgétaires telles que l'on peut légitimement se demander si les auteurs de ces textes n'ont pas posé comme hypothèse de principe le fait que l'Union Européenne soit une zone monétaire optimale. En effet, comme cela sera étudié dans le cadre de ce chapitre, seules de telles zones peuvent se passer d'instruments de stabilisation macroéconomiques locaux ou nationaux, qu'ils soient monétaire, budgétaire ou de change.

En revanche, l'adoption d'une monnaie unique par une zone qui n'est pas optimale, en supprimant le taux de change et la politique monétaire en général comme moyen d'ajustement, nécessite la conservation d'un instrument, sinon de régulation, du moins de stabilisation susceptible d'être utilisé par les Etats en proie à des chocs exogènes asymétriques[1]. **Dans le cadre de ce chapitre la théorie des zones monétaires optimales sera relue selon une approche budgétaire. La thèse ici défendue est qu'une zone monétaire, même non optimale, peut adopter une monnaie unique à la condition expresse que les Etats qui la composent non seulement disposent d'un autre levier de politique économique (en l'espèce ici la politique budgétaire) mais que les règles qui déterminent son utilisation soient suffisamment souples pour lui permettre de pallier la disparition des autres instruments de politique économique dans les périodes descendantes du cycle ou en cas de choc exogène.**

Or si effectivement, les Traités d'UEM prévoient des politiques budgétaires décentralisées, les mécanismes et les dispositions juridiques et réglementaires qui les régissent semblent constituer un carcan, peu adapté à certaines périodes des cycles de croissance des pays, qui peuvent être désynchronisés malgré un effort important de convergence[2].

Comme le montrent les exemples des fédérations existantes, qui seront, par ailleurs étudiées dans le cadre de ce chapitre, les ZMO se caractérisent par des mécanismes de stabilisation intrinsèques qui ne nécessitent pas d'intervention macro-économique[3]. En revanche, tous les espaces qui ne constituent pas des zones monétaires optimales nécessitent que l'on laisse aux Etats la possibilité de contrecarrer les effets de chocs exogènes qui ne sont pas absorbés par

d'autres facteurs nationaux. C'est la conclusion majeure de Grilli *et alii*, dans leur contribution de 1991[4]. Or de tels chocs ne constituent pas uniquement un épouvantail que l'on agite en théorie. Le cas de la réunification allemande en est un exemple spectaculaire. Mais plus modestement, dans des économies largement ouvertes comme c'est le cas des pays de l'UE, l'avènement d'un choc extérieur est plus que probable. La récente crise asiatique est, selon Olivier Blanchard, partiellement révélatrice[5] : même si son impact sur la zone euro dans sa globalité est plutôt limité, certains pays sont plus touchés que d'autres, à l'instar des tensions perceptibles sur les bourses des pays de la péninsule ibérique ou des fortes variations de la bourse londonienne. **L'objectif de ce chapitre est donc de démontrer que l'hypothèse implicite posée par les artisans de l'UEM en termes d'optimalité de la zone euro est largement exagérée**. Pour ce faire, il faudra définir l'ensemble des critères théoriques de la ZMO avant de les corroborer aux faits stylisés de l'Union européenne actuelle. Une telle démarche s'inspire de celle opérée par Edward Tower et Thomas Willet dans leur contribution de 1976[6], qu'il s'agit d'actualiser pour l'UE d'aujourd'hui.

Avec Tower et alii, de nombreux économistes se sont penchés sur la nature et la conséquence des chocs qui seront susceptibles d'affecter l'Union européenne de demain. Ainsi la théorie traditionnelle de la ZMO, mise en évidence par Mundell[7] dans les années 60, a été reprise et enrichie par de nouveaux concepts d'analyse. Une pléthore d'auteurs s'est interrogée sur le fait de savoir si les bienfaits économiques de l'Union n'étaient pas bouleversés par l'existence de chocs symétriques ou asymétriques aux pays. Les chocs qui posent problème sont naturellement les chocs persistants et spécifiques. Les chocs transitoires peuvent être compensés par un endettement supplémentaire provisoire ; les chocs communs font l'objet, sans difficulté particulière, de politiques communes dans une Union. Cependant il est à remarquer que si les pays de l'Union donnent des réponses différentes à des chocs initialement symétriques, ces derniers risquent, du fait des réactions divergentes des pays, de se transformer en chocs asymétriques. En réponse à ces chocs, P.B.Kennen, dans un ouvrage collectif paru en 1992, stipule qu'une politique budgétaire peut s'avérer nécessaire mais pas telle qu'elle est définie dans le Traité de Maastricht[8].

Il faut alors se poser une question plus large, introduisant l'Histoire et l'anthropologie : les artisans de l'UEM ont-ils construit dans le sillage de cette dernière une nouvelle utopie monétaire ?

1. L'AJUSTEMENT FACE AUX CHOCS EXOGENES DANS UN REGIME DE CHANGES FIXES OU FLEXIBLES

Il faut remarquer d'emblée, comme l'a fait à très juste titre Maurice Obstfeld dans un article en date de 1985[9] où il compare les avantages respectifs des deux systèmes de changes, que l'étude des ajustements en changes flexibles est intéressant d'un double point de vue : théorique et pratique. D'une part, il permet de mieux comprendre l'ajustement en changes fixes ; de l'autre, il permet d'appréhender la réaction de l'Union européenne dans son ensemble (dont la monnaie, l'euro, sera en situation de changes flexibles vis-à-vis de monnaies tierces comme le dollar américain ou le yen japonais) face à des chocs externes.

En guise de définition, une économie subit un choc lorsque survient un événement dont la nature est de perturber l'équilibre courant. Selon cette approche, les chocs sont des événements qui affectent durablement la situation économique d'un pays, à l'instar des chocs pétroliers de 1973-1974 et 1979[10], d'une forte hausse salariale résultant d'une grève dure ou d'une découverte technologique majeure. D'une manière générale, les chocs peuvent affecter la demande, l'offre, ou provenir d'une politique économique[11] : une baisse de la demande de biens de consommation est un choc de demande ; une hausse des cotisations sociales patronales est un choc d'offre ; un déficit budgétaire est un choc de politique économique.

Lorsque l'on raisonne à l'échelle de plusieurs pays, deux types de chocs sont, comme le rappelle Martin Feldstein[12], possibles :

- **Les chocs symétriques**. Ils frappent tous les pays en même temps et ils provoquent les mêmes effets sur chaque pays. Il faut noter à ce stade que, lorsqu'un choc produit les mêmes effets dans plusieurs pays, il est probable que les économies concernées possèdent des structures semblables.
- **Les chocs asymétriques**. Ces chocs sont propres à chaque pays.

Avant de rassembler tous les arguments possibles contre l'unification monétaire de l'Europe, Martin Feldstein a dressé une typologie intéressante des chocs exogènes et la stratégie de politique économique à adopter[13]. La réponse de politique économique face à un choc exogène dépend de trois types de variables :

i) La nature des chocs (positif ou négatif)

ii) La durée des chocs (temporaire ou permanent)

iii) Le caractère du choc (symétrique ou asymétrique)

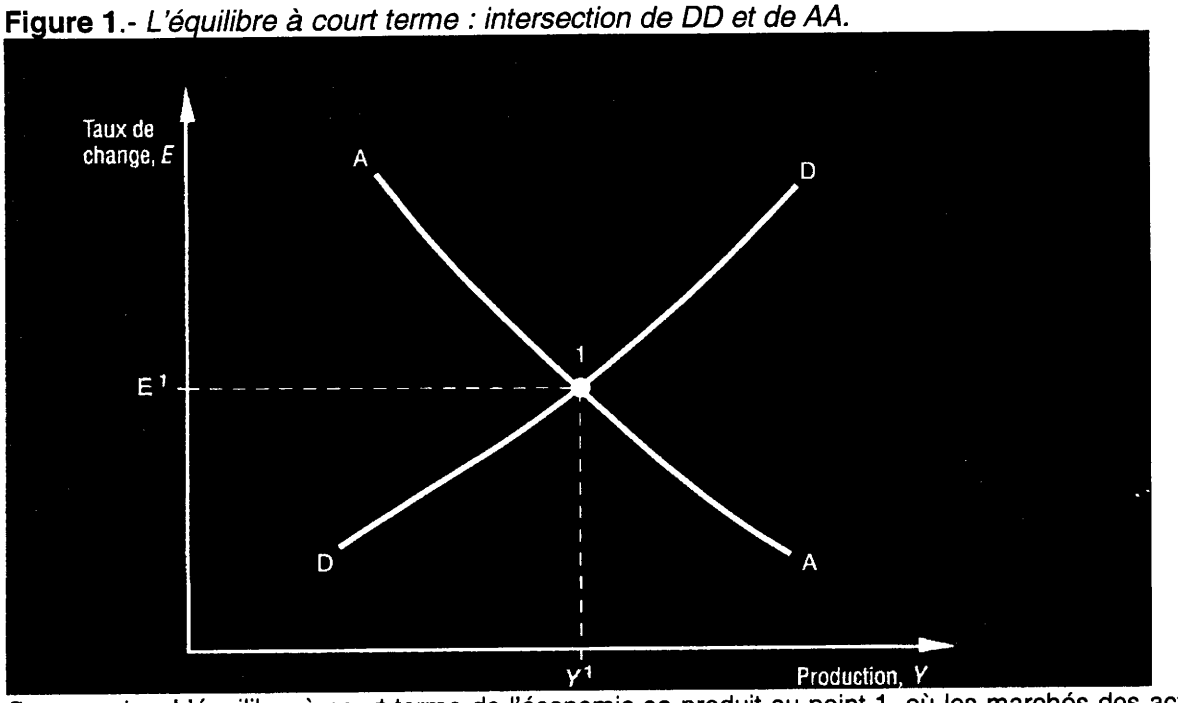
Etudiant les problèmes inhérents aux taux de changes flottants, l'économiste Charles P. Kindelberger[14] établit que les chocs de demande affectent les différentes composantes de la demande globale et se traduisent spontanément – dans le cas d'un choc négatif – par une baisse du niveau général des prix ou un ralentissement de l'inflation et une contraction de l'activité et de l'emploi du fait de la rigidité des salaires.

- Constituent de purs **chocs de demande** : une modification de l'arbitrage consommation/épargne des agents, une modification des préférences des agents entre les produits nationaux et les produits étrangers, une stimulation ou une contraction *exogène* de la politique budgétaire ;
- **Les chocs d'offre** affectent au contraire les prix relatifs des biens ou des facteurs, la productivité, les termes de l'échange. Constituent ainsi de purs chocs d'offre, les chocs pétroliers, une ouverture commerciale, un changement technologique. Spontanément, un choc d'offre (négatif) se traduit par une baisse du niveau général des prix ou de l'inflation et une contraction de l'activité.

1.1. L'AJUSTEMENT FACE A DES CHOCS TEMPORAIRES

Les politiques de stabilisation ne permettent que de faire face à des chocs temporaires qui laissent peu ou prou une assez large marge de manœuvre quant au choix *du policy mix*, c'est-à-dire à la combinaison de politique monétaire et de politique budgétaire. Face à un choc temporaire, il est toujours possible de lisser les effets du choc soit par une variation du taux de change nominal, soit par une politique budgétaire stimulante conformément au modèle AA-DD mis en évidence par Krugman et Obstfeld[15] en 1987.

Figure 1.- *L'équilibre à court terme : intersection de DD et de AA.*



Commentaire : L'équilibre à court terme de l'économie se produit au point 1, où les marchés des actifs et de la production sont simultanément en équilibre

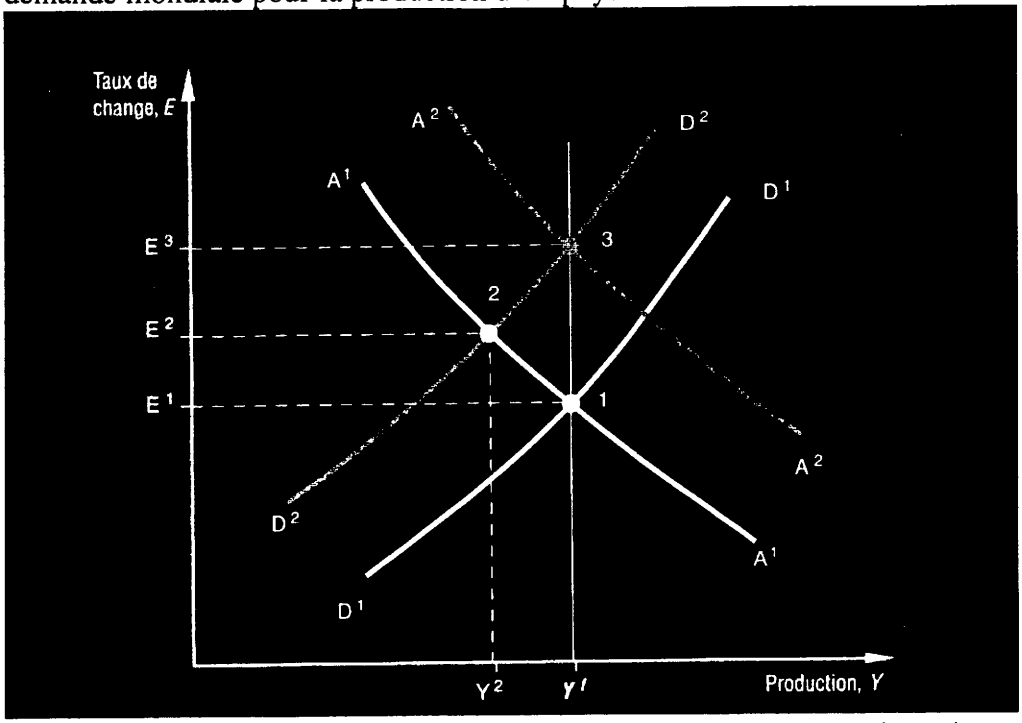
La courbe DD représente les combinaisons de taux de change nominal et de produit nominal assurant l'équilibre du marché des biens. La courbe est décroissante car une appréciation du taux de change nominal se traduit par une diminution de la compétitivité-prix des exportations nettes (X-M) et donc du produit nominal. La courbe AA représente les combinaisons de taux de change nominal et de produit nominal assurant à court terme l'équilibre du marché des capitaux. Conformément à la loi sur la parité des taux d'intérêt celui-ci suppose que :

$I = I^* + (e - ea) / e$

où **I** est le taux d'intérêt national, **I*** le taux d'intérêt mondial, **e**, le taux de change et **ea**, le taux de change anticipé par les agents.

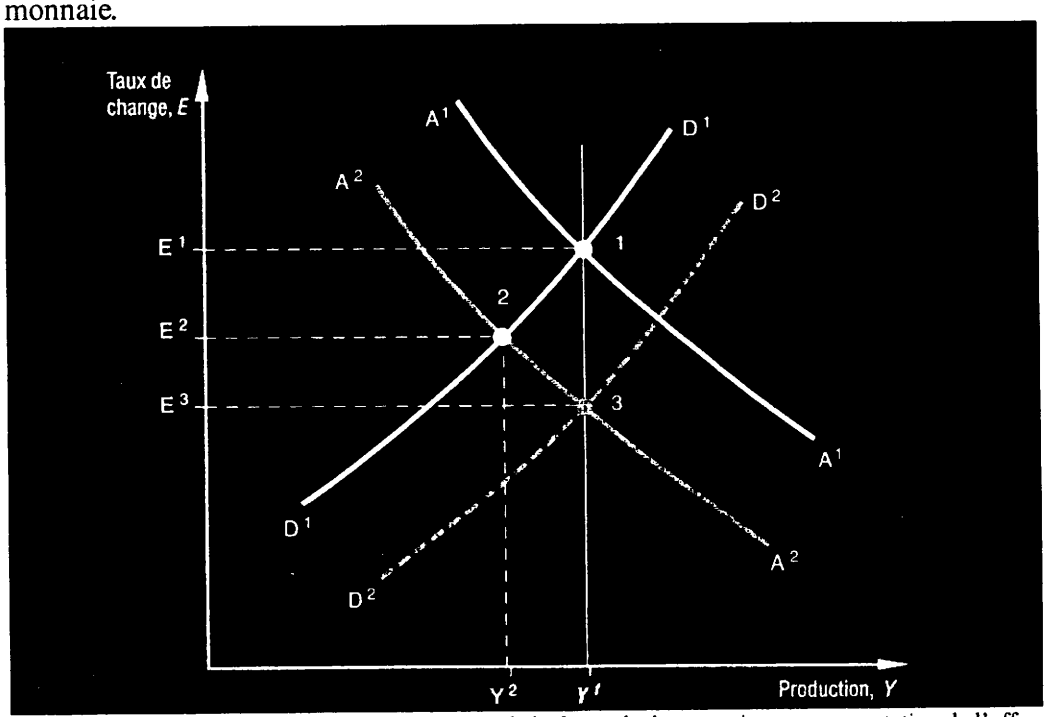
Une hausse du produit national engendre une augmentation de la demande d'encaisses réelles et, pour une offre d'encaisses réelles donnée, une hausse du taux d'intérêt national I. Si le taux d'intérêt mondial I* est donné ainsi que le taux de change anticipé (ea), le taux de change doit s'apprécier. La courbe AA est donc croissante. Ainsi ***face à un choc de demande temporaire***, il est possible de stabiliser l'activité par une politique budgétaire expansionniste ou une politique monétaire expansionniste (engendrant une dépréciation du taux de change nominal, ou, bien entendu, une combinaison des deux).

Figure 2.- Politique de maintien du plein emploi après une diminution temporaire de la demande mondiale pour la production d'un pays.



Commentaire : Une diminution temporaire de la demande mondiale déplace D1D1 vers la gauche et réduit la production (point 2). Une expansion budgétaire temporaire peut rétablir le plein-emploi (point 1) en replaçant la courbe DD dans sa position initiale. Une expansion monétaire temporaire rétablit le plein emploi (point 3) en déplaçant A1A1 en A2A2. Les deux politiques diffèrent par leurs effets sur les taux de change.

Figure 3. Politiques de maintien du plein-emploi après accroissement de la demande de monnaie.



Commentaire : Après un accroissement temporaire de la demande de monnaie, une augmentation de l'offre de monnaie ou un allégement fiscal peuvent être utilisés pour maintenir le plein-emploi. Les deux politiques ont des effets différents sur le taux de change.

Pour le cadre qui est celui de l'UEM, le statut des politiques budgétaires prévus par les Traités est adapté à de tels chocs, à condition qu'ils soient de faible ampleur. Pour des chocs temporaires de grande ampleur, il est peu probable que les critères de convergence durcis encore par le Pacte de Stabilité Budgétaire garantissent un usage de la politique budgétaire à la hauteur du choc à combattre.

Face à un choc d'offre temporaire, la politique optimale de stabilisation consiste à combiner une politique monétaire restrictive pour maîtriser les tensions inflationnistes par l'appréciation du taux de change, et une politique budgétaire expansionniste pour stimuler l'activité[16]. Là encore, la place et le rôle réservés aux politiques budgétaires face à la mise en place de l'euro semblent inappropriés pour combattre de tels chocs d'offre.

Toutefois, et comme le montre Michael Mussa dans une publication en date de 1979[17] se situant dans la lignée du modèle initial de Mundell, la variation du taux de change n'est efficace qu'en cas de chocs asymétriques, c'est-à-dire, comme cela été précédemment spécifié, des chocs touchant spécifiquement certains pays. En effet, face à des chocs symétriques, si tous les pays modifient leur taux de change nominal, l'effet global sera nul sur l'activité et l'inflation, mais entraînera uniquement une variabilité accrue des taux de change nominaux engendrant une incertitude accrue sur les prix relatifs, ce qui constitue un choc d'offre durable[18].

1.2. L'AJUSTEMENT FACE A DES CHOCS PERMANENTS

La Nouvelle Ecole Classique s'est intéressée de près aux effets des chocs permanents, dans le sillage de l'inefficience de la politique budgétaire. Face à des chocs permanents de demande ou d'offre, les politiques de stabilisation sont inefficaces qu'elles soient monétaires ou budgétaires. L'ajustement doit se faire par une variation, non du taux de change nominal, mais par la flexibilité des prix et des salaires réels. Déjà, Milton Friedman, explicitant les mérites des taux de changes flottants à la fin des années 60, démontrait qu'en l'absence de taux flottants, il fallait une flexibilité nominale[19]. Deux cas doivent être distingués :

1) Si le choc permanent est asymétrique, la flexibilité des salaires réels a pour objectif de permettre un rétablissement à son niveau d'équilibre du taux de change réel vis-à-vis des autres pays.

Il existe, en effet, comme le rappelle Michael Mussa[20], qui reprend en cela de nombreuses contributions, un taux de change réel d'équilibre de long terme compatible avec la contrainte budgétaire inter temporelle de la Nation. Ce taux de change réel d'équilibre de long terme détermine la structure de l'économie et le partage de la production entre les biens échangeables et les biens non échangeables. L'objectif de l'ajustement peut être soit de rétablir le précédent taux de change d'équilibre après un choc d'offre qui s'est traduit par une appréciation du taux de change réel (écart de salaire réel), soit d'aboutir à la formation d'un nouveau taux de change d'équilibre si un choc sur les termes de l'échange requiert sa baisse.

On part de l'équation suivante : **er = e . p / p*** qui représente un corollaire de la parité des pouvoirs d'achat.

Concrètement, cet ajustement du change réel peut se réaliser de deux façons[21] :

i) Par un ajustement du taux de change nominal (e) accompagné d'une désindexation des salaires nominaux dans un régime de changes flexibles ou de changes stables mais ajustables. On parle alors d'***ajustement par le taux de change.***

ii) Par un ajustement par les prix internes (p) et donc par les salaires réels afin de modifier le taux de change réel sans modification su taux de change nominal. On parle alors d'***ajustement par les prix ou les salaires réels***.

Toutefois, il convient de noter que l'ajustement d'une façon ou d'une autre requiert la flexibilité des salaires réels puisque le cadre étudié ici est celui d'un choc permanent[22].

2) Si le choc permanent est symétrique, l'objectif de la flexibilité des prix et des salaires n'est plus de modifier le taux de change réel vis-à-vis des autres pays (puisqu'ils vont agir de même) mais de rétablir par la flexibilité des prix et des salaires, le niveau de production d'équilibre.

Enfin, s'il s'agit d'un choc d'offre permanent, il peut s'avérer nécessaire que la flexibilité des prix et des salaires s'accompagne d'actions visant à stimuler le processus d'accumulation du capital, l'offre de travail, le progrès technique (fiscalité, formation, internalisation des externalités, etc.)[23].

Tableau n°3.- Ajustement de l'économie face aux chocs en changes flexibles ou ajustables

Durée / **Nature**	**TEMPORAIRE**	**PERMANENT**
Choc de demande — **Symétrique**	Stimulation budgétaire	Flexibilité des prix et des salaires réels.
Choc de demande — **Asymétrique**	Stimulation monétaire et/ou Stimulation budgétaire	
Choc d'offre — **Symétrique**	Stimulation budgétaire	Flexibilité des prix et des salaires réels
Choc d'offre	*Stimulation de l'offre*	
Choc d'offre — **Asymétrique**	Stimulation budgétaire et Restriction monétaire	Stimulation de l'offre

Ce tableau montre que dans bon nombre de cas, l'économie doit pouvoir compter sur des politiques budgétaires actives pour contrecarrer les effets des chocs. Or, en corroborant les résultats de ce tableau au statut qui est réservé à la politique budgétaire dans le Traité de Maastricht complété par le Traité d'Amsterdam, il n'est pas exagéré de dire qu'en l'état, ce statut prive les économies d'un instrument qui peut s'avérer déterminant pour parer le contrecoup de certains chocs exogènes[24]. En apparence, les politiques budgétaires restent décentralisées et sous le contrôle des Etats ; mais elles sont limitées dans de telles proportions qu'il est peu probable qu'elles puissent constituer les politiques contra cycliques de demain. Cela étant, il ne faut pas prendre la théorie pour la réalité en exagérant la possibilité d'avènements de tels chocs. Il faut donc étudier la probabilité et la nature des chocs qui peuvent affecter l'UE.

2. *LA VARIETE DES CHOCS ECONOMIQUES DANS L'UNION EUROPENNES*

Charles R. Bean examinant le débat sur l'unification monétaire de l'Europe peu avant la crise du SME de 1992, étudie avec précision les conséquences en termes de politiques économiques des chocs[25]. En 1996, Bary Eichengreen[26] entreprend également un travail d'identification théorique des politiques économiques à mener à la suite des chocs pouvant affecter l'UE.

2.1. LES CHOCS SYMETRIQUES

Globalement, le rôle de l'Union européenne dans la réponse à apporter aux chocs asymétriques affectant l'ensemble des Etats-nations de manière différente est le plus intéressant à étudier. Cela est largement dû au fait que la disparition de l'autonomie monétaire (et de change) nationale ainsi que l'ouverture croissante des économies a entraîné de nouveaux problèmes pour la stabilisation des fluctuations causées par des chocs asymétriques à un niveau national et/ou régional[27].

Néanmoins, il apparaît également intéressant et utile d'examiner comment l'U.E. peut répondre de manière efficace aux chocs symétriques c'est-à-dire à ceux qui frappent les pays de la Communauté dans leur ensemble.

Dans cette optique, le trait peu commun est que l'agrégation des soldes publics de l'U.E. est, de loin, déterminée par les décisions des gouvernements nationaux, plutôt que par un éventuel « centre » fédéral comme cela est le cas dans plusieurs fédérations existantes[28]. **Pour l'instant, il n'est nulle part question, dans le Traité de l'Union, d'un transfert significatif des compétences budgétaires à un niveau fédéral.** C'est pourquoi, la réponse à un choc symétrique ne saurait être aussi symétrique que le choc qu'elle veut combattre et, en réalité, tout dépend, là encore, du degré de coordination des politiques budgétaires. Ainsi toute tentative du niveau fédéral d'établir un mécanisme de stabilisation budgétaire pour l'UE dans son ensemble, non seulement ne causera aucune variation des déficits ou excédents publics

des pays membres, mais pourra être, de plus, contrebalancée par des variations des budgets nationaux que le « centre » ne pourra être en mesure de contrôler.

En conséquence, le rôle de la Commission, pour l'instant, doit être, dans l'optique de la stabilisation de chocs communs, la coordination des politiques nationales plutôt qu'une action budgétaire directe et isolée qui ne ferait qu'aggraver l'ampleur du choc au niveau de l'Union en le dénaturant. D'ailleurs, on l'a déjà observé, la Commission n'a pas à sa disposition un budget aussi important qui lui permettrait d'agir directement. Ici deux problèmes liés peuvent être soulevés. Le premier a été mis en évidence par D.Plihon en 1993[29] et concerne l'établissement d'un *policy mix* agrégé et approprié entre politiques monétaires et politiques budgétaires au sein de l'U.E. Avec le S.E.B.C. qui conduit une politique monétaire indépendante, qui vise premièrement à réaliser la stabilité des prix, les variations des douze politiques budgétaires n'auront pas uniquement un effet sur le niveau de demande et de production mais influeront également sur les taux d'intérêt et les taux de change européens[30]. En effet, ces taux seront également influencés par les décisions de politique économique du Japon ou des U.S.A. Un accroissement des déficits budgétaires européens, étant donné la politique monétaire du S.E.B.C., sera en général, source d'augmentation des taux d'intérêt et de change (et ce à la fois lorsqu'il y a monnaie unique ou en changes fixes irrévocables).

Le deuxième dilemme majeur qui se posera à l'U.E. est que, comme l'affirment Frankel et Rockett dans leur contribution de 1988, les pays membres peuvent avoir des visions et des appréciations divergentes sur la réalité du choc[31]. S'appuyant sur leur interprétation des phénomènes, les différents ministres des finances seront amenés généralement à arrêter leur budget de la manière qu'ils jugent la plus appropriée par rapport à la situation exclusivement nationale et demanderont alors aux autres de se « serrer la ceinture ». Là encore le seul fil conducteur pour les uns comme pour les autres risque d'être leurs intérêts nationaux. Et cela devient plus flagrant en période de crise... Or et cela a été vu précédemment, le problème que cela risque de poser est qu'un choc commun au départ peut, du fait des interprétations divergentes dont il peut faire l'objet, devenir un choc asymétrique, plus délicat à gérer. Ainsi, lorsque la Commission en viendra à arrêter le budget optimal pour contrecarrer les effets d'un choc spécifique à la Communauté, certains pays - peut-être même une majorité de l'UE - peuvent ne pas suivre en prétextant une sous-optimalité pour leur propre situation. Ainsi comme le soulignent C.Goodhart et S.Smith : « Finally it comes to be expected that the

European Community will eventually require some given fiscal change from them, each nation will tend to pad its reported ex-ante position, so that their prospective ex-post position is still optimal »[32].

Cette dernière conclusion est riche de conséquences. En filigrane, il apparaît que les « critères de convergences » (*binding rules*) auxquels appelait le Comité Delors et qui sont censés assurer la solvabilité et prévenir toute crise financière ou faillite ainsi que les éventuels renflouements, ne peuvent être pris pour des véritables règles de coordination seules capables de combattre les chocs communs. Le problème vient de ce qu'en cas de choc commun, comme on l'a vue précédemment, chaque Etat pensant lutter de manière plus efficace contre ce choc en agissant à l'échelle nationale, va utiliser l'arme budgétaire, seule instrument macro-économique encore national. Ce comportement peut avoir pour origine des phénomènes de « myopie intrinsèque » et d' « aveuglement au désastre »[33], les responsables des pays ne percevant pas l'étendue du choc et cherchant à l'amortir localement plutôt que de manière concertée avec leurs partenaires européens. Des déficits budgétaires peuvent ainsi être induits de manière transitoire voire permanente. Certes le Traité prévoit de ne pas tenir compte des déficits transitoires dans le cadre des « critères ». Ce qui est moins clair, c'est que les déficits supportés par chaque pays du fait du choc commun, seront différenciés, pesant davantage sur les uns que sur les autres. Par exemple, une contraction globale du budget dans l'U.E. en 1989, même si elle eût été désirable, aurait exigé, avec le bénéfice du recul, qu'elle se fasse uniquement sur le budget anglais, fût-il excédentaire à cette date[34].

Savoir qui aura à ajuster son budget de la manière la plus radicale en cas de choc commun, dépendra donc largement des circonstances et des spécificités nationales, le risque étant alors que chaque pays fasse valoir la véracité de son interprétation et la justesse de son budget par rapport à sa configuration économique, en demandant aux autres pays, eux, de s'ajuster à sa position.

Ainsi, si un choc commun peut, en théorie, être facile à résorber car il implique des stratégies communes, il peut néanmoins aboutir à des comportements « égoïstes » et « aveugles », au sens précédemment évoqué, qui peuvent très rapidement devenir conflictuels. De telles stratégies seront explicitées au travers de la théorie des jeux en seconde partie de cette thèse. Dès lors, des chocs qui affecteraient les Etats membres de l'U.E. de manière différenciée

peuvent s'avérer nettement plus difficiles à gérer car, ce faisant, les arguments en termes de spécificités nationales deviendraient rationnels et donc peu discutables entre les partenaires.

2.2. LES CHOCS ASYMETRIQUES

Même avec une monnaie unique et une Banque centrale européenne, la possibilité subsistera de voir des chocs macro-économiques spécifiques à l'un ou plusieurs des pays membres de l'Union. Dans le Premier Rapport du Groupe International de Politique Economique de l'O.F.C.E.[35], les auteurs, dans un article intitulé *Le Rôle de la Politique Budgétaire dans l'U.E.M.*, prennent l'exemple du Texas et du Massachusetts dans le cadre de la fédération américaine : « Ces Etats sont passés d'une solide prospérité à des niveaux de croissance inférieurs à la moyenne américaine du fait de certains revers de fortune (i.e. des chocs spécifiques) dans leurs industries. Ce qui se passera en Europe sera probablement très proche. » (*p.119*).

On reviendra dans la section suivante sur les enseignements à tirer pour l'Europe de la fédération américaine. Pour l'heure deux questions semblent se poser dans le sillage de la citation faite plus haut : **de quels instruments nationaux de politique économique disposera-t-on pour faire face à des chocs macro-économiques exclusivement nationaux ? Et dans quelle mesure seront-ils nécessaires ?**

Comme cela a été vu en exergue à ce chapitre, les chocs macro-économiques spécifiques ont, en général, deux origines : ils peuvent venir soit du côté de la demande soit du côté de l'offre. D'autres auteurs[36] distinguent davantage de chocs (chocs inflationnistes, chocs liés au taux de change, à la dépense,...).

Parmi les chocs de demande envisageables, Atkinson *et alii* citent, par exemple, les fluctuations autonomes du taux d'épargne privée, ou encore, les variations de la demande mondiale de biens dans la production desquels un pays est très spécialisé ; et parmi les chocs d'offre, une modification des comportements ou des institutions dans un pays qui impose une hausse relative du salaire réel ou encore des variations du prix mondial d'une consommation intermédiaire. **Dans tous ces cas le choc est asymétrique dans la mesure où tous les pays ne dépendent pas, dans les mêmes proportions ou dans les mêmes conditions, des**

phénomènes qui les affectent. En tout état de cause, il ne sera plus possible, dans le cadre de l'Union monétaire, de réagir à de tels chocs au moyen de la politique monétaire, pas plus que par des modifications du taux change nominal. **Il est donc inévitable de conclure que la nécessité du recours à des politiques budgétaires nationales sera au moins aussi grande après la réalisation de l'Union monétaire qu'elle ne l'est aujourd'hui**. Le souci, manifesté dans le rapport Delors (1989) et dans les textes qui s'en inspirent, de limiter les marges de manœuvre des gouvernements nationaux en matière de politique budgétaire de stabilisation, risque donc d'être plus dommageable qu'utile au système dans son ensemble.

En réalité, l'intégration plus étroite des économies européennes, en créant *de facto* une zone économique où les pays sont interdépendants par leurs économies, engendrera des effets contradictoires : d'une part, chacun des pays membres ressemblera davantage à la « petite économie ouverte » étudiée dans le cadre du modèle Mundell-Fleming, ce qui permettra une diffusion plus rapide des chocs naissants à l'échelle de l'UE ; mais le revers de cette médaille est que chacun sera aussi plus exposé aux conséquences des chocs prenant naissance dans les autres pays membres. D'autre part l'achèvement du marché unique devrait inciter à une plus grande spécialisation régionale - et nationale - au sein de l'Europe. Dès lors, les inévitables phases d'expansion et de déclin des industries particulières se traduiront automatiquement par des chocs géographiquement isolés[37].

Toujours dans le rapport de l'O.F.C.E. cité *supra*, les auteurs montrent à l'aide de vérifications et d'estimations économétriques que les chocs spécifiques ont été majoritaires en Europe sur la période 1960-1989, et, *a priori*, rien n'infirmerait cette conclusion pour l'avenir. Après avoir opéré une comparaison de l'évolution des « fondamentaux » de chaque pays membre de l'Union, les auteurs en déduisent en outre que ceux-ci sont synchrones. La conclusion est que l'on a observé par le passé des chocs macro-économiques spécifiques d'une ampleur non négligeable au sein de l'UE. Peut-être leurs effets s'estomperont-ils avec le temps et l'intégration des marchés des biens et du travail qui se fera inévitablement plus étroite[38].

Si l'on prend, à la manière de Sterdyniak *et alii* (1993), l'exemple d'un choc de demande négatif, par exemple une baisse des exportations vers les pays étrangers, il est probable que les autres pays de l'Union bénéficient, en même temps d'un choc expansionniste, et qu'ainsi ce que l'un perd, l'autre le gagne. Il serait bien sûr possible de lutter contre un tel choc spécifique

au moyen d'une adaptation spécifique des prix et des salaires. Une telle flexibilité serait même, selon l'opinion libérale actuelle, la meilleure solution.

Mais avant d'envisager la pertinence de cette solution, il convient de savoir, en première instance, si l'UE constitue ou non une Zone Monétaire Optimale. C'est de la réponse à cette question que dépendra le type de politique économique à adopter.

3. *LA NOTION DE ZONE MONETAIRE OPTIMALE (Z.M.O)*

Une zone monétaire est qualifiée d'optimale s'il apparaît économiquement rationnel d'utiliser une même monnaie à l'intérieur de cette zone. Il faut donc déterminer les critères qui permettent d'apprécier cette « optimalité ».

A l'origine, le débat sur les zones monétaires optimales s'est instauré pour éclairer le choix entre les régimes de changes fixes et de changes flexibles. Il s'agissait de savoir à partie de quel moment deux pays ont intérêt à se lier entre eux par un système de changes fixes. Aujourd'hui, les arguments employés à ce débat sont repris dans la discussion sur le passage à la monnaie unique[39].

Il ne s'agit pas ici de traiter, à travers l'analyse des ZMO, de questions sensibles de géopolitique, pas plus qu'il ne s'agit de se focaliser sur une approche exclusivement monétaire de la ZMO comme le fait la théorie des années 60 ou 70. Il s'agit ici d'explorer une piste innovante en donnant une interprétation « budgétaire » de la ZMO. En effet, cette dernière, si elle traite les problèmes liés à la disparition des taux de change, ne dit rien quant à sa possible substitution par d'autres politiques macroéconomiques et notamment budgétaires. Or (cf. section précédente), face à certains chocs, une politique contracyclique peut s'avérer utile. C'est pourquoi, il paraît, en premier lieu, utile d'exposer la théorie traditionnelle de la ZMO avant de la réinterpréter avec le contexte budgétaire de l'UEM.

Selon les points de vue une zone monétaire peut aussi bien être le monde entier, que, à l'opposé, une petite région. Certes, la théorie économique pourrait aboutir à remettre en question la pertinence des frontières monétaires actuelles : il serait possible ainsi de prescrire toutes sortes de redécoupages régionaux et/ou internationaux pour redéfinir des espaces gérant

leurs propres monnaies. En réalité le débat économique n'a pas cet objet : il s'agit simplement, ici, de savoir sous quelles conditions il est préférable, pour un Etat, d'adopter des changes fixes, la mise en place d'une monnaie unique n'étant finalement qu'une forme radicale du passage aux changes fixes[40].

Comme le soulignent à très juste titre Tower et Willet, « il y a autant de théories sur les zones monétaires optimales qu'il y a de critères de définition d'une zone monétaire optimale »[41]. Les principales approches seront présentées ci-dessus.

3.1. GAINS ET COÛTS D'UNE UNION MONETAIRE

Un groupe de pays – ou de régions – constituent une zone monétaire lorsqu'ils partagent une monnaie commune : union monétaire belgo-luxembourgeoise, zone franc, etc. Il s'agit d'une zone monétaire optimale lorsque cette union n'entraîne pas de pertes nettes de bien-être, c'est-à-dire lorsque les gains de l'union monétaire l'emportent sur les coûts engendrés par cette union.

Jeffrey Sachs et Xavier Sala-i-Martin[42] isolent deux types de gains liés à l'union monétaire : des gains statiques (parfois qualifiés de gains d'efficience) et des gains dynamiques.
Les gains statiques ou d'efficience résultent :

i) De la suppression du risque de change et de l'incertitude favorisant une meilleure allocation des ressources ;
ii) De la suppression des coûts de transaction ;
iii) De l'intégration accrue des marchés financiers et de l'accroissement de leur caractère concurrentiel conduisant à une baisse des coûts d'intermédiation [43];
iv) Des économies de réserves publiques de change
v) De l'intégration économique accrue qui engendrera un renforcement de la concurrence, de la spécialisation et des économies d'échelle.

Les gains d'efficience ont pour effet d'accroître la productivité globale des facteurs pour tout niveau de capital par tête. Ainsi le rapport Emerson[44] évalue-t-il les gains statiques de l'UEM européenne à 0,3 / 0,4% du PIB européen.

Les gains dynamiques résultent eux de l'accroissement du taux d'épargne et d'investissement du fait de l'augmentation de la productivité marginale du capital (PmK). Ils engendrent une augmentation du rythme d'accumulation et un niveau plus élevé de capital par tête, voire un taux de croissance plus élevé dans un modèle de croissance endogène (Romer, 1986 et 1987 ; Lucas, 1990 ; Aschauer, 1989 et 1991). Baldwin[45] estimait en 1989 que les gains totaux – gains statiques et dynamiques – du Marché intérieur représentaient le double des gains statiques du Rapport Cecchini. En 1991[46], Baldwin estimait également que les gains totaux de l'UEM représentaient environ le double des gains d'efficience évalués par le rapport Emerson.

Au total, la monnaie unique apparaît comme le prolongement nécessaire du marché unique car seule l'unification monétaire permet au marché unique de produire tous ces effets : intégration économique, spécialisation, concurrence, économie d'échelle, etc. Cependant, face à ces gains, il peut être pertinent de se poser la question théorique de savoir pourquoi, dans ces conditions, il n'existerait pas une monnaie unique sur le plan mondial. En réalité l'adoption d'une monnaie unique se traduit aussi (surtout, diraient ses détracteurs...) par des coûts et que les gains ne sont effectifs qu'à certaines conditions.
Selon Johnson et Friedman[47], ces coûts sont de trois types et étroitement liés :

i) La perte du taux de change comme instrument d'ajustement national face à des chocs asymétriques (cf. Section précédente) ;
ii) La dégradation globale des performances macroéconomiques ;
iii) Les conflits d'objectifs économiques entre les différentes autorités. Ce dernier coût est celui qui est, en réalité le plus à craindre pour, l'UE, même si les gouvernements en place dans les différents pays de l'Union sont de la même obédience.

Ces considérations importantes étant faites, deux approches sont possibles pour analyser le caractère optimal d'une zone monétaire : l'approche conjoncturelle et l'approche structurelle.

3.2. LES CRITERES DEFINISSANT UNE ZMO

3.2.1. L'approche conjoncturelle : la convergence nominale

Depuis longtemps, certains économistes comme H.G.Haberler, en 1970[48], ou J.M.Fleming, en 1971[49], ont mis en avant le critère de convergence des taux d'inflation pour définir une zone monétaire optimale. L'argument ne repose pas ici sur une approche inter-régionale. Le taux d'inflation se détermine toujours dans le cadre d'un Etat. L'analyse se fonde là encore sur la théorie de la parité des pouvoirs d'achat. Selon cette théorie, la variation du taux de change permet d'ajuster les différentiels d'inflation. Si les taux d'inflation convergent, la fonction du taux de change disparaît. On en déduit que le passage à la monnaie unique est possible.

Une nouvelle fois, il convient de mettre en perspective le critère choisi. La convergence des taux d'inflation ne suffit certainement pas : faudrait-il procéder à une union monétaire entre la France et le Japon dès l'instant où ces deux pays maintiennent le même taux d'inflation ? D'autres critères économiques devraient être satisfaits, sans compter la question exclusivement politique. Par ailleurs, la convergence des taux peut avoir un coût pour la collectivité. Ce coût peut être appréhendé notamment par le truchement de la courbe de Phillips en termes d'arbitrage entre inflation et chômage[50]. Si deux pays acceptent le même taux d'inflation, ils doivent accepter des taux de chômage qui y sont associés par les courbes de Phillips. Le taux de chômage imposé ne correspond pas nécessairement à celui qu'aurait choisi la collectivité si elle avait été maîtresse de son taux d'inflation[51].

En somme, pour Haberler et Fleming des régions forment une ZMO si les différentiels d'inflation sont nuls. L'analyse développée par ces auteurs se fonde sur le fait que les déséquilibres de la balance des paiements courants entre pays (ou régions) traduisent :

i) des différences structurelles de développement ;

ii) des modes de fonctionnements différents du marché du travail ;

iii) des politiques monétaires divergentes. Le taux d'inflation synthétise ces différents éléments. Ce type d'analyse est à l'origine directe des stratégies qui conditionnent la formation ou l'adhésion à une union monétaire à la convergence dite nominale : convergence des taux d'inflation, convergence des taux d'intérêt, des niveaux de

déficits et de dettes publiques. Elle fonde l'utilisation des critères de convergence de l'Union Economique et monétaire.

Il est cependant clair qu'une telle perspective est insuffisante. En économie, en effet, les grandeurs nominales ne sont que rarement significatives si elles ne sont complétées par d'autres critères, réels ou structurels, pour bien saisir l'ensemble des évolutions.

3.2.2. L'approche structurelle : prédominance des chocs symétriques, intégration commerciale et financière, mobilité des facteurs et/ou flexibilité des marchés

A.- La mobilité des facteurs

Selon le courant de pensée issu de la tradition ricardienne, l'immobilité des facteurs de production entre les pays caractérise les relations économiques internationales. Il n'y de mobilité de facteurs de production qu'à l'intérieur d'un même pays. Ce critère de la mobilité des facteurs sert à définir les contours d'une zone monétaire optimale. Il a été proposé par R.Mundell dans un article publié en 1961[52].

Afin de faciliter la compréhension, le cas de deux régions d'un même pays sera présenté tout d'abord. Les résultats obtenus pourront, dans un second temps, être appliqués à plusieurs pays.

1- Le cas de deux régions

Soit deux régions à l'intérieur d'une économie nationale. Soit l'hypothèse keynésienne de rigidité des salaires nominaux. Soit un choc exogène qui déplace la demande de la région A vers la région B. Par exemple, la demande de textiles produit en A diminue tandis que la demande d'automobiles produites en B s'accroît. Le chômage va apparaître dans la région A, alors qu'un déficit de force de travail sera sensible en B. Par ailleurs, les prix baissent en A et augmentent en B.

- Si la mobilité du travail entre A et B est parfaite, les déséquilibres sur le marché du travail et sur le marché des biens se résolvent automatiquement : les chômeurs de A iront trouver un emploi en B ; les prix cesseront de baisser en A et d'augmenter en B.
- Si la mobilité du travail entre A et B est très imparfaite, la correction des déséquilibres devient difficile : le chômage et la dépression vont se développer en A ; la région B connaîtra une forte inflation puisque l'offre ne peut répondre à l'augmentation de la demande. Dans ce cas de figure, si les deux régions avaient chacune leur monnaie, une solution efficace s'imposerait : un changement de parité. En clair, la monnaie de A devrait être dévaluée par rapport à celle de B.

Une dévaluation de la monnaie de A baisse les prix de ses exportations vers B et augmente le prix de ses importations en provenance de B. Donc, au total, la demande adressée à A va augmenter, celle adressée à B diminuera. On revient vers la position d'équilibre qui prévalait avant le choc sur les demandes.

R.Mundell utilise cette démonstration pour définir les contours d'une zone monétaire optimale. Si entre A et B la mobilité des facteurs est parfaite, les deux régions doivent adopter la même monnaie. L'ensemble (A+B) est alors une zone monétaire optimale. Le raisonnement est généralisable : si la seule solution aux chocs de demande est une politique de change, alors la zone monétaire en question n'est pas optimale.

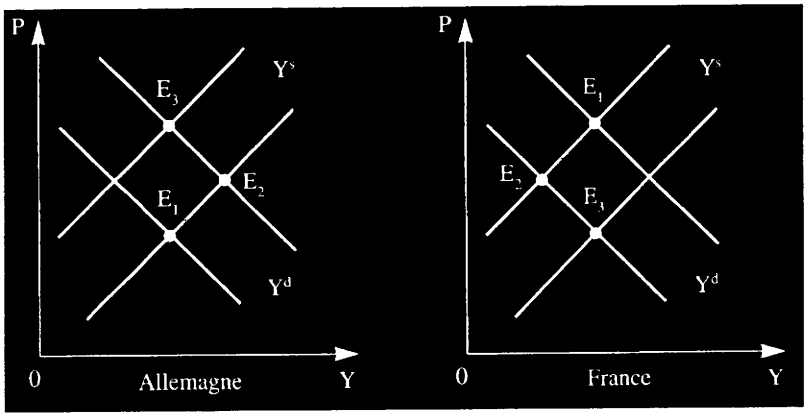
Il est à remarquer que tout ce raisonnement présuppose des chocs de nature asymétrique : une baisse de la demande en A, une hausse en B. Le problème des chocs symétriques n'est pas intéressant pour ce cas d'espèce. En effet, lorsque les chocs sont symétriques (par exemple, baisse de la demande en A et en B), les deux régions subissent le même déséquilibre. Les chocs symétriques ne donnant pas naissance à des déséquilibres entre régions, la question du mécanisme de change ne se pose pas. Il faut également tempérer ce raisonnement à l'aide des limites de la dévaluation tels qu'ils apparaissent notamment à l'aide de la courbe en J[53].

2- Application à plusieurs pays

Considérons, à présent, la perspective d'une monnaie unique. Le critère de mobilité des facteurs peut s'appliquer à plusieurs pays. Prenons le cas de l'Allemagne et de la France,

illustré par le graphique ci-dessus. Le référentiel de gauche correspond à l'Allemagne (A), celui de droite à la France (F). Les droites Y^s et Y^d représentent respectivement les courbes d'offre globale et demande globale. Partons des situations E_1 qui désignent un équilibre pareto-optimale en A et en F. Admettons maintenant que la demande augmente en A et diminue en F. La courbe de demande se déplace à droite en A, à gauche en F. On passe ainsi du point d'équilibre E_1 au point E_2 (voir figure 4).

Figure 4.-



Les résultats de ce choc sont les suivants :

- Une augmentation du chômage en France, puisque la production baisse ;
- Des tensions inflationnistes en Allemagne, qui accompagnent l'augmentation du de l'activité économique (inflation de croissance).
- Une détérioration de la balance courante en France car les exportations baissent plus fortement que les importations en provenance d'Allemagne. Corrélativement, la balance courante s'apprécie en Allemagne.

Les points E_2 représentent des situations non désirées : « surchauffe » en A, dépression en F. Face à ces déséquilibres, trois mécanismes d'ajustement peuvent, théoriquement se mettre en place :

- **La flexibilité des salaires**[54] (les salaires doivent baisser en F et augmenter en A). Les mouvements des salaires vont affecter directement les courbes d'offre : sur le graphique précédent, la courbe d'offre va se déplacer à droite en F (le prix des biens offerts diminue), et à gauche en A (le prix des biens offerts augmente) ; on arrive ainsi au point

d'équilibre E_3. Il est donc possible de retrouver les mêmes niveaux de production que ceux indiqués par E_1. En E_3, le mouvement des prix (hausse en A, baisse en F) contribue à rétablir l'équilibre des balances courantes.

- **La mobilité du facteur travail**[55] (déplacement de l'offre de travail de la France vers l'Allemagne). Les déséquilibres sur les marchés du travail en A et F disparaîtront sans que le niveau des salaires ne soit affecté. Les balances courantes vont ainsi tendre vers l'équilibre. En effet, en raison des migrations, la France achète moins et l'Allemagne davantage. Graphiquement, les point E_2 deviennent des points d'équilibre, après le déplacement des salariés de la France vers l'Allemagne.
- **La dévaluation du Franc par rapport au Deutsch Mark**[56]. Cette décision va effectivement contrecarrer les effets du choc de demande : avec la dévaluation, la demande pour les produits français augmente (puisque les prix à l'exportation baisse ; la demande pour les produits allemands diminue (les prix à l'exportation augmentent). Graphiquement, cela représente un retour des courbes de demande globales à leur position initiale : on revient au point E_1.

Parmi ces trois mécanismes de correction des déséquilibres, celui des taux de change apparaît le plus simple et le plus immédiat. En effet, d'une part l'hypothèse de flexibilité des salaires à la baisse est assez irréaliste (d'autant plus que les hypothèses de départ mettent en place un modèle keynésien où prix et salaires sont rigides), de l'autre la mobilité des facteurs entre pays requiert beaucoup de conditions quant aux caractéristiques de la main d'œuvre.

Au total, le critère de mobilité des facteurs semble difficile à satisfaire dans les relations entre pays. Faut-il en conclure qu'une zone monétaire optimale est impossible à constituer entre plusieurs Etats ? La réponse à cette question est double :

- Le critère de Mundell peut être vu de manière relative. La mobilité parfaite des facteurs est illusoire. Il suffit pour s'en convaincre, d'observer ce qui passe entre les régions d'une même nation. En réalité, un certain degré de mobilité suffit pour définir une zone monétaire optimale. Il reste alors à déterminer quel est le niveau minimum à atteindre.
- Le critère de Mundell est UN critère parmi d'autres. Il faut donc déterminer quels sont les autres critères à prendre en ligne de compte.

B.- Le degré d'ouverture des économies

Le degré d'ouverture d'une économie est mesuré par la proportion de biens dits échangeables dans la production totale de cette économie. Les biens échangeables sont à la fois les biens importés et les biens exportés. Les pays de l'UE sont, de ce point de vue et selon les travaux de O.Cortes et J.Sébastien, ouverts, puisque leurs relations commerciales sont intenses[57].

Selon R. McKinnon[58], qui a proposé ce critère en 1963, plus des économies sont ouvertes, plus elles tendent à former une ZMO. L'idée est la suivante : les politiques macro-économiques, et en particulier la manipulation des taux de change, perdent d'autant plus leur efficacité que l'économie est fortement ouverte. Cette analyse repose sur le rôle perturbateur de l'inflation importée[59].

1.- Ouverture et contrôle de l'inflation

Prenons le cas d'une économie avec chômage et déficit externe. Une relance par la dépréciation du taux de change aurait pour but d'accroître les exportations afin de dynamiser l'emploi et de rétablir l'équilibre de la balance courante. Mais le prix des biens importés va augmenter mécaniquement (selon les résultats de la courbe en J, voir note 53), et cette hausse va se répercuter directement sur le niveau des prix internes.

Le taux d'inflation total (Π) dépend à la fois du taux d'inflation local (Π_l) et du taux d'inflation étranger (Π_e). Formellement, il vient l'équation suivante :

$$\Pi = (1-d).\,\Pi_l + d.\,\Pi_e \qquad \text{avec } 0 < d < 1 \qquad (1)$$

Dans l'équation (1), le paramètre d est un indice d'ouverture de l'économie. Plus d se rapproche de 1, plus le poids de l'inflation étrangère est important dans la détermination de l'inflation totale. Lorsque d = 0, l'économie est totalement fermée et l'on a $\Pi = \Pi_l$.

Une dévaluation augmente Π_e, elle augmente donc Π. Or l'inflation, qui n'est pas bien entendu recherchée volontairement, va devoir tout de même être combattue. Intégrons la

relation traditionnelle de Phillips : pour juguler l'inflation, il faut freiner l'activité économique : l'emploi va donc se contracter.

Les autorités ont uniquement le contrôle du niveau d'inflation local Π_l. Par conséquent le chômage ne peut être combattu que par une baisse de Π_l. L'examen de l'équation (1) montre que l'envergure de la politique déflationniste va dépendre du paramètre d. Si d est élevé, il faudra une très forte baisse de Π_l pour compenser la hausse de Π_e.

La conclusion s'impose : l'effet négatif d'une politique de maintien de la stabilité des prix sur l'emploi augmente avec le degré d'ouverture d'une économie. Dans une économie très ouverte, l'instrument du taux de change perd en efficacité. Dévaluer la monnaie ne permet pas de relancer l'économie. Ou alors, il faut que la collectivité accepte des dérives inflationnistes qui s'accentuent avec le degré d'ouverture[60].

2.- Ouverture et absence d'illusion monétaire[61]

L'impact de la variation du taux de change peut être analysé de façon plus radicale. Il suffit de supposer que les agents économiques ne soient pas victimes de l'illusion monétaire face aux modifications du taux de change. Cela signifie que les prix et les salaires sont totalement indexés sur l'évolution du taux de change. Si la monnaie est dévaluée de 10%, les prix vont augmenter de 10%. Cela revient à poser : d = 1 dans (1).

Cette hypothèse de comportement n'est pas irréaliste si l'on se trouve dans une économie très ouverte. Chaque agent connaît les impacts du taux de change sur les variables nominales. Il adopte en conséquence un comportement d'indexation. Sous ces conditions, la manipulation du taux de change en vue d'influencer les variables réelles de l'économie perd tout intérêt. Les effets seront exclusivement nominaux.

Le critère de MacKinnon définit la zone monétaire optimale comme un espace où les économies nationales sont largement ouvertes les unes sur les autres. Il semble donc s'appliquer de manière relativement satisfaisante aux pays de l'UEM. Néanmoins, il faut, comme pour le critère de Mundell, mettre ces résultats en perspective : d'une part, ce critère

s'apprécie en termes relatifs (quel est le degré suffisant d'ouverture ?) ; d'autre part, il n'est pas suffisant (d'autres critères sont à prendre en compte).

C.- L'intégration fiscale

Le critère de l'intégration fiscale propose d'identifier une zone monétaire optimale à une zone d'intégration fiscale. ***L'intégration fiscale se définit à travers la présence d'un mécanisme de stabilisation automatique des déséquilibres entre les régions***. Cette approche a été mise en avant par H.G.Johnson en 1970[62].

Le point de départ de l'analyse est, à nouveau, un choc asymétrique. La demande en région A baisse et elle augmente pour la région B. Comme cela a été analysé, deux solutions sont envisageables : soit la région touchée dévalue, soit l'intégration fiscale joue son rôle de compensation.

Le principe de l'intégration fiscale est tout entier contenu dans l'idée de ***transferts***. La région B qui enregistre une demande supplémentaire, se développe : elle paye plus d'impôts et sollicité moins le budget social. A l'opposé, la région A subit une baisse d'activité : les revenus diminuent, le chômage apparaît ; la contribution de la région A en matière d'impôts est plus faible ; en revanche, elle perçoit un volume croissant d'allocations-chômage.

Ces transferts de A vers B tendent à compenser le choc initial : la demande en A est soutenue par des allocations ; la demande en B est macroéconomiquement freinée par l'accroissement des prélèvements. Le transfert entre les régions B et A suppose un ***consensus politique***[63]. Celui-ci est établi automatiquement au sein d'une même nation qui possède un budget unique. Mais lorsque les budgets ne sont pas centralisés, le transfert n'est plus automatique : la région A va devoir emprunter auprès de la région B. On entre ici dans le domaine de l'intégration financière.

Le critère de l'intégration fiscale implique l'existence d'un gouvernement fédéral dans la définition d'une ZMO. Pour l'Europe cela signifierait que l'introduction de l'euro devrait s'accompagner d'une forme d'intégration fiscale. On peut penser à un budget européen qui aurait explicitement une fonction redistributive au sens de Musgrave.

Un modèle réalisé par de Grauwe[64] repose sur deux hypothèses : les bénéfices de l'Union monétaire tendent à s'accroître avec le degré d'ouverture de l'économie. Plus l'intégration commerciale et financière est forte, plus les bénéfices engendrés par la stabilité des taux de changes et l'existence d'une monnaie unique deviennent importants. Inversement, cette intégration commerciale et financière réduit les coûts de la monnaie unique car l'ajustement par le taux de change devient de moins en moins opérant. En effet, une variation des taux de change dans une économie fortement intégrée tend à engendrer davantage d'effets nominaux que d'effets durablement réels : la modification du taux de change nominal ne garantit pas la modification du taux de change réel.

D.- L'intégration financière

Le critère de l'intégration financière repose sur une idée simple : ***une zone monétaire est optimale si la fluidité des capitaux entre les régions excédentaires et les régions déficitaires est assurée***. C'est l'économiste américain J.C.Ingram qui, en 1962[65], a introduit ce critère, son but étant de démontrer le rôle crucial des marchés des capitaux pour les Etats américains.

Les déséquilibres économiques entre régions sont inéluctables. Si l'on pouvait les mesurer, ils se traduiraient par l'établissement de balances de paiements inter-régionaux. Pourtant, rien n'est visible : cela tient au fait que les marchés de capitaux permettent une répartition optimale des épargnes disponibles vers les placements les plus rentables. Ces mécanismes conduisent à égaliser les taux d'intérêt sur les mêmes types d'actifs.

L'intégration financière annule les différentiels d'intérêt entre les régions[66]. Il s'agit ici d'une application de la théorie des pouvoirs d'achats. Selon cette approche, le taux de change apparaît comme la variable d'ajustement qui égalise les rendements des actifs libellés dans différentes monnaies. Si les taux d'intérêt sont égaux, le taux de change n'a plus de raison de varier. Il devient inutile. Lorsque le taux de change perd sa fonction d'ajustement, il est possible d'aller vers la monnaie unique. Il convient toutefois de relativiser cette conclusion. Tout d'abord, il est à remarquer que la liberté de circulation des capitaux effective en Europe depuis le 1er juillet 1990 n'a pas suffi à imposer l'euro (écu). Par ailleurs, il faut noter, en sus, les points suivants :

- La mobilité des capitaux n'est pas nécessairement équilibrante. Les capitaux peuvent, au contraire, fuir un pays déficitaire, en espérant une dévaluation.
- Il y a lieu de distinguer le ***financement*** de l'***ajustement***. Les flux financiers peuvent contribuer à un financement des déficits. Ils ne conduisent pas, pour autant, à l'ajustement des « fondamentaux ».

E.- La diversification des produits

Kennen a proposé, en 1969[67], le critère de la diversification des produits pour définir les contours d'une zone monétaire optimale. Selon lui, un pays peu diversifié doit former une zone monétaire indépendante. On retrouve, là encore, une argumentation fondée ***sur la protection efficace d'une économie face aux chocs exogènes***.

Prenons le cas d'une économie nationale, ou d'une région, spécialisée dans la production de textile. Si un choc se produit dans ce secteur, pratiquement toute l'économie sera concernée[68]. Cela peut être un choc de demande (baisse de la demande internationale de textile, par exemple) ou un choc d'offre (grève massive dans le secteur textile, aboutissant à une forte hausse des salaires et, par voie de conséquence, du prix du textile).

De tels chocs dépriment la demande internationale, soit directement (choc de demande), soit indirectement, à travers la hausse des prix (choc d'offre). Une dévaluation de la monnaie va contribuer à rétablir le niveau antérieur des exportations dans le secteur du textile. Toute l'économie retrouve ainsi son équilibre.

Une économie diversifiée est moins sensible aux chocs qu'une économie spécialisée. Dans une économie diversifiée, un choc dans le secteur du textile ne concerne qu'un secteur parmi d'autres. Ses effets n'affecteront pas l'ensemble de l'économie. Il n'y a donc pas de raison de réagir par une dévaluation[69].

La distinction, déjà introduite, entre chocs symétriques et asymétriques éclaire l'analyse. Par définition, ***une économie spécialisée*** est appelée à subir des chocs touchant des secteurs spécifiques : on peut ici parler en termes de ***chocs de nature asymétriques***. En revanche, les

économies diversifiées se ressemblent beaucoup dans leur structure. Elles ont donc tendance à subir les mêmes types de chocs. Ce sont alors des chocs symétriques. Or, comme cela a été démontré précédemment, seuls les chocs asymétriques peuvent être efficacement corrigés par une manipulation des taux de change[70].

Au total, une économie spécialisée a intérêt à maintenir sa monnaie. *A contrario*, des économies diversifiées peuvent se passer de l'instrument du taux de change. Elles tendent donc à former une ZMO. Apparemment, le critère de diversification des produits s'applique bien aux Etats de l'UEM et notamment à ceux qui ont été sélectionnés pour participer à la troisième phase prévue par le Traité de Maastricht. Beaucoup sont très diversifiés : ils seraient donc prêts à passer à l'euro.

Conclusion sur la théorie de la ZMO : Au total, l'examen des critères respectifs de la ZMO a permis de mettre en lumière quatre points :

1) La variation du taux de change constitue un mécanisme d'ajustement. Il compense les chocs asymétriques subis par les économies nationales. La perte de l'instrument du taux de change doit être compensée par l'existence d'autres mécanismes d'ajustement, comme la parfaite mobilité du travail ou l'intégration fiscale.
2) Lorsque des ensembles économiques ont des structures et des performances convergentes, ils tendent à former une zone monétaire optimale.
3) Les politiques monétaires nationales vont disparaître avec l'entrée en vigueur de l'euro. ***Il faut donc que se dégage un consensus, au niveau de l'Union, sur la finalité de la politique monétaire. Et c'est de ce consensus sur l'objectif de la politique monétaire, que pourra se dessiner une conception claire de la politique budgétaire, dans une nouvelle forme de policy mix inédite.***
4) Les politiques budgétaires nationales ne pourront rester autonomes. En effet, leur autonomie sera très difficile à maintenir pour deux séries de raisons. D'une part, les politiques budgétaires nationales ont des effets de contagion sur les autres pays ; il faudra donc une forte coopération. D'autre part, le fédéralisme fiscal est un facteur essentiel d'intégration. Il implique l'abandon d'une partie de l'autonomie budgétaire au profit de l'Union.

Peut-on cependant concilier approche structurelle et approche conjoncturelle de la zone monétaire ? Il semble que les deux approches n'ont pas le même objectif. L'approche structurelle définit à quelles conditions une union monétaire est optimale de longue période. L'approche conjoncturelle fixe les conditions nécessaires à la constitution de l'union monétaire lorsque celle-ci forme effectivement une zone monétaire optimale. En d'autres termes, la convergence nominale ne garantit en rien que des régions forment effectivement une ZMO sur le long terme car la convergence nominale à un moment donné (conjoncturelle par définition) ne garantit pas le maintien, dans l'avenir, de cette convergence face à des chocs exogènes ; en sens inverse, même si des pays forment structurellement une ZMO, la convergence nominale sera nécessaire pour garantir à la fois le caractère optimal de la transition et le caractère optimal du fonctionnement de l'union.

Il ressort de ce raisonnement une définition plus pragmatique de la zone monétaire optimale, à l'aune de laquelle il est possible de confronter la réalité européenne d'aujourd'hui. Une zone monétaire optimale est ainsi un ensemble de régions principalement affectées par des chocs symétriques et entre lesquelles existent des modes d'ajustement automatiques face aux chocs asymétriques fondés sur :

i) la mobilité du travail ;

ii) la flexibilité des salaires réels ou

iii) des transferts financiers entre le budget fédéral et les régions concernées.

Face à ces critères peut-on affirmer que l'UE constitue réellement une zone monétaire optimale ?

3.2.3. L'Union européenne : une zone monétaire optimale ?

L'UE ne forme pas une zone monétaire optimale et ce, pour plusieurs raisons :

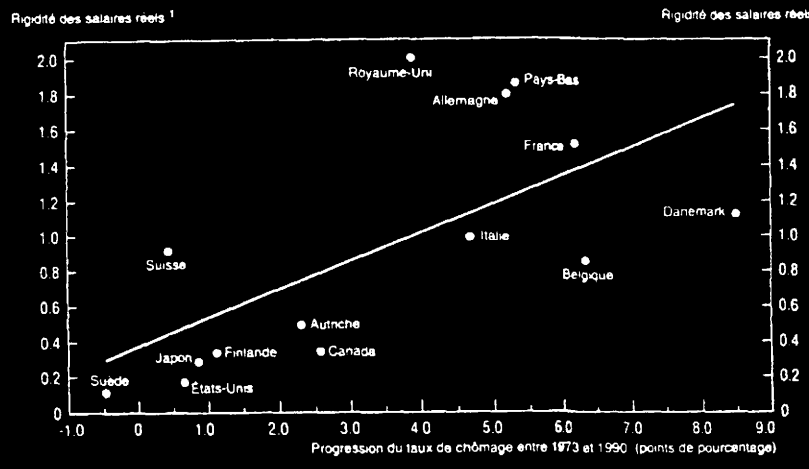
1) **La mobilité du travail est faible à long terme** : comme le montrent les tableaux ci-après, l'OCDE[71] estime que la mobilité du facteur travail à l'intérieur des USA est deux à trois fois plus forte que celle qui existe entre les pays européens alors que le coefficient de variation du revenu par tête est également deux à trois fois plus élevé. En d'autres termes, les fortes disparités de revenu n'ont pas engendré

de fortes migrations intra-communautaires. La mobilité du travail est faible (à l'exception des zones frontalières et la mobilité entre l'Irlande et le Royaume-Uni) et devrait le rester dans les années à venir. En outre la mobilité du travail n'est généralement pas considérée comme une réponse socialement acceptable face à des chocs asymétriques.

2) **La rigidité des salaires réels demeure forte** : les études, notamment celles réalisées par l'OCDE[72] montrent que la rigidité des salaires réels est forte dans les pays membres du SME. Ainsi, face à un choc d'offre constitué par une hausse de 1% des salaires nominaux, il faut que le chômage augmente de 1 à 2% pendant 5 ans pour compenser le choc initial, ce qui traduit bien une forte rigidité des salaires réels face à l'évolution du chômage. L'intégration économique croissante n'est pas de nature à modifier cette situation.
3) **L'intégration fiscale est faible** : le budget communautaire ne peut jouer aucune fonction de stabilisation en fonction en raison de son poids modeste (1,4% du PIB communautaire) et de son obligation d'équilibre. L'attitude adoptée récemment par l'Allemagne par rapport à sa contribution au budget de l'union est révélatrice de la faible considération que les Etats contributeurs de l'UE lui attachent.
4) **Le risque d'une plus grande fréquence de chocs asymétriques est potentiellement important** : la plupart des études montrent que les pays membres du SME ont été surtout soumis à des chocs symétriques[73]. Il est, en effet, possible de souligner qu'au moins pour les économies du noyau dur du SME, c'est-à-dire ceux qui forment le « premier convoi » pour l'euro, la spécialisation économique est moins forte qu'entre les régions des USA. Il n'y a pas en Europe d'équivalent de la spécialisation économique correspondant à celle du Texas ou de l'Alaska dans les hydrocarbures, ou encore du Middle-West dans la production agricole. En outre, l'ouverture croissante des économies européennes réduit l'impact des chocs de demande asymétrique. Toutefois cette analyse a été contestée par Krugman (1996) et par de Grauwe (1997). Le renforcement de l'intégration économique intra-communautaire devrait se traduire par un renforcement de la spécialisation économique et donc par une plus grande fréquence de chocs asymétriques. D'ailleurs, les grands pays (USA, Canada) se caractérisent par une forte intégration économique régionale.

Ainsi, l'UE se trouve aujourd'hui engagée dans deux voies qui peuvent s'avérer contradictoires : d'une part, la mise en place de l'euro au sein de 11 des 15 nations qui la composent. De l'autre, une captation des principaux leviers de politique économique, notamment monétaire et de change, par des instances supranationales. Pour parer à des chocs exogènes, il reste donc aux Etats deux possibilités : une intervention budgétaire dans les limites qui ont été précédemment évoquées ; des politiques spécifiques telle que la politique de revenu ou les politiques visant à « flexibiliser » les marchés du travail.

Rigidité des salaires réels à court terme et progression du chômage



1. La rigidité des salaires réels à court terme est mesurée par le chômage supplémentaire (en pourcentage de la population active) nécessaire pour neutraliser l'impact à court terme exercé sur les salaires par un choc de 1 point sur les prix.

Source : OCDE (1989), données mises à jour pour tenir compte des variations du chômage jusqu'en 1990.

Rigidité du marché du travail dans les pays membres du mécanisme de change

	Part des chômeurs de longue durée dans le chômage total (en pourcentage)		Sorties mensuelles du chômage (en pourcentage des chômeurs)	
	1983	1990	1983	1988
Allemagne	39.3	49.0[1]	6.2	6.3
France	42.2	43.9	3.5	3.7
Italie	57.7	70.4[1]	1.7	2.3
Royaume-Uni	47.0	40.8[1]	7.4	9.5
Espagne	52.4	54.0	1.0	1.3
Pays-Bas	50.5	49.9[1]	–	–
Belgique	66.3	76.3[1]	3.0	2.7
Danemark	33.0	25.9[1]	6.9	8.3
Irlande	36.9	67.3[1]	5.4	3.2
Pour mémoire :				
États-Unis	13.3	5.6	37.8	45.7
Japon	13.1	19.1	14.8	17.2
Canada	9.9	5.7	25.2	30.8
Norvège	6.3	19.2	27.2	30.3
Suède	10.3	4.8	27.1	30.4

1. 1989.

Source : OECD (1991a) pour les données relatives au chômage de longue durée, OECD (1990) pour les sorties mensuelles du chômage.

Tableau 2.- *Mobilité du travail et rigidité des salaires dans les pays de l'OCDE*

Bien entendu, il reste que l'usage des leviers de politiques économiques demeure largement sous-tendue par l'état de la convergence entre les pays de l'UE. Ainsi en est-il de la politique budgétaire par exemple : l'un des objets des critères de convergence est précisément de pousser les pays membres à ramener leurs dettes et leurs déficits à des niveaux comparables par rapport à la taille de leurs économies, faute de quoi, les pays les plus endettés pèseront à la hausse sur les taux d'intérêt de la zone. Qu'en est-il au regard de l'évolution empirique de ces vingt dernières années ?

4. *L'ETAT DE LA CONVERGENCE DANS L'U.E. EN 1998 : VERS UNE ZONE MONETAIRE OPTIMALE ?*

Les critères de convergence ont été définis dans le cadre du chapitre II. Il semble plus opportun de les étudier une fois explicitée la notion de zone monétaire optimale. En effet, celle-ci est rarement une donnée statique. Autrement dit, il est rare qu'une zone soit d'emblée optimale. **En revanche, une zone *peut* devenir optimale, c'est-à-dire qu'il est possible d'entamer un processus par lequel l'espace concerné se transforme, à terme, en ZMO. Ce processus c'est précisément la convergence qui se mesure par un certain nombre de critères macroéconomiques qui ont été précédemment présentés**. Au regard de ces critères, peut-on affirmer que l'UE, à défaut de l'être au jour d'aujourd'hui, peut à terme devenir une ZMO ?

Le Rapport de l'IME de mars 1998 examine précisément si un degré élevé de convergence durable a été réalisé (voir section I). En produisant ce Rapport, l'IME se conforme à l'article 109J (1) du Traité instituant la Communauté européenne (le « Traité ») qui stipule que « l'IME fait rapport au Conseil sur les progrès faits par les Etats membres dans l'accomplissement de leurs obligations pour la réalisation de l'Union économique et monétaire ». La même mission a été donnée à la Commission européenne et les deux rapports ont été présentés conjointement au Conseil. Ces deux rapports constituent le point de départ de la procédure prévue par l'article 109J (2) et (4), qu'il comporte les étapes complémentaires suivantes :

- ·la Commission transmettra au Conseil une recommandation dans laquelle elle évaluera, pour chaque Etat membre, s'il remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique ;

- ·le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur cette recommandation, évaluera, pour chaque État membre, s'il remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique et transmettra, sous forme de recommandations, ses conclusions au Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement ;

- ·le Parlement européen sera consulté et transmettra son avis au Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement ;

- ·enfin, le Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, confirmera (le 2 mai 1998) quels Etats membres remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique, statuant à la majorité qualifiée sur la base des recommandations du Conseil et prenant dûment en considération les deux rapports et l'avis du Parlement européen.

Ces différentes étapes avaient pour but non seulement d'étudier l'état de la convergence afin de sélectionner les Etats qui adhéreront à l'euro dès 1999, mais également de faciliter en quelques sortes tous les éléments pouvant compléter la convergence statistique par des éléments plus politiques. C'est ainsi que, comme cela a été vu précédemment, parmi les onze pays qui ont été sélectionnés, certains, à l'instar de l'Italie ou de la Belgique ont fait l'objet d'une appréciation en « tendance » pour le respect de certains critères (celui de finances publiques par exemple).

Le Danemark, conformément aux termes du Protocole n°12 du Traité, a notifié qu'il ne participerait pas à la phase III de l'Union économique et monétaire. Le Royaume-Uni, conformément aux termes du Protocole n°11, a également notifié au Conseil qu'il n'avait pas l'intention de passer à la phase III en 1999. En conséquence, aucun de ces deux Etats membres ne participera à la monnaie unique au début de la phase III. Le Rapport de l'IME examine néanmoins en détail les progrès réalisés par ces deux pays en matière de convergence.

4.1. LE CADRE DE L'ANALYSE

Dans son Rapport, établi conformément à l'article 109J (1), l'IME utilise un cadre d'analyse commun et examine pays par pays le degré de convergence atteint.

Ce cadre d'analyse commun est présenté au chapitre 1 du Rapport[74]. Il se fonde, d'une part, sur les dispositions du Traité et sur leur application par l'IME en ce qui concerne les évolutions des prix, des déficits budgétaires et des ratios de la dette publique ainsi que les taux de change et les taux d'intérêt à long terme, tout en prenant d'autres facteurs[75] en considération et, d'autre part, sur une série de facteurs économiques complémentaires, relatifs aux évolutions passées et futures, considérés comme utiles dans le cadre de l'examen plus détaillé du caractère durable de la convergence.

Dans ce rapport et pour l'interprétation des critères de convergence qui s'ensuit, l'IME doit prendre en compte les principes adoptés par le Conseil européen. Celui-ci a souligné à de nombreuses reprises le besoin d'un degré élevé de convergence durable et, dans ce contexte, la nécessité d'une interprétation stricte des critères de convergence pour que l'UEM fonctionne. S'agissant de la décision qu'il doit prendre aux termes de l'article 109J (4) du Traité, le Conseil européen, réuni à Dublin en décembre 1996, a déclaré que : « Le Conseil saisit l'occasion pour souligner que les quatre critères afférents à la convergence durable et l'exigence relative à l'indépendance des banques centrales doivent être appliqués rigoureusement. Cela est essentiel si l'on veut que l'achèvement futur de l'Union monétaire réponde à l'exigence fondamentale de la stabilité et que l'euro soit assuré d'avoir le statut de monnaie forte. Il importe tout autant que, lorsque les critères seront appliqués au début de 1998, ils le soient dans le but d'assurer en particulier que la situation des finances publiques ait un caractère soutenable et ne soit pas affectée par des mesures ayant des effets temporaires. »[76]

Ce Rapport est dans le prolongement des principes développés dans les précédents rapports publiés par l'IME, plus particulièrement dans le premier rapport que l'IME avait préparé conformément à l'article 109J (1) et publié en novembre 1996 sous le titre « Les progrès de la convergence en 1996 » ainsi que dans le rapport qu'il avait préparé conformément à l'article 7 des Statuts de l'IME et publié en novembre 1995 sous le titre « Les progrès de la convergence ». L'IME s'est en particulier appuyé sur un certain nombre de principes généraux en ce qui concerne l'application des critères de convergence. Ces rapports précisaient : « En

premier lieu, les différents critères doivent être interprétés et appliqués de manière stricte. Cette règle se justifie par la principale raison d'être des critères, à savoir garantir que seuls les pays membres dont l'économie présente des caractéristiques propices au maintien de la stabilité des prix et à la viabilité de la zone de la monnaie européenne doivent faire partie de cette dernière. En second lieu, les critères de convergence constituent un ensemble cohérent et intégré, de sorte qu'il faut tous les respecter. Le Traité, en les énumérant, les met sur le même plan, sans suggérer aucune hiérarchie entre eux. Troisième point, le respect des critères de convergence doit s'apprécier par référence aux chiffres observés. Finalement, l'application des critères doit être cohérente, transparente et simple »[77].

Le rapport de l'IME insiste donc lourdement sur le caractère strict de l'interprétation des critères. Le 2 mai 1998, il a semblé que pour certains pays, la rigidité des critères n'ait pas prévalu. Cependant, *ex ante*, dans une approche réglementaire au sens de Kydland et Prescott, il était nécessaire d'instaurer la crédibilité du système[78]. Le rapport insiste également sur le fait que le respect des critères de convergence est essentiel, non seulement à un moment donné, mais dans la durée. Dans cet esprit, les rapports relatifs aux différents pays approfondissent la question du caractère durable de la convergence.

Les données statistiques utilisées pour l'appréciation des critères de convergence ont été fournies par la Commission[79]. Les données relatives à la convergence des prix et des taux d'intérêt à long terme couvrent une période allant jusqu'en janvier 1998, dernier mois pour lequel des données relatives aux indices des prix à la consommation harmonisés (« IPCH ») étaient disponibles. En ce qui concerne les taux de change, la période considérée dans le Rapport prend fin en février 1998, dernier mois complet avant que ne se termine l'examen par l'IME[80]. Les données relatives aux finances publiques couvrent une période se terminant en 1997. EUROSTAT a estimé que ces données respectaient les règles définies dans le Système européen de comptes économiques intégrés (SEC, seconde édition). Toutefois, cela ne préjuge en rien de l'évaluation du caractère durable des situations budgétaires. Il est également tenu compte des dernières prévisions de la Commission pour l'année 1998 ainsi que des budgets nationaux pour cette même année et des derniers programmes de convergence, de même que d'autres informations jugées pertinentes dans le cadre de considérations prospectives en ce qui concerne le caractère durable de la convergence.

4.2. ETAT DE LA CONVERGENCE

Depuis la publication, en novembre 1996, du rapport de l'IME intitulé « Les progrès de la convergence en 1996 », des améliorations majeures en matière de convergence ont été constatées au sein de l'Union. Entre le dernier trimestre de 1996 et janvier 1998, le taux moyen d'inflation mesuré par l'IPCH de l'UE a baissé, de 2,2% à 1,3% ; à l'exception de la Grèce, tous les Etats membres enregistraient en janvier 1998 des taux d'inflation mesurés par l'IPCH d'environ 2% ou moins, et l'écart-type, en tant que mesure du degré de convergence, a baissé, de 1,6% au dernier trimestre de 1996 à 0,9% en janvier 1998. Parallèlement, les taux d'intérêt à long terme ont baissé dans toute l'Union pour atteindre des niveaux moyens peu élevés d'environ 5,5% à la fin de la période de référence et les écarts entre les rendements obligataires de la plupart des pays de l'UE ont quasiment disparu. Au cours de la période de référence de deux ans allant jusqu'en février 1998, les taux de change bilatéraux du MCE sont en général restés globalement stables. Les monnaies des pays ne participant pas au MCE ont eu tendance à évoluer au-delà des niveaux moyens des taux de change bilatéraux de mars 1996, bien qu'à des degrés différents. De plus, en 1997, des réductions substantielles des déficits budgétaires ont été réalisées à travers toute l'Union et, dans quelques pays, les soldes budgétaires étaient en excédent. Le ratio de déficit budgétaire à l'échelle de l'UE a baissé à 2,4% du PIB, ce qui représente une baisse de 1,8 point de pourcentage par rapport à 1996. En outre, pour la première fois depuis le début des années quatre-vingt-dix, le ratio de la dette publique par rapport au PIB a baissé en 1997 pour l'ensemble de l'UE. Les conditions générales nécessaires au maintien d'un environnement propice à une croissance non inflationniste se sont donc améliorées. Le ratio moyen de la dette publique s'établit toutefois toujours à 72,1% du PIB et est beaucoup plus élevé dans trois Etats membres. Par ailleurs, le recul des ratios de déficit en deçà de la valeur de référence et la baisse des taux d'endettement dans de nombreux pays n'ont été réalisés que récemment. De plus, les diminutions récentes des déficits et des dettes publics sont partiellement imputables à des mesures à effet unique.

Dans le cadre d'une politique monétaire unique, les ajustements observés au cours du passé récent doivent être poursuivis substantiellement. En effet, des mesures correctrices décisives et soutenues à caractère structurel se justifient dans la plupart des pays. Ces exigences d'ajustements durables des politiques résultent de la charge provenant des effets conjugués (a) du chômage élevé et persistant, qui selon l'analyse effectuée par l'IME et d'autres organisations internationales, revêt en grande partie un caractère structurel[81], (b) des

tendances démographiques, qui feront peser un lourd fardeau sur les dépenses publiques futures et (c) du niveau élevé de la dette publique, qui grèvera les budgets de nombreux Etats membres tant qu'il ne sera pas réduit.

Les auteurs du rapport soulignent que « de toute évidence, en ce qui concerne les évolutions sur les marchés du travail, il sera capital de renforcer les politiques nationales qui améliorent leur fonctionnement au moyen d'une réduction des obstacles structurels »[82]. En effet, la logique suivi, largement d'inspiration libérale affirme que le renforcement des politiques sera primordial en vue de la réduction des niveaux élevés du chômage, qui ne peuvent être considérés comme soutenables à long terme. Ces politiques contribueraient également à accroître la capacité des économies des Etats membres à réagir rapidement et efficacement à des évolutions nationales spécifiques au cours de la phase III, ainsi qu'à assurer la compétitivité.

Des progrès doivent aussi être réalisés en vue du pacte de stabilité et de croissance, qui entrera en vigueur dès 1999. Une diminution massive de l'endettement dans un délai adéquat se justifie, d'une part, en vue de réduire la vulnérabilité aux variations des taux d'intérêt, qui s'accroît lorsque la part de la dette dont l'échéance est courte est plus importante et, d'autre part, en vue de relever plus facilement les défis budgétaires futurs, tels que l'augmentation de la charge budgétaire entraînée par le vieillissement de la population, en particulier dans le cadre de systèmes publics de retraites sans capitalisation ou encore les défis à moyen terme liés à la nécessité de réformer les entreprises publiques peu rentables, et en vue de réduire le chômage structurel. Par ailleurs, la réduction des déséquilibres budgétaires s'impose afin de retrouver une certaine flexibilité dans les politiques budgétaires qui permette aux pays de réagir aux évolutions conjoncturelles défavorables, autrement dit que des déficits budgétaires faibles ou des excédents sont nécessaires en temps normal pour permettre aux stabilisateurs automatiques de fonctionner pendant des périodes de faible activité économique.

Il est clair que pour garantir une consolidation budgétaire durable, il ne suffit pas d'avoir recours à des mesures à effet temporaire. En 1997, de telles mesures ont été utilisées à des degrés variables par certains Etats membres, ce qui a compliqué l'évaluation de l'aspect structurel de la politique budgétaire. Elles doivent être remplacées par des mesures durables, afin d'éviter une hausse des besoins nets de financement en 1998 ou les années suivantes si elles ont donné lieu à des engagements de dépenses futures ou à une insuffisance de

ressources à l'avenir. Les éléments disponibles suggèrent que les politiques ont évolué dans la bonne direction puisqu'elles ont généralement réduit l'effet exercé par les mesures temporaires sur les finances publiques en 1998, une année pour laquelle il est prévu que les résultats budgétaires soient meilleurs que ceux enregistrés en 1997 dans presque tous les pays, et soient dans certains Etats membres plus favorables que ceux prévus par les programmes de Convergence à moyen terme.

Compatible avec l'objectif de favoriser une croissance économique durable, l'assainissement des finances publiques mené ces dernières années s'est de plus en plus fondé sur une réduction des ratios des dépenses, contrebalançant ainsi la tendance à la hausse qui avait été observée au début des années quatre-vingt-dix. Toutefois, à la suite d'une baisse des taux d'intérêt, bon nombre de pays ont toutefois également bénéficié de charges d'intérêts plus faibles par rapport au PIB, et l'assainissement a en partie été axé sur une réduction des dépenses d'investissement. A l'avenir, il conviendra de se concentrer sur la réduction des postes de dépenses courantes. En outre, les ratios de recettes sont proches, dans certains pays, de niveaux néfastes, à la croissance.

4.2.1. Le critère de la stabilité des prix

Concernant les résultats des pays pris individuellement, quatorze États membres (Belgique, Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni) ont enregistré des taux moyens d'inflation, mesurés sur la base de l'IPCH, inférieurs à la valeur de référence, au cours de la période de douze mois considérée par l'examen et se terminant en janvier 1998. La valeur de référence a été calculée en ajoutant 1,5 point de pourcentage à la moyenne arithmétique non pondérée des taux d'inflation IPCH des trois pays ayant obtenu les taux les plus faibles. Les résultats de ces pays étaient : 1,1% pour l'Autriche, 1,2% pour la France et 1,2% pour l'Irlande. En ajoutant 1,5 point de pourcentage à la moyenne de 1,2%, la valeur de référence est de 2,7%. En Grèce, l'inflation mesurée par l'IPCH a atteint 5,2%, pourcentage considérablement moins élevé que les années précédentes, mais encore nettement supérieur à la valeur de référence.

Au cours de la période allant de 1990 à 1997, la convergence des taux d'inflation peut s'expliquer par une série de facteurs communs. En premier lieu, ainsi qu'on le mentionne pour

chaque Etat membre pris séparément, elle traduit un certain nombre de choix importants de politique, principalement l'orientation de la politique monétaire vers l'objectif de la stabilité des prix et le soutien croissant reçu d'autres domaines de la politique économique, tels que la politique budgétaire, ainsi que l'évolution des salaires et des coûts unitaires de main-d'œuvre. En outre, dans la plupart des Etats membres, l'environnement macro-économique, en particulier pendant la période qui a suivi le ralentissement conjoncturel de 1993, a contribué à l'atténuation des tensions à la hausse sur les prix. Enfin, dans de nombreux Etats membres, la stabilité globale des taux de change et le caractère modéré des évolutions des prix à l'importation ont permis de freiner l'inflation. Au niveau des pays pris individuellement, il apparaît qu'un groupe d'Etats membres a enregistré des taux d'inflation relativement similaires durant la majeure partie des années quatre-vingt-dix, tandis que plusieurs autres ont réalisé des progrès particulièrement rapides en 1996-1997. Ainsi, en Espagne, en Italie et au Portugal, le taux annuel d'inflation, mesuré sur la base de l'IPC, est revenu de 5,5% en 1995 à quelque 2% en 1997. Ces trois Etats membres ont des taux d'inflation annuels moyens, mesurés sur la base de l'IPCH, inférieurs à la valeur de référence depuis le second semestre de 1997. En Grèce, l'inflation mesurée par l'IPCH, est revenue de 7,9% en 1996 à 5,4% en 1997, tout en restant nettement au-dessus de la valeur de référence.

En ce qui concerne le proche avenir, dans la plupart des pays, les tendances récentes et les prévisions en matière d'inflation semblent indiquer qu'il existe peu ou pas de signes de tensions à la hausse sur les prix dans l'immédiat. Les risques pour la stabilité des prix sont souvent liés à un resserrement de l'écart de production, à une situation plus tendue sur le marché du travail et à des hausses des prix réglementés ou de la fiscalité indirecte : dans plusieurs pays, principalement ceux dans lesquels la reprise conjoncturelle en cours est plus avancée, l'on prévoit généralement que le taux d'inflation dépassera légèrement 2% au cours de la période allant jusqu'en 1998-1999. Il en va ainsi au Danemark, en Espagne, en Irlande, aux Pays-Bas, au Portugal, en Finlande et au Royaume-Uni. Ces Etats membres doivent exercer un contrôle ferme sur les tensions des prix intérieurs, notamment en ce qui concerne les coûts salariaux et les coûts unitaires de main-d'œuvre. Il faut que la politique budgétaire, qui doit réagir avec souplesse à l'environnement des prix intérieurs, contribue également à cette maîtrise des coûts.

4.2.2. Le critère de la situation des finances publiques

En ce qui concerne les résultats atteints en 1997 par les Etats membres pris individuellement, trois pays ont enregistré des excédents budgétaires (Danemark, Irlande et Luxembourg) et onze ont atteint ou maintenu un déficit égal ou inférieur à la valeur de référence de 3% spécifiée dans le Traité (Belgique, Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni). Seule la Grèce a affiché un déficit de 4,0%, taux qui reste supérieur à la valeur de référence. Pour 1998, des excédents budgétaires ou de nouvelles réductions des ratios de déficit public sont prévus par la Commission pour presque tous les Etats membres. Le déficit de la Grèce devrait revenir à 2,2% du PIB.

S'agissant de la dette publique, celle-ci a continué de se réduire, en proportion du PIB, dans les trois Etats membres ayant des ratios dette publique/PIB de plus de 100%. En Belgique, le ratio de la dette publique, en 1997, était de 122,2%, soit 13,0 points de pourcentage de moins que le sommet de 1993 ; en Grèce, il s'établissait à 108,7%, soit 2,9 points de pourcentage au-dessous du dernier record, atteint en 1996 ; et en Italie, il était de 121,6%, à savoir 3,3 points de pourcentage en deçà du sommet de 1994. Dans les sept pays, où les ratios de la dette étaient nettement supérieurs à 60% du PIB, mais inférieurs à 80% en 1996, ces ratios ont également diminué. Cela a été particulièrement le cas au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas, où les ratios de la dette publique, en 1997, se sont établis respectivement à 16,5, 30,0 et 9,1 points de pourcentage au-dessous de leur niveau record de 1993, soit à 65,1%, 66,3% et 72,1% du PIB, respectivement ; en Espagne, le ratio de la dette publique a fléchi de 1,3 point de pourcentage par rapport au sommet de 1996 pour revenir à 68,8% du PIB en 1997 ; en Autriche, la réduction correspondante a atteint 3,4 points de pourcentage, ramenant le ratio à 66,1% du PIB. Au Portugal, le ratio de la dette publique était inférieur de 3,9 points de pourcentage au niveau de 1995 et est revenu à 62,0% du PIB. En Suède, enfin, le ratio de la dette a diminué de 2,4 points de pourcentage par rapport au record de 1994, revenant à 76,6% du PIB en 1997. En Allemagne, qui, en 1996, avait affiché un ratio de la dette publique à peine supérieur à la valeur de référence de 60%, ce ratio a poursuivi sa tendance à la hausse et son niveau était plus élevé de 19,8 points de pourcentage qu'en 1991, atteignant 61,3% du PIB. En 1997, quatre pays ont continué à enregistrer des ratios de la dette publique inférieurs à la valeur de référence de 60% (France, Luxembourg, Finlande et Royaume-Uni). En France, le ratio de la dette a poursuivi sa tendance à la hausse, pour atteindre 58,0% du PIB en 1997.

Pour 1998, de nouvelles réductions des ratios dette publique/PIB sont prévues par la Commission pour tous les Etats membres qui avaient des ratios de plus de 60% en 1997. Dans le cas du Danemark, de l'Irlande et du Portugal, une baisse à un niveau égal ou inférieur à la valeur de référence est envisagée, En ce qui concerne les pays où le ratio de la dette publique se situait entre 50 et 60% du PIB en 1997, la Finlande et le Royaume-Uni devraient le réduire davantage encore au-dessous de 60% tandis qu'en France, le ratio devrait progresser de manière marginale.

Globalement, les progrès réalisés dans la réduction des ratios de déficit budgétaire et de dette publique se sont généralement accélérés. Toutefois, comme il a été mentionné plus haut, des mesures à effet temporaire ont joué un rôle dans la réduction des déficits dans un certain nombre d'Etats membres. Sur la base des informations dont l'IME dispose, les effets de ces mesures ont été estimés entre 0,1 et 1 point de pourcentage, selon les pays. Dans la mesure où les données sont disponibles, l'ampleur des mesures à effet temporaire a généralement été réduite dans les budgets de 1998 ; en outre, comme il a été mentionné plus haut, les prévisions pour 1998 laissent entrevoir, dans la plupart des cas, de nouvelles baisses des ratios de déficit. Les ratios de la dette publique ont été réduits en partie grâce à un certain nombre d'opérations et des transactions financières, notamment de privatisation, apparaissant à la rubrique « ajustement entre stocks et flux », comme l'indique la partie principale du Rapport. Ces transactions devraient continuer à jouer un rôle dans plusieurs Etats membres.

Malgré les progrès réalisés récemment, de nouveaux efforts d'assainissement substantiel sont nécessaires dans la plupart des Etats membres pour qu'ils répondent de manière durable aux critères relatifs aux finances publiques et atteignent l'objectif à moyen terme d'un solde budgétaire proche de l'équilibre ou en excédent, comme l'exige le pacte de stabilité et de croissance, qui entrera en vigueur à partir de 1999. Cette remarque s'applique en particulier à la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et le Portugal, où les déficits devraient se situer entre 1,6 et 2,9% du PIB en 1998. Pour la plupart de ces pays, elle vaut également lorsqu'on compare les ratios de déficit budgétaire, tels qu'ils sont prévus dans les programmes de convergence pour 1999-2000, à l'objectif à moyen terme du pacte de stabilité et de croissance.

Si l'on examine le caractère durable des évolutions budgétaires, dans une perspective plus large, les arguments en faveur de la poursuite des efforts d'assainissement sur une longue

période, nécessitant d'importants excédents budgétaires, sont particulièrement probants dans le cas des pays enregistrant des ratios de la dette publique supérieurs à 100% (Belgique, Grèce et Italie). A titre de comparaison, des déficits globaux sensibles ont été enregistrés en 1997 et les années précédentes. Dans les pays où les ratios de la dette publique sont nettement supérieurs à 60% du PIB, mais inférieurs à 80%, le fait de maintenir le ratio de déficit au niveau actuel ne ramènerait pas le ratio de la dette publique au-dessous de 60% dans un délai adéquat, ce qui indique la nécessité de procéder à de nouveaux efforts, dans certains cas substantiels, d'assainissement. En revanche, le fait d'atteindre les soldes budgétaires prévus par la Commission européenne pour 1998 et de garder un budget en équilibre à partir de 1999 réduirait le ratio de la dette publique au-dessous de 60% dans des délais adéquats (Espagne, Pays-Bas et Autriche). La Suède pourrait atteindre le même résultat en réalisant l'excédent prévu pour 1998 et en le maintenant pendant plusieurs années ensuite. En Allemagne, le ratio de la dette publique dépasserait tout juste 60% du PIB en 1998, ce qui permettrait de le ramener au-dessous de la valeur de référence dès 1999, à condition de réaliser un budget en équilibre cette année-là. Au Danemark, en Irlande et au Portugal, les soldes budgétaires, tant effectifs que prévus, permettraient de ramener le ratio de la dette publique à un niveau égal à 60% du PIB ou juste inférieur à celui-ci dès 1998. Enfin, en France, où le ratio de la dette publique est de peu inférieur à 60% du PIB, le respect du pacte de stabilité et de croissance à partir de 1999 permettrait également de faire en sorte que ce ratio ne dépasse pas la valeur de référence à l'avenir.

Il convient de noter que dans l'évaluation de la situation des finances publiques des Etats membres de l'UE, l'incidence sur les budgets nationaux de transferts au budget de la Communauté européenne ou en provenance de celui-ci n'est pas prise en considération par l'IME.

4.2.3. Le critère de taux de change

Au cours de la période de référence de deux ans comprise entre mars 1996 et février 1998, dix monnaies (l'escudo portugais, la couronne danoise, le florin des Pays-Bas, le franc belge et le franc luxembourgeois, le franc français, la livre irlandaise, le Deutsch Mark, la peseta espagnole, le schilling autrichien) ont participé au MCE[83] pendant au moins deux ans précédant l'examen, comme le stipule le Traité. Le mark finlandais et la lire italienne y ont

participé pendant des périodes plus courtes puisqu'ils ont respectivement joint et rejoint le mécanisme de change européen en octobre et novembre 1996[84]. Trois devises, la drachme grecque, la couronne suédoise et la livre sterling, sont restées en dehors du MCE au cours de la période de référence.

Chacune des dix monnaies mentionnées ci-dessus, à l'exception de la livre irlandaise, a généralement évolué à des niveaux proches de ses cours-pivôts, inchangés, par rapport aux autres devises participent au MCE et certaines d'entre elles (le franc belge et le franc luxembourgeois, le Deutsch Mark, le florin des Pays-Bas et le schilling autrichien) ont même pratiquement fluctué de concert. A certains moments, le cours de plusieurs monnaies s'est écarté d'une fourchette proche des cours-pivôts. Toutefois, l'écart maximum, sur la base de moyennes mobiles sur 10 jours ouvrables, a été limité à 3,5%, abstraction faite de la livre irlandaise. En outre, les écarts ont été seulement temporaires et ont essentiellement traduit des mouvements passagers de la peseta espagnole et du franc français (au début de 1996), de l'escudo portugais (à la fin de 1996 et au début de 1997) et du mark finlandais (au début et à la mi-1997) par rapport aux autres monnaies du MCE.

L'analyse de la volatilité des taux de change et des écarts de taux d'intérêt à court terme fait apparaître la permanence de conditions relativement calmes tout au long de la période.

La livre irlandaise a généralement évolué à des cours sensiblement supérieurs à ses cours-pivôts vis-à-vis des autres monnaies du MCE ; à la fin de la période de référence, elle se situait juste un peu plus de 3% au-dessus de ses cours-pivôts[85]. Simultanément, le degré de volatilité du taux de change par rapport au Deutsch Mark s'est accru jusqu'à la mi-1997 et les écarts de taux d'intérêt à court terme par rapport aux pays de l'Union présentant les taux à court terme les plus bas se sont creusés pendant cette période. Plus récemment, le premier a diminué et les seconds se sont resserrés quelque peu tout en restant relativement élevés.

En ce qui concerne la lire italienne, elle a d'abord enregistré un léger coup d'arrêt temporaire dans sa tendance à la hausse au début de la période de référence, avant qu'elle ne rejoigne le MCE, et a atteint, en mars 1996, un écart maximum à la baisse de 7,6% au-dessous de son futur cours-pivôt par rapport à une monnaie du MCE. Par la suite, elle a recommencé à s'apprécier et a tendu vers ses futurs cours-pivôts, fluctuant le plus souvent dans une marge étroite. De même au début de la période de référence, avant qu'il ne rejoigne le MCE, le mark

finlandais a poursuivi la tendance à la baisse, constatée les quelques derniers mois et qui avait interrompu le mouvement de long terme à la hausse observé depuis 1993 ; il a atteint, en avril 1996, un écart maximum de 6,5% au-dessous de son futur cours-pivôt par rapport à une monnaie du MCE. Ensuite, il s'est apprécié et a généralement évolué dans une marge étroite autour de ses futurs cours-pivôts. Depuis qu'ils ont intégré ou réintégré le MCE, respectivement en octobre et novembre 1996, le mark finlandais et la lire italienne ont généralement évolué à des cours proches de leurs cours-pivôts, inchangés, par rapport aux autres monnaies du MCE. Comme plusieurs autres monnaies participant au MCE, la lire italienne et le mark finlandais se sont parfois écartés d'une marge proche des cours-pivôts, mais ces écarts ont été temporaires et limités. Dans les deux cas, le degré relativement élevé de volatilité du taux de change par rapport au Deutsch Mark observé auparavant est revenu à de faibles proportions au cours de la période de référence ; les écarts de taux d'intérêt à court terme par rapport aux pays de l'Union présentant les taux à court terme les plus bas se sont resserrés progressivement dans le cas de la lire italienne et ont été insignifiants dans le cas du mark finlandais.

Les trois monnaies qui sont restées en dehors du MCE, à savoir la drachme grecque, la couronne suédoise et la livre sterling, ont généralement évolué à des cours supérieurs à leurs cours-pivôts bilatéraux moyens de mars 1996 par rapport aux autres devises du MCE. Les écarts de taux d'intérêt à court terme par rapport aux pays de l'Union présentant les taux à court terme les plus faibles sont restés importants dans le cas de la Grèce (ils se sont réduits jusqu'à la mi-1997 avant d'augmenter sensiblement depuis novembre 1997), alors qu'ils ont fortement diminué en Suède. Pour la livre sterling, l'écart de taux d'intérêt à court terme a eu tendance à s'élargir.

4.2.4. Le critère des taux d'intérêt à long terme

Au cours de la période de référence de douze mois se terminant en janvier 1998, les taux d'intérêt à long terme moyens dans quatorze Etats membres (Belgique, Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni) ont été inférieurs à la valeur de référence, qui a été calculée en utilisant la moyenne arithmétique non pondérée des taux d'intérêt à long terme des trois pays présentant les plus faibles taux d'inflation IPCH, à laquelle on a ajouté 2 points de pourcentage. Ces trois

pays ont été la France avec 5,5%, l'Autriche avec 5,6% et l'Irlande avec 6,2% ; en ajoutant 2 points de pourcentage à la moyenne, qui est de 5,8%, la valeur de référence s'établit à 7,8%. Les taux d'intérêt à long terme de référence en Grèce, qui ont été comparables aux rendements observés dans d'autres pays depuis juin 1997, se sont élevés à 9,8%, soit un niveau nettement supérieur à la valeur de référence.

Au cours de la période allant de 1990 à 1997 considérée dans son ensemble, les taux d'intérêt à long terme ont été globalement comparables dans plusieurs pays. Il s'agit de la Belgique, de l'Allemagne, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas et de l'Autriche. Au Danemark et en Irlande, les taux à long terme ont aussi été relativement proches de ceux qui ont été observés dans ces pays, pendant la plus grande partie de la période. En Finlande et en Suède, le processus de convergence des rendements s'est accéléré à partir de 1994-1995, les deux pays ayant enregistré des écarts limités depuis 1996 environ. En Espagne, en Italie et au Portugal, où les rendements ont été sensiblement plus élevés pendant la majeure partie des années quatre-vingt-dix, les taux d'intérêt à long terme ont diminué fortement depuis 1995 et sont revenus sous la valeur de référence à la fin de 1996 et au début de 1997. Une baisse significative a également été constatée en Grèce. Dans le cas du Royaume-Uni, qui se trouve à un autre point du cycle que les pays d'Europe continentale, les taux à long terme ont, depuis le début des années quatre-vingt-dix, d'abord convergé vers les taux en vigueur dans les pays présentant les rendements obligataires les plus bas, puis ils s'en sont écartés, même si plus récemment les écarts se sont réduits.

Les grandes tendances observées dans les pays membres sont fortement liées aux développements des taux d'inflation (voir ci-dessus), qui ont contribué à une baisse générale des taux d'intérêt à long terme et à un recul particulièrement important dans le cas des monnaies aux rendements passés élevés. D'autres facteurs à l'origine de cette tendance ont été la stabilité des taux de change dans la plupart des cas et l'amélioration de la situation des finances publiques, ce qui a réduit les primes de risque. Les marchés ont estimé que ces évolutions sous-jacentes ont amélioré les perspectives de participation à la troisième phase de l'UEM, un élément susceptible, à son tour, d'avoir joué un rôle autonome dans l'accélération du rapprochement des écarts de taux, à la fois directement et en améliorant encore les perspectives de stabilité des prix et des taux de change.

Au total et compte tenu :

- des dispositions des Traités sur l'Union européenne signés à Maastricht et à Amsterdam consacrant des politiques budgétaires fortement et en permanence restrictives ;
- de l'état de la convergence en Europe face aux critères définis précédemment,

quelle peut-être l'utilité de la politique budgétaire dans l'UE de demain ?

5. *IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES BUDGETAIRES EN EUROPE*

Les implications 1/de la théorie de la zone monétaire optimale 2/de l'état de la convergence au sein de l'UE, permettent d'éclairer quelque peu le statut pratique des politiques budgétaires européennes. Il faut toutefois distinguer le statut possible de ces politiques tel qu'il est établi par le traité de Maastricht de l'apport du pacte de stabilité qui a été annexé au Traité d'Amsterdam.

5.1. *AUTONOMIE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE EN UNION MONETAIRE*

La dynamique des finances publiques est profondément affectée par la création d'un espace économique intégré en Europe. La théorie économique suggère, en premier lieu, que la mise en place d'une union monétaire devrait accroître le rôle et l'efficacité des politiques budgétaires (1). En second lieu, le Traité de Maastricht donne une grande autonomie aux politiques budgétaires nationales en appliquant à celles-ci le principe de subsidiarité[86] (2). Toutefois, dans les faits, la nécessité de coordonner les politiques budgétaires tendra à limiter l'autonomie de celles-ci (3). Enfin et surtout, la primauté donnée à la politique monétaire risque de réduire fortement le rôle de l'instrument budgétaire (4).

L'analyse présentée dans cette section se situe dans le contexte de l'Union Européenne tel que mis en place par le Traité du 7 février 1992. On distinguera, lorsque cela sera utile, la phase actuelle de l'UEM, caractérisée par la coexistence du SME et du marché unique, d'une part, et la phase finale de l'UEM avec une monnaie unique.

5.1.1. Le rôle et l'efficacité des politiques budgétaires renforcés par le processus d'intégration européenne

 # Le rôle accru des politiques budgétaires en union monétaire.- La construction européenne repose aujourd'hui sur deux piliers principaux : le marché unique, qui favorise la mobilité des capitaux, et l'objectif de stabilité des parités intra-européennes. La stabilité du change en Europe a été, jusqu'à une période très récente, recherchée dans le cadre du SME. Elle sera parachevée par la création de la monnaie unique. La coexistence du marché unique et de la stabilité des monnaies dans les pays de l'Union Européenne a deux séries de conséquences sur les politiques économiques.

C'est en premier lieu la perte d'autonomie des politiques monétaires nationales que l'on peut expliquer en utilisant l'image du « triangle des incompatibilités ». Selon celle-ci, il est impossible d'obtenir simultanément la parfaite mobilité des capitaux (marché unique), la stabilité des changes (SME) et l'autonomie des politiques monétaires. En d'autres termes, la politique monétaire est totalement mobilisée par le respect de l'objectif de stabilité du change, surtout lorsque les capitaux circulent librement et peuvent à tout moment déstabiliser les monnaies. Ainsi, à partir du moment où l'UEM est construite en privilégiant les deux premiers sommets dudit triangle - la mobilité des capitaux et la stabilité des changes - les autorités monétaires nationales doivent *ipso facto* renoncer à l'utilisation de l'arme des taux d'intérêt et des taux de change pour atteindre des objectifs internes de politique économique, tels que la régulation de l'activité économique[87].

En second lieu, comme cela a été détaillé dans la section précédente qui a traité des zones monétaires optimales, le fait d'abandonner la manipulation des taux de change implique que les ajustements entre pays de l'UEM passent désormais par les variations des prix et des salaires, d'une part, et par des fluctuations du niveau des principales grandeurs macro-économiques (activité, emploi, capital), d'autre part[88].

Or deux séries d'obstacles vont limiter l'efficacité du processus d'ajustement entre les économies européennes. D'abord et comme cela a été démontré, la mobilité des facteurs de production (travail et capital physique) restera très imparfaite à moyen et long terme, même si

le marché unique doit accroître celle-ci. Ensuite, contrairement à ce qui est postulé par les théories néoclassiques, les prix sont peu flexibles (au moins à court terme), ce qui rendra difficile les ajustements de prix relatifs entre pays européens en l'absence des variations des parités. L'un des facteurs de cette rigidité est constitué, par les salaires dont la détermination dépend de facteurs institutionnels (modes de négociation) très hétérogènes en Europe[89]. Robert Boyer a démontré que dans le cas américain, par exemple, l'homogénéisation du processus de régulation salariale a pris plusieurs dizaines d'années après l'instauration d'une monnaie unique et la création du Federal Reserve System[90]. On peut donc s'attendre à ce qu'il en soit de même en Europe.

Par ailleurs, les prix et les salaires sont dotés d'une rigidité asymétrique, celle-ci étant plus importante à la baisse - en cas de demande insuffisante - qu'à la hausse. Aussi l'union monétaire risque-t-elle, selon Charles Wyplosz dans sa contribution de 1990, d'exacerber les ajustements par les quantités à la baisse par rapport aux ajustements à la hausse, d'où le risque de récession et de chômage en l'absence de politiques économiques correctrices[91]. Les politiques économiques deviennent dès lors un instrument d'ajustement indispensable. Et les politiques budgétaires sont appelées à jouer un rôle important au niveau décentralisé de chaque État puisque, dans une union monétaire, il n'y a plus de politiques monétaires nationales.

Et comme le rappelle, D.Plihon dans une étude de 1996, « l'UEM sera composée de pays hétérogènes dont les préférences nationales et notamment économiques sont différentes »[92]. L'instrument budgétaire national devrait, dès lors, permettre aux pays membres de garder une certaine marge de manœuvre. Une illustration de cette autonomie est donnée par la manière différenciée dont les pays européens ont géré les chocs pétroliers dans les années 1970 : certains pays, comme la RFA ont cherché à absorber rapidement ce choc par une politique budgétaire restrictive, tandis que d'autres pays de la Communauté ont préféré étaler dans le temps le paiement du prélèvement pétrolier, moyennant un important endettement extérieur ; ce fût le cas de la France. Cette autonomie procurée par les politiques budgétaires nationales aux États membres de l'union monétaire européenne doit être relativisée par le truchement des normes de convergence examinées au chapitre II. De plus, le bon fonctionnement de l'union monétaire pourrait être menacé si les politiques budgétaires nationales étaient décidées de manière totalement indépendante, sans prendre en compte leurs effets sur les autres pays membres de l'union monétaire.

 # L'efficacité des politiques budgétaires renforcée par l'intégration économique et monétaire. La théorie économique montre que l'impact de la politique budgétaire sur l'activité économique est accru en situation de mobilité des capitaux et de changes fixes. Ce résultat bien connu du modèle Mundell-Fleming peut être expliqué de la manière suivante : l'effet d'éviction dû à une relance budgétaire est fortement réduit dans la mesure où la mobilité des capitaux et la dimension mondiale des marchés financiers permettent de financer un déficit public supplémentaire sans hausse des taux d'intérêt et sans une appréciation du change préjudiciable au commerce extérieur[93].

Lorsque l'UEM sera achevée avec une monnaie unique, le poids de la contrainte extérieure sur les politiques budgétaires nationales sera allégé. Car l'équilibre externe cessera d'être un objectif de la politique économique nationale, les pays membres n'ayant plus à gérer individuellement leur balance des paiements. Le niveau des taux d'intérêt et des taux de change européens n'aura plus de rapport direct avec les soldes des échanges intra-européens. Les autorités publiques nationales ne seront plus à la merci des anticipations de change et des capitaux flottants. Celles-ci pourront donc manipuler l'arme budgétaire avec plus d'autonomie. Par ailleurs, comme l'ont montré Michel Aglietta et Virginie Coudert, la disparition des primes de risque de change entre monnaies européennes devrait amener une baisse du taux d'intérêt moyen dans la Communauté[94]. Ainsi seraient libérées des marges de manœuvre supplémentaires qui pourraient permettre des politiques budgétaires plus expansionnistes. La contrainte pesant sur les politiques budgétaires changera de nature et concernera alors la solvabilité de chaque État membre, celle-ci étant désormais évaluée selon une logique micro-économique d'agent et non plus selon la logique macro-économique du « risque-pays »[95]. La position débitrice nette de chaque agent vis-à-vis de l'étranger devra être au moins égale à la valeur actualisée des excédents futurs de son compte extérieur courant, et ce conformément au principe de la contrainte intertemporelle à laquelle, selon le paradigme néoclassique, sont soumis l'ensemble des agents.

5.1.2. L'autonomie des politiques budgétaires nationales garanties par le principe de subsidiarité

Le Traité de Maastricht définit le rôle et la place des politiques budgétaires dans l'UEM à partir du **principe de subsidiarité.** Selon ce principe fondamental, que l'on a déjà évoqué et

qui est énoncé dès les premiers articles du traité (article 3B), « la Communauté n'intervient... que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent 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 de la Communauté ».

Pour les finances publiques, le principe de subsidiarité signifie que les interventions budgétaires au niveau communautaire ne devront être admises qu'en cas d'économies d'échelle et d'effets de débordements (externalités) entre pays membres ne pouvant être adéquatement pris en compte par une simple coordination entre gouvernements nationaux.

L'application du principe de subsidiarité sera basée sur une comparaison entre la sous-optimalité engendrée par des politiques budgétaires décentralisées et les coûts et risques d'inefficience liés aux interventions centralisées. L'évaluation des deux termes de cette comparaison laisse une grande place au jugement, comme cela est souvent le cas pour les analyses du type « avantages-coûts ».

D.Plihon, dans un article de 1993, examine la pertinence économique de ce principe[96]. Du point de vue du raisonnement économique, le caractère opératoire du principe de subsidiarité apparaît donc faible. Le contenu qui sera donné à ce principe dépendra de la pratique des acteurs économiques et politiques, en particulier de la capacité des gouvernements à négocier entre eux pour coordonner leurs actions budgétaires, ainsi que des solutions apportées par la Cour de justice aux conflits entre la Commission, les États membres et les différentes administrations publiques.

Les avantages d'une décentralisation des politiques budgétaires sont clairs celle-ci permet aux États nationaux de garder le contrôle de leurs instruments budgétaires alors que l'arme monétaire nationale disparaît, ce qui est particulièrement utile pour absorber les chocs asymétriques entre pays. Par ailleurs, cette configuration des politiques budgétaires est compatible avec le mode de fonctionnement actuel de la Communauté.

5.1.3. Les dangers prétendus d'une trop grande autonomie des politiques budgétaires nationales

L'application stricte du principe de subsidiarité à la politique budgétaire pourrait nuire à l'efficacité de celle-ci. Selon D.Bureau et P.Champsaur[97], la coordination des politiques nationales est nécessaire dans un espace économique intégré, et ce pour les raisons qui suivent.

 # Le besoin de coordination dans une union monétaire. L'intégration économique et monétaire va accroître le degré d'interdépendance des économies européennes avec le développement des échanges intra-communautaires de biens et services, de capitaux et éventuellement de main d'œuvre. Par ailleurs, du fait de la disparition des ajustements de change dans la Communauté, les pays européens ne seront plus en mesure de se protéger individuellement contre des évolutions économiques à l'extérieur jugées indésirables. Dans un tel contexte, l'absence de prise en compte des effets externes des politiques économiques nationales aboutit en général à une situation dans laquelle aucun des objectifs poursuivis par les pays n'est atteint. Ainsi un bon fonctionnement de l'UEM implique-t-il une stratégie coopérative de la part des pays membres dans laquelle ceux-ci fixent conjointement leurs objectifs et leurs instruments[98].

Pour illustrer cette conclusion, Sachs et Sala-i-Martin[99] supposent que deux pays membres de l'UEM souhaitent résorber un déficit de leur balance commerciale, à un moment donné. Ces deux pays réagissent en ordre dispersé et adoptent une stratégie non-coopérative. Des politiques restrictives sont décidées unilatéralement pour réduire la demande intérieure et freiner les importations. L'objectif de rééquilibrage du solde extérieur ne sera atteint que si les exportations ne ralentissent pas. Or les exportations de l'un constituent les importations de l'autre. Donc, les deux politiques se neutralisent et l'état des balances commerciales ne s'améliore pas. De plus, l'activité économique de chaque pays est déprimée. L'absence de coopération est donc contre-productive ; dans cet exemple, celle-ci a un effet dépressif. L'on peut d'ailleurs se demander si la conjonction récente de politiques restrictives et non-coordonnées en Europe n'est pas la cause principale d'une croissance plus lente que dans les autres pays industrialisés[100] (Huart, Rollet, 1995).

Une illustration de cette conclusion a été fournie à l'occasion de la réunification allemande. La réunification a exercé un impact expansionniste sur l'économie allemande au début des années 1990 car elle a provoqué une forte augmentation des dépenses publiques et du déficit budgétaire. Il en est résulté un accroissement de la demande de biens et services, qui a entraîné un renchérissement des prix des biens et services en Allemagne par rapport à l'étranger. Pour lutter contre les tensions inflationnistes, les autorités monétaires allemandes ont augmenté leurs taux d'intérêt. Cette politique a été décidée unilatéralement sans prendre en compte l'impact de celle-ci sur les autres pays participant au SME. Or ces derniers ont dû suivre la hausse des taux d'intérêt imposée par l'Allemagne alors qu'ils se trouvaient en situation de récession. Ce manque de coordination des politiques économiques a été l'une des causes de l'éclatement du SME en 1992-93[101]. Une prise en compte, par l'Allemagne, des effets externes de sa politique économique, aurait pu amener celle-ci à augmenter ses impôts pour financer le déficit public et empêcher une surchauffe inflationniste. Ainsi aurait pu être évitée une montée désastreuse des taux d'intérêt en Europe[102].

 # L'existence d'externalités budgétaires implique le recours à des politiques coopératives[103]. Dans une économie européenne intégrée, chaque pays profite des externalités diffusées par les dépenses publiques effectuées par les autres membres sans avoir à en payer directement le prix. L'absence de coordination signifie que les dépenses publiques nationales ne sont pas reconnues comme des biens publics au niveau de l'ensemble de l'union européenne. Le risque est grand, dans ces conditions, d'enregistrer une offre de biens publics déficiente.

Une illustration en est donnée par les dépenses publiques d'infrastructure menées et financées par un pays et qui profitent largement aux pays voisins sans que ceux-ci en supportent directement la charge financière qui devrait leur incomber. Ces phénomènes d'externalités vont d'ailleurs bien au-delà des dépenses d'équipement et concernant en fait une fraction importante des dépenses publiques. Ainsi peut-on considérer que les dépenses publiques nationales qui ont un caractère d'investissement immatériel (éducation, recherche, santé) ont des effets qui débordent largement les frontières nationales lorsque les espaces économiques nationaux sont fortement intégrés.

 # La concurrence des politiques budgétaires risque de l'emporter sur la coopération[104]. Il apparaît donc que les politiques économiques perdent une partie de leur efficacité en cas de stratégie non coopérative de la part des autorités publiques nationales. Or s'il est de l'intérêt

bien compris des pays membres de l'union européenne de coopérer, il n'est pas sûr que ceux-ci soient effectivement incités à se comporter ainsi dans le cadre institutionnel institué par le Traité de Maastricht. En effet, les politiques budgétaires seront décentralisées et décidées au niveau national. En conséquence, les autorités budgétaires, responsables devant leurs électeurs nationaux, privilégieront les objectifs de politique économique interne et ne seront pas spontanément incitées à prendre en compte les effets externes de leurs actions budgétaires. Dans la mesure où une partie des bénéfices retirés des dépenses publiques profitent aux pays tiers, l'incitation des pays membres à pratiquer des politiques budgétaires actives est réduite. De même, l'incitation à mener une politique budgétaire « responsable » est atténuée car les conséquences néfastes d'une telle politique sont en partie supportées par les pays tiers.

En fait, le contexte dans lequel fonctionnera l'UEM conduira à des stratégies de concurrence - plutôt que de coopération - entre les politiques budgétaires et fiscales. Ce phénomène est déjà à l'œuvre dans le domaine fiscal. C'est ainsi que la création du marché unique des capitaux a amené les pays membres à pratiquer une surenchère à la baisse sur la fiscalité de l'épargne. Cette situation de concurrence fiscale est sous-optimale dans la mesure où elle amène les pays à réduire leurs impôts et leurs taxes à un niveau inférieur à celui qui serait souhaitable pour les pays européens pris dans leur ensemble. Les grands perdants de l'absence de coordination et du jeu de la concurrence fiscale sont les facteurs de production peu mobiles (les travailleurs, en particulier ceux qui sont les moins qualifiés) car les facteurs de production mobiles vont se réfugier là où les taxes sont les plus faibles. On retrouve ici indirectement l'un des enseignements de l'Ecole de l'offre et en particulier Arthur Laffer[105].

Dans la mesure où les États membres subiront une réduction de leurs recettes fiscales du fait de ce processus de concurrence, il pourrait y avoir intérêt à prélever certains impôts au niveau communautaire pour en redistribuer ensuite les recettes aux États membres. Se trouve ainsi posée la question du fédéralisme budgétaire qui sera abordée plus loin.

 # Le Traité de l'Union organise la convergence plus que la coopération budgétaire. Le principe de la coordination est affirmé à plusieurs reprises dans le Traité de l'Union. Ainsi l'article 3A prévoit-il « l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États membres... ». De même l'article 103 indique-t-il que « Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil... ». Mais on peut se demander si les modalités d'application définies dans le titre VI du Traité, consacré à « La

politique économique et monétaire », sont suffisantes pour assurer une véritable coordination des politiques économiques.

Il apparaît, en effet, que le Traité donne un contenu étroit à la notion de coordination, ramenant celle-ci essentiellement à une procédure de « surveillance multilatérale » destinée à vérifier la conformité des politiques économiques nationales avec les grandes orientations préalablement définies par le Conseil européen (article 103). Par ailleurs, la principale instance prévue pour promouvoir la coordination des politiques économiques des États membres est le Comité économique et financier dont le rôle sera simplement consultatif (article 109 C).

En ce qui concerne plus particulièrement les politiques budgétaires, il semble que l'objectif affiché par le Traité de l'Union soit davantage la recherche d'une convergence que d'une coopération budgétaire. L'accent mis sur les normes budgétaires (voir plus loin) et la mise en place d'une procédure de surveillance pour assurer le respect de celles-ci vont dans ce sens. Clairement, ces deux approches sont de nature différente. La convergence des positions budgétaires renvoie à la discipline budgétaire et à l'élimination de déséquilibres excessifs susceptibles de mettre en danger la stabilité à long terme de l'union monétaire. La coopération budgétaire concerne l'internalisation des effets externes, désirables et indésirables, des politiques budgétaires nationales sur les partenaires de l'union.

Ainsi définie, la coopération budgétaire risque d'être peu développée dans le cadre créé par le Traité de l'Union. Et il est permis de penser que les gouvernements des États membres, responsables en premier lieu devant leurs électeurs nationaux, continueront de privilégier les objectifs internes de leurs politiques économiques.

5.1.4. La politique budgétaire à son tour politique d'accompagnement

Comme cela a été précédemment, les principes qui gouvernent le processus européen d'intégration économique et monétaire sont parfaitement clairs en ce qui concerne les rôles respectifs des instruments de politique économique. la politique monétaire a la primauté absolue sur la politique budgétaire.

De même, on l'a également étudié au chapitre précédent, l'objectif prioritaire et clairement affiché de la politique économique est, la stabilité monétaire dont la Banque Centrale Européenne (BCE) est la gardienne, ce qui donne *de jure* un poids prépondérant à la politique

monétaire. L'article 105, alinéa 1, du Traité de l'Union précise que l'objectif principal de la BCE est de maintenir la stabilité des prix, l'objectif secondaire et explicitement subsidiaire étant le « soutien aux politiques économiques générales ».

L'affectation d'un objectif spécifique de stabilité monétaire à la Banque Centrale Européenne, et la priorité donnée à cet objectif découlent directement de la conception monétariste qui préside à la construction européenne dans sa phase finale. Cette conception a été imposée par l'Allemagne, soucieuse de préserver à tout prix dans l'Europe de demain la stabilité monétaire, symbole de sa réussite économique.

Cette asymétrie complète entre les politiques monétaire et budgétaire prévue par les textes fondateurs de l'UEM consacre l'abandon de la conception keynésienne des politiques économiques, fondée sur la recherche d'une combinaison optimale des instruments monétaires et budgétaires (l' « optimal policy mix »). L'une des hypothèses de base de la théorie de l' « optimal policy mix » est que les armes monétaires et budgétaires doivent être utilisées concurremment pour atteindre les principaux objectifs de la politique économique (plein emploi, stabilité monétaire, équilibre extérieur)[106].

L'un des paradoxes de la construction européenne est que l'on donne la primauté à la politique monétaire alors que l'une des conclusions de l'analyse théorique est qu'en situation de changes fixes et de mobilité des capitaux, avec une flexibilité imparfaite des prix et des salaires, la politique budgétaire est plus efficace que la politique monétaire pour assurer la stabilisation macro-économique.

Cette asymétrie dans l'importance respective des politiques monétaire et budgétaire est renforcée par l'organisation institutionnelle retenue dans le cadre de l'UEM : d'un côté, la politique monétaire est globale et centralisée, avec un taux d'intérêt et un taux de change uniques ; de l'autre côté, la politique budgétaire est décentralisée et peut être différenciée selon les pays de l'Union. Par ailleurs, le statut de la politique budgétaire - organisé autour du principe de subsidiarité - demeure flou et ambigu tandis que le statut de la politique monétaire et son organisation autour du Système Européen de Banques Centrales (SEBC) sont définis d'une manière beaucoup plus précise dans le Traité de Maastricht.

 # Les règles de discipline budgétaire. Les autorités budgétaires nationales sont fortement contraintes par les règles de discipline budgétaire imposées par le Traité de l'Union dans le cadre des « critères de convergence ». Ces règles fixent des plafonds de 3% au ratio déficit public/PIB et de 60% au ratio dette publique/PIB. La mise en place de ces règles budgétaires strictes dans le cadre des accords de Maastricht peut faire l'objet de deux interprétations opposées. Selon l'interprétation officielle, ces mécanismes de surveillance pourront servir de base à une coordination des politiques budgétaires nationales et à une articulation de celles-ci avec la politique monétaire européenne.

Une deuxième lecture - plus réaliste - du Traité est que les règles reflètent d'abord la volonté de brider les politiques budgétaires afin d'éviter tout dérapage préjudiciable à la stabilité monétaire. Plusieurs arguments ont été avancés pour justifier cette défiance à l'égard de l'instrument budgétaire.

Tout d'abord, il y a cette idée développée par la « nouvelle macro-économie classique », selon laquelle les politiques publiques discrétionnaires sont souvent inefficaces et doivent donc être réglementées. En d'autres termes, les décideurs publics atteindraient mieux leurs propres objectifs « en se liant les mains » et en renonçant à leur marge de manœuvre ; leur crédibilité est renforcée si des règles strictes sont annoncées à l'avance et éliminent tout risque de reniement futur ou ce qu'on appelle le risque d' « incohérence temporelle »[107].

En second lieu, la fixation de normes budgétaires est fondée sur la crainte de voir les pays membres de l'union utiliser le gain en marge de manœuvre résultant de la disparition de la contrainte extérieure pour mener des politiques budgétaires trop laxistes. En d'autres termes, la suppression des taux de chance intra-européens libère les autorités budgétaires de tout objectif externe ; il devient donc nécessaire de créer de nouveaux « garde-fous » pour remplacer la contrainte disparue. La probabilité de ces comportements d'indiscipline budgétaire serait accrue par les phénomènes d'externalité déjà mentionnés qui permettent aux pays de l'union de « faire payer aux autres » une partie du coût de leur laxisme. Ce danger est apparu particulièrement important en ce qui concerne les pays de l'Europe du Sud (Italie, Espagne, Grèce). Car les finances publiques de ces pays sont dans une situation suffisamment critique pour faire craindre des crises de cessation de paiement dont l'impact sur l'ensemble de l'UEM pourrait être important[108].

Une autre raison avancée pour justifier la mise en place de règles budgétaires est qu'en fait, bien que théoriquement souhaitable, la coordination des politiques budgétaires est trop difficile à mettre en œuvre. La plupart des raisonnements théoriques montrant le caractère sous-optimal des stratégies nationales non coopératives se fondent sur des modèles représentant un petit nombre de pays assez peu différenciés[109]. La réalité de l'UEM est différente puisqu'on est en présence d'un nombre important de pays dont les structures sont hétérogènes. La définition et l'optimisation d'une fonction objectif commune, et donc la mise en œuvre de stratégies coopératives, peuvent dès lors apparaître impraticables. Selon cette conception, il est souhaitable de se rallier à un optimum de second rang consistant en l'application de règles communes et préétablies.

Les règles budgétaires contenues dans le Traité de Maastricht apparaîtraient en quelque sorte comme un substitut à une coopération des autorités nationales jugée impossible.

 # Les règles de discipline budgétaire soumises à de fortes critiques. Les normes budgétaires incluses dans les accords de Maastricht n'ont pas de fondement économique rigoureux. Elles ont ainsi été jugées « économiquement indésirables, nécessairement arbitraires, et en tout état de cause inefficaces »[110]. À court terme, la recherche d'une convergence rapide des pays membres vers des taux de déficit et de dette publics respectivement égaux à 3% et à 60% risque d'avoir des effets dépressifs sur les économies de la Communauté. La contrainte sera particulièrement forte pour les déficits publics dont l'importance, en pourcentage du PIB, a toujours été supérieure à 3% depuis une vingtaine d'années, comme le montre le tableau synthétique ci-après.

Tableau 3.- *Taux de déficit et de dette publics dans les pays de l'Union européenne (a) en% du PIB*

		1974-1986	1987-1994	1995 (b)
	Déficit public	3,9	5,1	4,7
	Dette publique	55,0	59,5	72,6

(a) Finances publiques au sens large, y compris les administrations locales et sociales. (b) Europe des 9 jusqu'en 1973 ; Europe des 12 par la suite.
(b) Estimations.
Source : Économie Européenne.

Si elles sont strictement appliquées, les normes budgétaires risquent ainsi de limiter considérablement le rôle des politiques budgétaires à la fois dans leur fonction de stabilisation macro-économique et d'instrument d'action structurelle.

Les règles budgétaires pourraient pénaliser en particulier les investissements publics dont l'analyse économique moderne a montré le rôle important dans le processus de croissance économique à long terme. Pour ces dépenses, la contrainte d'équilibre budgétaire est intertemporelle. La théorie des finances publiques montre qu'il est optimal de financer ces dépenses dont les effets bénéfiques se feront sentir dans le futur, non pas par des taxes, mais par endettement de manière à étaler dans le temps les charges financières en question. En imposant une contrainte d'équilibre instantanée, sans distinguer les différentes catégories de dépenses publiques, les normes budgétaires de l'UEM portent ainsi atteinte au rôle des finances publiques dans le domaine de l'allocation intertemporelle des ressources.

L'efficacité de la politique budgétaire serait renforcée par l'application des « règles d'or » bien connues des finances publiques selon lesquelles les dépenses publiques courantes permanentes doivent être financées par la fiscalité tandis que les dépenses courantes temporaires et les investissements publics doivent être financés par emprunt[111].

En encadrant de manière restrictive les unes comme les autres, le Traité de Maastricht empêche toute action macro-économique d'envergure en cas de conjoncture particulièrement récessive. Mais, plus encore, le pacte de stabilité budgétaire semble vouloir condamner l'Etat à être le spectateur impuissant d'un ralentissement de la croissance et d'une hausse du chômage en cas de choc asymétrique important.

5.1.5. La pertinence du pacte de stabilité budgétaire face aux chocs : l'apport de P.Artus (1998)

La réaffirmation du rôle exclusivement restrictif de la politique budgétaire en Europe, d'abord par le Traité de Maastricht qui pose des règles très claires en la matière puis par le pacte de stabilité et de croissance montre la volonté de l'UE d'éviter que les erreurs des uns ne soient payées par l'ensemble de la zone. C'est ce que Patrick Artus, parlant de l' « externalité liée aux déficits publics en Union monétaire », qualifie de « justification de base »[112].

L'idée de base est la suivante : en changes flexibles, si un pays mène une politique budgétaire expansionniste, son taux d'intérêt augmente, mais ceci ne pénalise absolument pas le pays voisin qui est protégé par le système de changes flexibles : si la mobilité internationale des capitaux est forte, le taux de change du pays qui accroît ses dépenses publiques va s'apprécier.

Les causes de l'expansion budgétaire peuvent être diverses. Au mieux, il s'agit d'une réponse à un choc négatif (spécifique au pays) de demande ; au pire, d'un déficit budgétaire sans raison, résultant du laxisme du pays considéré. En union monétaire, deux situations s'opposent : soit les marchés financiers discriminent entre les émetteurs, soit ils ne le font pas.

Dans le premier cas, si un pays a un déficit plus élevé (ou excessif), seul son taux d'intérêt s'élève, même s'il émet dans la même monnaie que le second pays. En effet, ce sont les spreads entre émetteurs qui reflètent leur qualité relative, pas le niveau général des taux d'intérêt.

Dans le second cas, les marchés financiers pénalisent également tous les émetteurs, qui sont considérés comme solidaires, si l'un d'entre eux a un déficit (ou une dette) excessif[113]. Ceci peut être raisonnable s'il y a effectivement solidarité : en cas de difficulté d'un des émetteurs souverains, les autres doivent venir à son secours. Comme cela a été mentionné plus haut, le traité de Maastricht inclut explicitement une clause de *no bail out* qui interdit le sauvetage d'un émetteur défaillant. Le traité implique donc qu'il y a discrimination, chacun étant seul responsable de sa situation.

Cependant, comme cela a été discuté au chapitre précédent, cette clause est peu crédible : peut-on imaginer que les pays européens de l'Union monétaire abandonnent à son sort l'un d'entre eux en difficulté ? Les répercussions globales sur le marché de l'euro pourraient être beaucoup trop graves, et s'il y a sauvetage, il y a bien externalité passant par les taux. Pour étayer ce raisonnement, il est possible de prendre l'exemple de la ville de New York qui, il y a une vingtaine d'années était menacée par la banqueroute. Malgré ce que stipule la constitution et les lois fédérales sur le sauvetage des institutions publiques, l'Etat fédéral est tout de même intervenue pour renflouer les finances de la capitale économique américaine.

UNIVERSITE DE METZ
S. C. D.

Que peut-on inférer de la situation actuelle ? Les écarts de taux d'intérêt vis-à-vis de l'Allemagne ne sont pas liés aux niveaux de dette publique comme le montrent très clairement les exemples de la Belgique et de l'Irlande (dette forte, taux bas) ou de l'Espagne (dette faible, taux élevé). On peut montrer qu'ils ne dépendent aujourd'hui que des anticipations de variation des parités : une fois couverts contre le risque de change, tous les taux d'intérêt, en monnaie nationale, des pays de la zone euro sont similaires. Cette observation pousserait à ne pas croire à la thèse de la discrimination entre emprunteurs. Cependant, il est possible que la concentration sur le risque de change ait fait disparaître les autres causes d'écarts de taux d'intérêt, et que cette situation change après l'unification. Plaçons-nous cependant dans le pire des cas, d'absence de discrimination. En union monétaire[114], s'il n'y a aucune coordination, le pays affecté par un choc défavorable augmente fortement son déficit public et, s'il ne pénalise pas ce dernier, stabilise complètement son économie, neutralise l'effet du choc sur la production.

Les autres pays subissent la hausse du taux d'intérêt commun, et doivent accroître leurs dépenses publiques ; s'ils ont, à la différence du pays où le choc a lieu, de l'aversion pour le déficit public, ils subissent une perte de production. Le mécanisme (externalité du déficit) peut être schématisé comme suit :

S'il y avait coordination des politiques budgétaires entre les pays les déficits publics seraient plus faibles dans tous les pays, pour limiter la hausse du taux d'intérêt ; l'externalité qui transite vers les autres pays est réduite, mais la correction du choc sur la production du pays affecté par le choc est limitée. On voit que la coordination ressemble au pacte de stabilité : le pays affecté par le choc n'augmente pas son déficit autant qu'il le ferait dans une situation où les politiques budgétaires ne sont pas coordonnées. Ceci montre qu'un accord international du type du pacte de stabilité améliore le bien-être dans un cas très particulier : lorsque les déficits publics ont directement un effet sur le taux d'intérêt[115] ; lorsque les marchés financiers ne discriminent pas entre les émetteurs[116].

Il a été vu précédemment qu'en cas de discrimination le problème ne se posait pas puisque les pays n'étaient pas affectés par les politiques budgétaires menées chez les autres. A présent, il faut examiner la pertinence de l'hypothèse de lien direct entre le taux d'intérêt et le déficit.

En effet, l'hypothèse précédente de lien entre le taux d'intérêt et le déficit public est extrêmement discutable, pour plusieurs raisons :

- la politique monétaire de l'union réagit aux chocs et aux politiques budgétaires ; si un choc très négatif de demande affecte une partie (significative) de l'union, les taux directeurs baisseront même si les politiques budgétaires deviennent plus expansionnistes. Ce n'est que si des déficits publics sans fondement apparaissent que la politique monétaire peut devenir plus restrictive[117] ;
- si un pays subit une récession, même si son déficit public s 'accroît, son investissement privé chute, il passe probablement dans une situation d'excédent d'épargne, et ses taux d'intérêt de marché baissent. Abandonnons ici l'idée d'un lien mécanique entre déficits publics et taux d'intérêt, et supposons que la Banque centrale européenne (BCE) choisit le taux d'intérêt commun en fonction de l'activité et des déficits. Si l'activité chute fortement, le taux d'intérêt baisse, ce qui correspond bien à la façon dont nous voyons le lien entre taux d'intérêt et économie réelle. Nous supposons donc que la BCE a comme objectif le véritable objectif social (mélange de plein emploi et d'absence de déficit public) de l'ensemble des pays de l'Union. Il y a donc indépendance d'instrument (la Banque centrale choisit indépendamment le taux d'intérêt de l'union) mais pas indépendance d'objectif (la BCE a le véritable objectif de la politique économique en Europe).

Dans ce contexte, le besoin pour le pacte de stabilité peut venir, toujours selon Patrick Artus[118], de l'absence de coordination des politiques économiques en Europe. Les différents gouvernements et la BCE choisissent d'une part les politiques budgétaires, d'autre part la politique monétaire indépendamment sans coopération, chacun avec son objectif propre. Pourtant, cette situation ne semble pas dommageable tant que la BCE se fixe comme véritable objectif l'objectif social européen ; la politique non coordonnée conduit au même équilibre économique que la politique coordonnée (entre l'ensemble des gouvernements et la BCE), qui n'est pas par définition optimale.

Comment cela est-il possible ? O.Passet, dans une contribution de 1997[119], avance que pour qu'il y ait nécessité de réglementer les déficits publics, il faut qu'un déficit excessif dans un pays dégrade le bien-être des autres pays. Ceci était le cas dans la section précédente lorsqu'on supposait que le taux d'intérêt commun réagissait mécaniquement aux déficits publics. Ici, une hausse du déficit public dans un pays n'a aussi d'effet sur les autres pays

qu'au travers de son effet induit sur le taux d'intérêt, mais ce dernier est fixé de manière optimale par la Banque centrale : chaque pays optimise son bien-être par le choix de sa politique fiscale, pour une politique monétaire donnée qui se trouve être celle qui maximise le bien-être joint des différents pays. On obtient donc la combinaison optimale de l'ensemble des politiques économiques, et il n'y a aucun besoin d'une réglementation supplémentaire comme le pacte de stabilité.

Replaçons-nous dans le cas où un pays subit un choc de demande défavorable, et cela, sans alourdissement des déficits publics. Ce pays mettra donc en place une politique budgétaire expansionniste pour stabiliser sa production. Celle-ci étant ramenée au niveau souhaité, la BCE qui a en charge, rappelons-le, par l'hypothèse faite ici, le bien-être commun n'a pas à intervenir : le taux d'intérêt de l'Union monétaire ne varie pas, et les autres pays ne sont pas affectés par le choc. Ils n'ont donc aucune raison de mettre en place un accord du type de pacte de stabilité.

Dans ce qui précède, il a été supposé, et cela s'est avéré très important pour les résultats, que la BCE avait comme objectif celui commun aux gouvernements européens (l'objectif social commun, plein emploi, faibles déficits là où ils sont pénalisés, etc.). Cette situation initiale est peut-être peu réaliste. Pour diverses raisons (simplicité, notion de partage des tâches entre la Banque centrale et le gouvernement, possibilité de contrôle de l'objectif ...), les banques centrales indépendantes se dotent d'un objectif spécifique, en général la stabilité ou la faible croissance des prix : et comme l'écrivait déjà M.Aglietta en 1992, « il y a donc indépendance non seulement de l'instrument mais aussi de l'objectif »[120].

Supposons, que dans ce contexte, il y ait toujours absence de coopération entre les gouvernements et la Banque centrale, et aussi que le niveau de production qui assure la stabilité des prix est inférieur à la production de plein emploi. Les gouvernements vont réaliser une expansion fiscale inutile pour essayer de compenser le fait que la politique monétaire est restrictive pour stabiliser les prix. S'ils prennent en compte la politique de la Banque centrale, ils se rendent compte de la stérilité de cet effort, et n'essaient pas d'obtenir une production supérieure à celle qui est compatible avec l'objectif d'inflation de la BCE. Dans ce cas, si la coopération (intégrant la prise en compte de l'objectif de la Banque centrale) est impossible, le pacte de stabilité est efficace, puisqu'il interdit aux gouvernements de pratiquer des expansions budgétaires stériles[121].

Supposons maintenant qu'il n'y a pas de conflit de long terme entre la Banque centrale et les gouvernements (ce qui signifie que l'objectif de production de ces derniers est compatible avec l'objectif d'inflation de la BCE), mais revenons au cas d'un choc asymétrique de demande dans un pays sans grande aversion pour les déficits publics. La situation est alors similaire à celle obtenue lorsque la BCE avait l'objectif social - en l'absence de coordination des politiques, ce pays atteint par un recul de production, pratique une politique budgétaire expansionniste et, s'il ne pénalise pas les déficits, peut revenir au plein emploi. La politique budgétaire et le choc défavorable s'annulant, il n'y a aucune raison qu'il apparaisse des pressions inflationnistes, et la BCE ne réagit pas, ce qui implique que les autres pays ne sont pas affectés par le choc, et que la réaction budgétaire du pays touché n'a pas à être limitée. Comme dans le cas où la BCE a le même objectif que les gouvernements, le fait que la politique budgétaire ne fait que ramener la production à la normale implique qu'elle n'a aucune raison de modifier les taux d'intérêt.

Le pacte de stabilité empêcherait donc le pays touché par une récession de réagir ; de ce fait, son inflation baisserait, en dessous du niveau désiré, le taux d'intérêt de l'Union serait réduit, et les autres pays contraints de mener une politique budgétaire restrictive puisque la politique monétaire commune serait trop expansionniste. L'équilibre spontané (sans coopération organisée) est donc préférable.

Il est possible de considérer trois cas où, dans une union monétaire, un accord du type du pacte de stabilité rapproche de la situation optimale, améliore le bien-être par rapport à la situation où les politiques budgétaires sont choisies indépendamment par les gouvernements le taux d'intérêt commun d'équilibre réagit directement à la hausse des déficits publics, quel que soit le niveau de production. Même si le pays qui réalise une expansion budgétaire essaie simplement de stabiliser son activité réelle, atteinte par un choc défavorable, il transmet de ce fait une hausse de taux d'intérêt aux autres pays de l'Union monétaire. Cette situation nous a semblé improbable. Par ailleurs, il est possible que les marché financiers puissent discriminer entre les émetteurs, et que seul le taux d'intérêt spécifique du pays augmente ; ceci dépend essentiellement du degré de solidarité de fait entre les émetteurs en euros ; d'autre part, le mode de formation ainsi supposé pour les taux d'intérêt est très peu crédible. Si l'activité est déprimée, un déficit public ne devrait pas faire monter les taux, certainement pas les taux directeurs de la Banque centrale, qu'elle ait comme objectif l'activité ou l'inflation ;

- certains pays pratiquent des déficits publics continus sans qu'il y ait faiblesse de leur activité réelle. Ceci pose la question de la discrimination entre une correction cyclique et le souhait de stimuler durablement la croissance. La politique budgétaire ne doit certainement pas être utilisée pour le second objectif, car la dette publique croîtrait continuellement, et il est naturel de prohiber une utilisation systématique, et non cyclique du déficit public. Le problème est évidemment qu'une borne supérieure au déficit (même avec un peu de souplesse comme dans le pacte de stabilité) ne discrimine pas entre les deux sources possibles (l'une raisonnable, l'autre condamnable) du déficit. De plus, comme l'a mis en évidence D.Gros en 1997[122], le comportement des gouvernements européens durant les dernières années a montré qu'aucun d'entre eux n'avait l'intention d'avoir recours à un déficit chronique. La probabilité de la présence dans l'Union monétaire d'un déviant ayant un goût structural pour les déficits est faible ;
- le pacte de stabilité peut-être utile en cas de conflit entre la Banque centrale et les gouvernements. Nous avons envisagé le cas où l'objectif d'absence d'inflation de la BCE impliquerait un niveau d'activité plus bas que ce que les gouvernements peuvent accepter. Dans ce cas, des politiques budgétaires inutilement stimulantes, visant à s'opposer à la politique monétaire, pourraient être mises en œuvre et le pacte de stabilité serait efficace en les interdisant. Aujourd'hui, on ne craint plus l'inflation en Europe, et il est probable qu'avec le niveau de chômage, les gains de productivité et de ce fait les faibles hausses des coûts unitaires, les hausses de prix resteront très limitées, et que donc ce type de conflit entre BCE et gouvernements n'apparaîtra pas. Il reste que sa possibilité implique le danger potentiel de décentraliser à la Banque centrale un objectif qui soit différent de l'objectif social réel. S'il y a indépendance sur les instruments mais pas sur les objectifs, l'absence de coordination des politiques budgétaires n'a aucune conséquence défavorable[123].

Finalement, la situation la plus probable est celle où le pacte de stabilité jouera dans le cas d'un choc conjoncturel spécifique à certains pays de l'Union. Les taux de croissance de quelques pays européens montrent bien qu'il y a des chocs asymétriques (spécifiques) : la réunification allemande, les récessions espagnoles (1977 puis 1991-1993), la crise des pays scandinaves (1990-1992) ; la croissance irlandaise est continûment atypique. Si un choc défavorable survient dans un petit pays et si, comme l'hypothèse qui a été considérée, ce pays n'a pas eu la sagesse de ramener son déficit public à un niveau qui laisse une marge de

manœuvre forte par rapport au seuil de 3% du PIB, il sera dans une situation inextricable : pas de réaction possible de la politique monétaire ou de change, presque pas d'action budgétaire disponible...

Nous avons vu qu'en théorie, et si les taux d'intérêt se forment d'une manière raisonnable, il est inutile dans le cas d'un choc asymétrique (transitoire) de limiter le déficit du pays affecté, car il ne se transmet pas, sous forme de hausse de taux d'intérêt, aux pays voisins. Au contraire, empêcher l'expansion budgétaire souhaitable peut entraîner soit une politique monétaire globale inutilement expansionniste, si le pays affecté par le choc est assez grand ; soit une situation intenable, s'il s agit d'un petit pays.

Tous ces scénarii ont le mérite de donner des pistes possibles d'évolution de la politique budgétaire face à des situations possibles et même probables. Il paraît cependant utile à ce stade de l'analyse d'être un peu plus concret et d'envisager la manière dont sont conduites les politiques budgétaires dans des fédérations existantes. Il peut en découler un certain nombre d'éléments opérationnels pour l'UE, même si, répétons-le, cette dernière est une expérience tout à fait unique. Ainsi quels que soient les mécanismes budgétaires des Etats fédéraux existants, ils doivent en tout état de cause être adaptés à la configuration européenne qui n'est pour l'heure ni une véritable fédération ni une confédération.

5.2. STABILISATION BUDGETAIRE AU SEIN DES ZONES MONETAIRES : QUELQUES LECONS DES FEDERATIONS EXISTANTES

5.2.1. La mesure des phénomènes budgétaires inter-régionaux

Plusieurs auteurs ont tenté d'évaluer le degré de stabilisation dont bénéficient les régions des fédérations, lorsqu'un choc asymétrique frappe l'une d'entre elles sans affecter les agrégats nationaux. L'essentiel de ces travaux, jusqu'à présent, a porté sur le cas des Etats-Unis. Pourtant, l'ordre de grandeur des estimations de la stabilisation inter-régionale aux Etats-Unis varie de 1 à 4 : elles s'échelonnent de 40% de compensation d'un choc régional par le budget central, dans l'étude de Sala-i-Martin et Sachs (1991), à moins de 10% dans les estimations de

von Hagen (1992) et de Gros et Jones (1994). Deux types de méthodes ont été appliqués pour mesurer le degré de stabilisation dans les unions monétaires existantes. La plus fréquemment utilisée est l'économétrie. L'autre approche - qui n'a été employée que par Italianer et Pisani-Ferry (1992) - consiste à utiliser les modèles macroéconomiques. Mélitz et Zumer (1998) ont clarifié la méthodologie des études économétriques antérieures et proposé une méthodologie alternative qui repose sur l'économétrie des données de panel.

A.- Un précurseur : le rapport MacDougall

Les partisans d'un mécanisme budgétaire communautaire d'absorption des chocs se réfèrent toujours au rapport MacDougall, qui a montré que dans la plupart des fédérations existantes, le budget fédéral redistribue le revenu entre les régions et compense ainsi une partie des différences inter-régionales de revenu. Au milieu des années soixante-dix, la Commission européenne a réuni un comité d'experts, présidé par Sir Donald MacDougall, pour étudier la redistribution des revenus régionaux effectuée par les gouvernements centraux dans cinq pays riches à structure politique fédérale et trois pays riches à structure dite « centralisée ». Les résultats et les analyses du rapport MacDougall ont fait l'objet d'interprétations contradictoires. Le contenu véritable du rapport est rarement analysé, et ses conclusions sont ambiguës. Les auteurs affirmaient qu'un budget communautaire de 5 à 7% du PIB communautaire (en excluant la défense) pourrait être conçu de façon à procurer des fonctions de péréquation et de stabilisation équivalentes à celles dont bénéficient les pays fédéraux tels que les Etats-Unis, le Canada et l'Allemagne.

Ce résultat devait être obtenu en privilégiant les mesures budgétaires ayant de fortes propriétés stabilisatrices et redistributives. Les auteurs du rapport ont tenté d'imaginer une fédération à secteur public restreint, de façon à parvenir à un résultat semblable avec la plus faible centralisation de dépenses et d'imposition.

Le rapport MacDougall avait partiellement réussi à distinguer conceptuellement les effets de stabilisation à court terme des effets de redistribution à long terme engendrés par les activités des gouvernements centraux. Il concluait que les activités redistributives du gouvernement central « réduisent les écarts de revenu régionaux » d'environ 30%, en moyenne, dans les

Etats fédéraux et d'environ 40% dans les Etats centralisés. Pour les effets stabilisateurs, le rapport présentait une seule estimation approximative pour la France et le Royaume-Uni.

B.- L'exemple des Etats-Unis et du Canada

La première vague d'études récentes a tenté de montrer que les transferts automatiques compensent une part importante (environ 35%) des chocs sur les revenus primaires aux Etats-Unis. Les auteurs de ces études se sont demandés, comme l'avait fait le rapport MacDougall, comment l'UEM pourrait fonctionner sans une telle stabilisation automatique. Les travaux de Sala-i-Martin et Sachs (1991) constituent la première étude empirique du phénomène de stabilisation régionale. Sala-i-Martin et Sachs examinent le rôle joué par le budget fédéral américain pour compenser les variations dans les revenus relatifs des Etats américains. Dans un Etat affecté par un choc négatif, le revenu disponible est soutenu par une réduction des impôts versés au gouvernement fédéral et par des transferts directs sous forme de subventions fédérales. Les résultats de Sala-i-Martin et Sachs ont fait l'objet de nombreuses critiques, qui ont soulevé des problèmes méthodologiques et conceptuels ayant trait aux spécifications utilisées pour les estimations. En réalité, l'analyse de Sala-i-Martin et Sachs mettait en évidence un processus redistributif (et non stabilisateur) assez considérable aux Etats-Unis, qui opère principalement au travers de la structure progressive de l'impôt sur le revenu. La critique concerne l'analyse empirique elle-même et plus particulièrement la méthode employée pour distinguer stabilisation et redistribution. Formulée initialement par von Hagen (1992), cette critique a été reprise par l'ensemble de la littérature. Les résultats obtenus par Sala-i-Martin et Sachs impliquent que les systèmes budgétaires fédéraux compensent environ 30 à 40% des écarts du niveau du revenu par tête, mais ceci n'implique pas que ces mécanismes procurent une assurance contre les chocs, c'est-à-dire les variations du revenu. Après correction de cette erreur méthodologique, l'effet stabilisateur mesuré tomberait à 10% seulement.

Le système budgétaire fédéral jouerait donc un rôle important dans la redistribution du revenu, mais un rôle beaucoup plus limité d'assurance inter-régionale. La plupart des transferts inter-Etats aux Etats-Unis seraient des transferts permanents destinés à compenser des différences de long terme et non des transferts temporaires conçus pour des raisons cycliques. Selon von Hagen, la méthode adéquate consiste à effectuer les calculs sur les

différences premières ou sur les taux de croissance. « Les Etats-Unis fournissent l'exemple d'une union monétaire fonctionnant sans mécanisme significatif pour contrebalancer les chocs régionaux » (von Hagen, 1992). Cependant, l'étude de von Hagen est effectuée sur un nombre d'années très faible, qui ne peut lui conférer une fiabilité suffisante.

L'étude de Goodhart et Smith (1993) tente de donner au débat une conclusion empirique provisoire, en synthétisant les différentes approches et en essayant de réconcilier les résultats auxquels celles-ci conduisent. Selon Goodhart et Smith, la structure des systèmes budgétaires fédéraux existants génère en pratique une stabilisation régionale appréciable : 15% pour les Etats-Unis et entre 12 et 24% au Canada (tableaux 3 et 4). Pourtant, l'étude de Goodhart et Smith contient de nombreuses incertitudes méthodologiques. Gros et Jones (1994) ont proposé une présentation claire de la construction des variables utilisées dans les régressions. Pisani-Ferry, Italianer et Lescure (1992), dans une étude réalisée pour la Communauté européenne, abandonnent l'emploi des régressions sur séries temporelles pour saisir les effets stabilisateurs par une simulation, et utilisent le modèle MIMOSA du CEPII et de l'OFCE, qui détaille mieux que ses principaux concurrents le secteur publie. Ils analysent l'impact d'une baisse transitoire de la demande adressée à une région française, allemande et américaine. Le découpage est celui des 22 régions françaises, des 16 *Lânder* allemands et des 11 grandes régions du recensement américain. Cette étude met en évidence des effets amortisseurs du budget national (ou fédéral), respectivement, de 37%, 42% et 17%.

1.- La distinction empirique des deux effets

Bayoumi et Masson (1995) ont étudié les systèmes budgétaires des Etats-Unis et du Canada. Ils ont prolongé l'argument de von Hagen, en développant une méthodologie nouvelle : leur apport principal réside dans une distinction conceptuelle claire entre stabilisation et redistribution. Selon leurs estimations, les effets de stabilisation (qui s'élèvent à 30%) sont nettement plus importants que les effets redistributifs (22%) aux Etats-Unis (tableaux 3 et 4). Bien que leur méthodologie soit différente, leur estimation de l'effet stabilisateur aux Etats-Unis se rapproche de celle de Sala-i-Martin et Sachs. Selon Bayoumi et Masson, si von Hagen obtient des effets stabilisateurs beaucoup plus faibles aux Etats-Unis, ceci serait dû, en partie, à sa prise en compte incomplète des transferts budgétaires.

Encadré 1.- *Le cadre comptable utilisé dans les estimations économétriques*

Des agrégats spécifiques sont définis dans le but de mesurer correctement les deux effets inter-régionaux du budget central du pays considéré. Bayoumi et Masson ont proposé de régresser le « revenu disponible » régional sur le « revenu primaire » régional. Le revenu primaire d'une région est défini ici comme le revenu des ménages de cette région avant les transferts budgétaires effectués avec l'Etat central. Pour obtenir le revenu disponible de la région (toujours au sens où on le définit ici), on soustrait au revenu primaire les transferts effectués entre les habitants de la région et le budget central du pays. Il s'agit de l'impôt sur le revenu, des cotisations sociales versées et des prestations sociales reçues. Si le pays considéré est un pays fédéral, dans lequel une partie de ces transferts s'effectue avec une administration locale, alors ces derniers ne seront pas pris en considération dans la construction du revenu disponible. Par exemple, aux Etats-Unis, une partie de l'impôt sur le revenu est versée à l'Etat et non au centre fédéral : seul l'impôt fédéral sur le revenu sera soustrait du revenu primaire.
Pourquoi étudie-t-on les chocs sur le revenu des ménages ? Simplement parce que, *in fine,* ce sont bien les ménages qui souffriront d'un choc régional. Ce sont eux que le système budgétaire va « assurer » contre ces chocs, et il le fera au travers de transferts qu'il effectue avec ces ménages. Les études économétriques ont parfois étudié les chocs qui affectent le PIB régional, en utilisant cet agrégat dans les régressions. Un PIB « disponible » régional et un PIB « primaire » régional sont alors construits, dont la différence est à nouveau égale au montant des transferts effectués avec le niveau central. Pourtant, dans ce cas, il semble logique de prendre en compte d'autres types de transferts, qui concourent à « assurer » le PIB régional contre un choc : il s'agit des subventions de l'Etat central aux régions (par exemple, dans le cas de la France, la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux régions) ainsi que des impôts indirects. Mélitz et Zumer (1998) font remarquer que ces transferts « indirects » ne doivent être pris en compte que dans le seul cas où le calcul est effectué avec les PIB régionaux. Cette cohérence comptable reflète alors la logique économique qui sous-tend les transferts budgétaires considérés et permet une mesure adéquate des effets stabilisateurs et redistributifs.

2.- Le système budgétaire canadien

Le Canada constitue un cas intéressant de système fédéral d'impôts et de transferts. Les résultats de Bayoumi et Masson indiquent une stabilisation plus faible qu'aux Etats-Unis (17%) et un effet redistributif plus élevé (39%). Même si l'atténuation des chocs apparaît moins marquée au Canada qu'aux Etats-Unis, ces résultats semblent confirmer qu'un système fédéral d'impôts et de transferts est une condition essentielle au bon fonctionnement d'une union monétaire.

Pourtant, cet effet stabilisateur plus faible au Canada a une contrepartie : les gouvernements des Provinces canadiennes ont des pouvoirs de stabilisation budgétaire plus importants que ceux des Etats américains (dont l'effet n'apparaît pas dans le calcul). Les gouvernements

provinciaux n'ont par exemple pas l'obligation de présenter des budgets en équilibre, et certains ont parfois été lourdement déficitaires. Par exemple, pendant l'exercice fiscal 1987, le solde du budget consolidé de l'ensemble des provinces canadiennes s'élevait à 12% de leurs recettes (chiffre cité par Bishop, Damrau et Miller, 1989). Des modifications de la position budgétaire sont bien sûr possibles aux Etats-Unis, mais elles ne semblent pas avoir été utilisées en pratique par les Etats américains dans un but de stabilisation.

En fait, au Canada, les transferts émanant du gouvernement fédéral constituent un filet de sécurité. On peut estimer qu'ils diminuent l'éventualité de crises financières et qu'ils permettent aux gouvernements provinciaux dont la situation budgétaire est moins bonne, d'avoir accès aux marchés internationaux de capitaux (Bishop *et al.,* 1989). Sans ces transferts, la capacité d'emprunt des membres d'une union monétaire peut être très limitée.

L'aptitude du système fédéral canadien à atténuer les chocs pourrait résider également dans les transferts aux gouvernements provinciaux et locaux. Ces transferts peuvent permettre à ceux-ci de continuer à fournir le même niveau de services publics, sans avoir à augmenter les impôts locaux. En fait, la révision de la Constitution du Canada a consacré le principe de versements d'équalisation par le gouvernement fédéral, afin que des services publics analogues puissent être assurés par les Provinces « à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables » (Graham, 1982). Pourtant, ces transferts vers les Provinces plus défavorisées visent davantage des objectifs structurels à long terme que la compensation des variations cycliques.

3.- Les études les plus récentes

Selon Fatàs (1997), les résultats du type Bayoumi et Masson ne constituent qu'une mesure de l'effet stabilisateur des transferts, qui surestime largement le degré d'assurance inter-régionale aux Etats-Unis. Les estimations « classiques » ignoreraient l'impact des transferts sur l'équilibre budgétaire central, national. Cependant, cet argument n'est pas entièrement convaincant, et le fait de rapporter les variables aux valeurs nationales, ou encore l'utilisation de *dummies* temporelles comme le fait Von Hagen, sont considérées généralement comme une prise en compte adéquate de l'effet inter-temporel.

Une étude particulièrement intéressante est celle de Asdrubali, Sorensen et Yosha (1996), qui tentent d'évaluer l'importance relative des différents canaux de lissage du revenu et de la consommation régionale. Il s'agit de situer à nouveau la question de la stabilisation dans le contexte plus général de l'ensemble des moyens d'assurance mutuelle inter-régionale. Les auteurs étudient la structure du « partage du risque » entre les Etats américains, sur la période 1963-90. Ils rappellent qu'il existe plusieurs canaux d'assurance dans un système fédéral : les pays membres peuvent tout d'abord s'assurer mutuellement au travers de détentions croisées de titres, facilitées par un marché du capital développé. Le système d'imposition et de transfert du gouvernement central de la fédération constitue un deuxième canal de lissage du revenu. Enfin, les membres d'une fédération pourraient lisser leur consommation en ajustant leur portefeuille de titres, par exemple, au travers de prêts et d'emprunts sur les marchés nationaux du crédit. Asdrubali, Sorensen et Yosha cherchent à décomposer la variance en coupe du Produit d'Etat Brut *(Gross State Product ou GSP)* : 39% des chocs sur le GSP seraient lissés par les marchés des capitaux, 13% par le gouvernement fédéral et 23% par les marchés du crédit. Les 25% restants ne sont pas lissés. Le montant total de lissage par les marchés est donc de 62%, contre 13% de stabilisation par le gouvernement fédéral. Une sérieuse critique de ce travail réside dans l'absence de séparation entre l'assurance véritablement inter-régionale et l'auto-assurance interne, au travers des marchés.

Obstfeld et Peri (1997) font remarquer que la notion de stabilisation utilisée dans la littérature empirique sur le fédéralisme budgétaire ne correspond pas parfaitement à la notion d'assurance, dans la mesure où le système budgétaire fédéral procure également une assurance contre des chocs permanents (ou persistants) pouvant induire des flux budgétaires qui ne peuvent être distingués *ex post* de la redistribution. Dans ce cas, l'estimation des effets redistributifs aurait tendance à capter également des éléments de la fonction de stabilisation (qui répond également aux chocs permanents).

Il pourrait alors se révéler difficile de distinguer les composantes purement stabilisatrice ou redistributive. Simultanément, l'estimation des effets stabilisateurs par les approches « classiques » pourrait ne pas parvenir à capter les retards dans les flux stabilisateurs. Obstfeld et Peri ont donc proposé un modèle dynamique destiné à mieux séparer les deux phénomènes. Il s'agit d'une spécification VAR bivariée, appliquée au Canada (1971-95), aux Etats-Unis (1969-85) ainsi qu'à l'Italie (1979-93). Dans l'ensemble, les résultats de leurs estimations pour le Canada et les Etats-Unis confirment ceux obtenus en panel dynamique par Mélitz et Zumer.

Les différences semblent imputables à l'absence de prise en compte de la critique de Mélitz et Zumer quant à la nécessaire cohérence du cadre comptable utilisé : Obstfeld et Peri incluent les *grants* dans leurs estimations ayant le revenu pour agrégat. Néanmoins, 0bstfeld et Péri montrent que les flux budgétaires qui résultent d'un choc sur le revenu sont relativement persistants (leur effet sur ces transferts n'est réduit de moitié qu'au bout de cinq ans). Cette persistance des transferts stabilisateurs suggère que leur rôle va bien au-delà d'un amortissement temporaire des chocs cycliques. Il s'agit en réalité de flux relativement longs en direction des régions qui souffrent de retournements macroéconomiques.

Les auteurs concluent que les transferts budgétaires redistributifs ou stabilisateurs jouent un rôle significatif dans les unions monétaires étudiées. Les flux de transferts et les chocs économiques auxquels ces transferts répondent semblent assez persistants, ce qui rendrait difficile de tracer une frontière nette entre les rôles redistributif et stabilisateur de ces transferts.

C.- Les études disponibles sur les Etats unitaires

La première étude empirique sur la France a été réalisée par le rapport MacDougall, qui propose également des estimations pour d'autres Etats non fédéraux (l'Italie et le Royaume-Uni). Ces estimations sont restées pendant des années les seules disponibles. De plus, elles ne concernent que les phénomènes redistributifs. Le rapport mesurait un degré de redistribution de 45% en moyenne pour la France, l'Italie et le Royaume-Uni (tableaux 3 et 4). Quant au degré de stabilisation à l'intérieur des Etats centralisés, le rapport fournissait une unique estimation qui ne concernait que la France et le Royaume-Uni : il évoquait un « amortissement » de 1/2 à 2/3 des chocs sur le revenu par tête (sans effectuer de calcul). Goodhart et Smith (1993) ont effectué une estimation pour le Royaume-Uni sur la période 1983-87, mais uniquement pour la variable d'impôt sur le revenu : leur résultat s'élève à 21%. Par ailleurs, Goodhart et Smith ont utilisé un modèle de micro-simulation *(PIFS Tax and Benefit Model)* pour montrer que l'effet d'amortissement moyen de l'impôt sur le revenu est de l'ordre de 34 *pence* par Livre de variation du revenu, effet supérieur à celui obtenu par leurs régressions. Il n'est pas précisé si ce résultat s'interprète en terme de redistribution ou de stabilisation.

En ce qui concerne l'Italie, Obstfeld et Peri (1997) ont effectué des estimations en utilisant un modèle VAR et obtiennent un effet redistributif très faible (8%), alors que les inégalités de revenu régional sont fortes dans ce pays. L'effet stabilisateur est non significatif. Obstfeld et Péri indiquent que leurs données italiennes sont très partielles (utilisation des PIB régionaux et non des revenus ; les transferts liés au système d'assurance sociale constituent l'unique variable de flux budgétaire). Mélitz et Zumer, ayant obtenu pour l'Italie des données plus complètes (impôts sur le revenu, cotisations sociales, prestations sociales et agrégat de revenu pour la période 1983-1992), parviennent à des résultats plus acceptables mais toujours étonnamment faibles : une effet redistributif de 19% et 8% d'effet stabilisateur. Alberola et Asdrubali (1997) ont appliqué la décomposition de Asdrubali, Sorensen et Yosha au cas des provinces espagnoles, en analysant comment la production des provinces est lissée successivement, jusqu'à ce qu'elle soit utilisée comme consommation. Ils montrent que, sur la période 1973-93, la moitié des chocs a été lissée et que cette proportion est encore plus élevée sur les dix dernières années (1983-93). Les marchés des capitaux et du crédit produisent l'essentiel de ce résultat. Le lissage par le système d'imposition et de transferts centraux est faible (2,5%).

Pourtant, cette étude souffre des mêmes critiques que l'étude Asdrubali, Sorensen et Yosha. Un aspect intéressant du travail de Alberola et Asdrubali est l'étude du rôle de lissage que possèdent les prix provinciaux, qui n'avait jamais été évalué auparavant. Les auteurs montrent que l'utilisation de ces prix provinciaux dans les estimations réduit le degré de lissage des fluctuations interrégionales.

Malgré le manque d'estimations empiriques, l'idée que les degrés de redistribution et de stabilisation sont tous deux extrêmement élevés dans les économies des Etats centralisés est souvent considérée comme allant de soi. Mélitz et Zumer (1998) ont effectué des estimations de ces effets pour la France et le Royaume-Uni. Davantage d'informations sur cette question est fondamental dans la perspective de l'UEM.

D.- Une synthèse et une nouvelle méthodologie : les travaux de Mélitz et Zumer

Mélitz et Zumer (1998), constatant que les méthodes économétriques qui ont été utilisées jusqu'à présent sont insuffisantes, proposent une technique d'estimation plus complète, qui fait

appel à l'économétrie des données de panel. Ils examinent les Etats-Unis, le Canada et également la France et le Royaume-Uni. En particulier, Mélitz et Zumer ont pour la première fois étudié le cas de la France. Leur travail introduit deux changements principaux dans l'étude de la redistribution régionale et de la stabilisation au travers du budget du gouvernement central : d'une part, l'utilisation de l'économétrie des données de panel, et d'autre part l'adoption de principes comptables cohérents pour le choix des variables de transferts utilisées dans les régressions. Mélitz et Zumer montrent que la procédure d'estimation de Bayoumi et Masson conduit à des résultats incohérents lorsqu'elle est appliquée aux données françaises et anglaises (effets stabilisateurs proches de zéro). L'utilisation de l'économétrie de panel pour ces deux pays résout ce problème en produisant des estimations plausibles (tout en fournissant des résultats vraisemblables pour les Etats-Unis et le Canada, où la méthode de Bayoumi et Masson avait précédemment rencontré un succès apparent).

Les auteurs montrent que les estimations des effets redistributif ou stabilisateur aux Etats-Unis et au Canada n'atteignent jamais les résultats extrêmes mis en évidence par les études antérieures (c'est-à-dire 40% de stabilisation aux Etats-Unis obtenus par Sala-i-Martin et Sachs, et 39% de redistribution au Canada obtenus par Bayoumi et Masson). Ces résultats élevés proviennent de l'introduction des subventions fédérales vers les niveaux inférieurs de gouvernement (grants) dans les variables (voir encadré 2).

Lorsque les calculs sont effectués à partir des séries de revenus régionaux (et non de PIB), Mélitz et Zumer obtiennent 16% pour la redistribution et 20% pour la stabilisation aux Etats-Unis (tableaux 3 et 4). Pour le Canada, le degré de redistribution est semblable à celui des Etats-Unis (18%), mais seulement de 14% pour la stabilisation. Pour les deux pays européens, les résultats indiquent une redistribution bien plus importante au travers du budget du gouvernement central qu'en Amérique du Nord, particulièrement en ce qui concerne la France, où le chiffre atteint 38% (26% au Royaume-Uni). Cependant, et c'est là un résultat surprenant, la stabilisation est sensiblement du même ordre de grandeur dans ces deux pays et aux Etats-Unis : environ 20%. D'autres estimations pour l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne sont en cours.

Tableau 3.- *Distribution budgétaire entre régions*

	USA	CAN.	R.U.	ITALIE	ALL.	FRANCE
MacDougall (1977)	23-28	28-32	31-36	44-47	29-39	52-54
Sala-i-Martin et Sachs (1990)	38					
Von Hagen (1992)	30-40					
Italiener et Pisani-Ferri 1992)						
Goodhart et Smith (1993)	15	13-24	21			
Gros et Jones (1994)						
Bayoumi et Masson (1995)	21,9	39,2				
Asdrubali, Sorensen et Yosha (1996)						
Obstfeld et Peri (1997)	19	53				
Mélitz et Zumer (1998)	15,8	17,7	26	(19)		38

Source : Zumer (1996) et Mélitz et Zumer (1998)

Tableau 4.- *Stabilisation budgétaire entre régions*

	USA	CAN.	R.U.	ITALIE	ALL.	FRANCE
MacDougall (1977)			1/3 à 2/3			1/3 à 2/3
Sala-i-Martin et Sachs (1990)						
Von Hagen (1992)	9-10					
Italianer et Pisani-Ferri 1992)	17				33-42	37
Goodhart et Smith (1993)	13	12-24	21-34			
Gros et Jones (1994)	4-14					
Bayoumi et Masson (1995)	30,2	17,4				
Asdrubali, Sorensen et Yosha (1996)	13					
Obstfeld et Peri (1997)	10	13		3		
Mélitz et Zumer (1998)	20,3	14,4	21	(8)		19,4

Source : Zumer (1996) et Mélitz et Zumer (1998)

E.- Conclusions des études économétriques

Quel que soit le pays étudié, les effets stabilisateurs du budget central ne sont pas négligeables. Ces effets sont en général de l'ordre de 20%. Les études montrent aussi que des effets stabilisateurs sont possibles à faible coût budgétaire. Des transferts directs entre régions sont particulièrement efficaces pour l'obtention d'effets stabilisateurs majeurs sans dépenses importantes. « Un simple exemple suffit pour saisir comment des transferts modestes peuvent être très stabilisateurs. Supposons un choc conjoncturel qui baisse le revenu dans un pays de la Communauté de 3% sans toucher les autres. Même si ce pays est l'Allemagne, donc le plus grand, un transfert de 1% du revenu des autres compenserait le choc complètement. Trois quarts de 1% étalerait le choc également parmi les Douze. Un système d'assurance prélevant une fraction d'un pour cent du revenu de la Communauté serait donc capable de jouer un rôle stabilisateur de grande envergure » (Mélitz, 1993). Il est donc vraisemblable que ces systèmes

d'impôts et de transferts permettent de réduire les coûts d'absorption des chocs. Ces coûts seront d'autant plus élevés que les chocs sont asymétriques, que la mobilité des facteurs est faible, que les salaires et les prix sont rigides. Cette conclusion semble très favorable à un système d'assurance communautaire, même si la possibilité de mettre en œuvre concrètement un tel système est loin d'être évidente notamment en raison du risque redistributif (Mélitz et Vori, 1993).

Deux questions restent à résoudre :

1. Pourquoi l'effet stabilisateur estimé apparaît relativement faible dans les Etats unitaires, alors que l'on s'attendait à des chiffres très élevés ? Cette question conduit à comparer un système budgétaire central dans un Etat fédéral et dans un Etat unitaire. Comme le remarque Zumer (1996), l'hypothèse implicite de l'ensemble de ces études, à savoir l'existence de mécanismes budgétaires de stabilisation et de redistribution encore plus puissants dans les Etats unitaires que dans les Etats fédéraux, se révèle non fondée. Le niveau des transferts au sens large en relation avec le niveau central (impôts et transferts), en général plus élevé dans un Etat unitaire, a fortiori pour un Etat très centralisé comme la France, conduit intuitivement à l'idée d'un degré de stabilisation et de redistribution très fort. Les données françaises et anglaises n'indiquent nullement un degré de stabilisation plus élevé. Au contraire, un degré de stabilisation assez faible pour les Etats unitaires est mis en évidence et l'effet redistributif est également plus faible que ce qui est généralement supposé
2. Pour quelle raison la stabilisation ne pourrait-elle être mise en œuvre au niveau local ? Les gouvernements régionaux peuvent-ils atténuer les chocs par eux-mêmes, en ayant des budgets successivement déficitaires et excédentaires ? L'expérience des autres unions monétaires suggère qu'il y a probablement des limites à la décentralisation du budget, limites au-delà desquelles une union économique et monétaire n'est pas viable. Il apparaît donc impératif, pour ceux qui sont partisans d'un tel système de stabilisation pour des raisons d'efficience (par opposition à des raisons d'équité) d'expliquer clairement et de façon plus détaillée pourquoi les marchés de capitaux ne permettent pas aux gouvernements nationaux, en empruntant, de surmonter des chocs temporaires (Gros, 1991).

5.2.2. Une stabilisation budgétaire décentralisée peut-elle fonctionner ?

Dans un Etat unitaire, les régions n'ont pas la possibilité d'entreprendre une stabilisation budgétaire autonome, décentralisée. En revanche, dans une structure fédérale, les régions peuvent disposer d'un certain degré d'autonomie budgétaire qui dépend de la nature de la fédération considérée.

A.- La réponse de la théorie du fédéralisme budgétaire

Il existe une littérature théorique abondante sur le fédéralisme budgétaire, qui étudie notamment le niveau optimal auquel les biens publics devraient être fournis, les implications de la mobilité des facteurs sur l'imposition et le degré souhaitable d'équalisation des services publics entre Etats. En ce qui concerne la stabilisation macro-économique, Oates (1972) considère que la politique de stabilisation budgétaire est plus efficace au niveau central ou fédéral, qu'au niveau local, pour deux raisons :

1. Les petites économies locales sont, en général, très ouvertes, ce qui signifie que les fuites qui se produiront à partir d'une dépense publique supplémentaire, seront probablement plus importantes. Dans un système keynésien simple, le multiplicateur de dépense tendra à être faible. Une grande partie de l'impact expansionniste d'une diminution d'impôt au niveau local, par exemple, sera dissipée, parce que seule une part relativement faible du revenu nouveau généré sera dépensée sur des biens et services produits localement.
2. Puisque le capital se déplace plus librement à l'intérieur d'un même pays, une politique keynésienne de stimulation de l'économie locale comporte un coût pour ses résidents, coût qui est largement absent au niveau fédéral (ou central). Ce coût résulte de la nature de la dette du gouvernement local, qui repose sur la collectivité de cette juridiction locale. Plus tard, le remboursement du principal et les intérêts nécessiteront un transfert de revenu réel des résidents de cette région vers les autres régions. Au contraire, un gouvernement central est en mesure de stimuler une économie locale en difficulté sans lui infliger la perspective de transferts de revenus futurs vers les autres régions (Oates, 1972).

Allen (1976) affirme que l'une des raisons de centraliser la politique budgétaire est d'empêcher que la mobilité du travail ne vienne saper la fonction de stabilisation de la

politique budgétaire régionale, risquant d'occasionner des crises budgétaires. Si la mobilité du travail à l'intérieur de l'UE augmente, ou si les négociations salariales se généralisent à un niveau centralisé, la politique de stabilisation pourrait être plus efficace au niveau central.

B.- Stabilisation centralisée ou décentralisée ?

Selon Bini-Smaghi et Vori (1992), la différence entre la stabilisation du revenu aux Etats-Unis et dans l'UE concerne finalement le niveau auquel elle est effectuée. La question est de savoir si un système est préférable à l'autre. Le point de vue qui prévaut en Europe semble avoir évolué de l'approche centralisée (MacDougall, 1977) à l'acceptation d'une approche plus décentralisée, fondée sur le principe de subsidiarité. Des arguments peuvent être énoncés pour ou contre chacun des systèmes. Plusieurs unions monétaires, telles que la Suisse, ou encore la Belgique et le Luxembourg, ont fonctionné sans budget fédéral responsable de la stabilisation. Le budget fédéral américain n'a pas joué de rôle important avant 1929. Dans un débat précurseur, Lutz et Triffin notaient que la centralisation budgétaire n'est pas indispensable pour l'union monétaire, tandis que Lundberg et Scitovsky adoptaient le point de vue opposé (Machlup *et al.*, 1972).

C.- Le rôle des finances locales dans la stabilisation

Un élément conforte l'insistance sur le rôle des budgets locaux dans la stabilisation : l'assurance chômage américaine est en grande partie administrée et financée au niveau de l'Etat et non au niveau fédéral (von Hagen 1992, OCDE 1994, Lefèvre 1996). Ainsi, l'union économique et monétaire que constituent les Etats-Unis semblerait fonctionner correctement sans assurance fédérale contre les chocs régionaux asymétriques de chômage. Le système d'assurance-chômage américain est tel que les populations des Etats assument dans le long terme la totalité du coût des prestations de chômage versées dans leur Etat. Il existe toutefois une caisse fédérale qui peut consentir des prêts aux Etats temporairement insolvables au titre de l'assurance-chômage. Cette disposition permet aux Etats d'assurer une protection efficace en cas de récession locale, mais ne constitue pas une subvention permanente. La situation financière du système d'indemnisation du chômage s'est cependant dégradée au fil des récessions des années soixante-dix et quatre-vingt et certains Etats ont dû faire appel à l'aide

fédérale et à l'emprunt pour financer les déficits de leurs caisses d'assurance-chômage. Remarquons cependant que l'Etat fédéral agit alors comme prêteur en dernier ressort plutôt qu'en tant qu'assureur contre les chocs : il est question alors d'une autre fonction que celle étudiée jusqu'à présent. Le problème de la stabilisation des chocs doit demeurer distinct de celui de l'insolvabilité (dont la cause n'est pas forcément un choc économique).

Encadré 2 : *Les deux stabilisations possibles en Europe*

Deux phénomènes de stabilisation distincts peuvent être mesurés en Europe :

- L'effet de stabilisation inter-régionale d'un budget fédéral ou central. C'est le phénomène que cherche à évaluer l'ensemble des études économétriques. Cette propriété d'un système budgétaire fédéral peut être observée aux Etats-Unis ou au Canada, en évaluant le rôle de stabilisateur automatique inter-régional du budget fédéral ou encore entre les régions d'un pays centralisé comme la France. On pourrait également se demander dans quelle mesure le budget actuel de l'Union européenne possède un rôle de stabilisateur inter-pays. Certaines estimations ont été proposées, évidemment très faibles, puisque ce budget est lui-même faible relativement au PIB communautaire (et par comparaison au poids du budget fédéral américain ou canadien).
- L'effet de stabilisation décentralisée. Aux Etats-Unis ou au Canada, les Etats ou Provinces sont dotés d'un certain pouvoir de générer des déficits ou des excédents budgétaires, qui peuvent stabiliser inter-temporellement le revenu de ces régions. Bayoumi et Masson (1996) ont très récemment entrepris de mesurer, pour la première fois, ce type d'effet au Canada. De même les budgets de chacun des Etats européens stabilisent inter-temporellement le revenu national de chacun d'entre eux. On pourrait alors envisager de vérifier si cette stabilisation décentralisée (intertemporelle) en Europe atteint un niveau équivalent à la stabilisation centralisée (inter-régionale) aux Etats-Unis ou au Canada. Bayoumi et Masson (1995), Gros et Jones (1994) ainsi que Atkeson et Bayoumi (1993) sont les seuls à avoir tenté cette comparaison en effectuant les estimations correspondantes. Ce second effet est l'objet d'une attention de plus en plus grande, dans la mesure où, actuellement en Europe, la perspective d'un véritable budget fédéral semble pour le moins incertaine.

D.- Quel est le degré de stabilisation décentralisée existant dans l'Union européenne ?

Plusieurs études ont tenté d'évaluer le degré de protection - de stabilisation décentralisée - existant dans l'Union européenne. Atkeson et Bayoumi (1993) cherchent à montrer que la protection contre les fluctuations de revenu, obtenue de manière autonome par les Etats européens, serait comparable à celle qui prévaut aux Etats-Unis. Ils ont effectué pour des Etats européens des régressions identiques à celles qu'ils avaient estimées pour les Etats-Unis, en utilisant des données (nationales) de l'OCDE sur la période 1970-87 (pour l'Allemagne, la

France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et la Grèce). Leurs résultats indiquent un degré de protection contre les chocs de 9% pour les pays européens. Atkeson et Bayoumi indiquent que l'imprécision des estimations dans le cas des régressions sur l'Europe rend ce résultat difficile à établir avec certitude. Ils le comparent pourtant aux 13% qu'ils obtiennent pour les Etats-Unis, et concluent que l'effet stabilisateur (décentralisé) est comparable en Europe à l'effet stabilisateur (centralisé) qui règne aux Etats-Unis.

Bayoumi et Masson (1995) obtiennent un résultat similaire, en mesurant le degré de stabilisation nationale pour l'Allemagne, la France, le Royaume Uni, les Pays-Bas et la Belgique, à partir de données de l'OCDE, pour la période 1970-89. En moyenne, les impôts et les transferts réduisent les fluctuations de 31 *cents* par dollar dans ces pays. Cette estimation est très proche de celle obtenue pour les Etats-Unis et plus élevée que celle calculée par ces auteurs pour le Canada. La stabilisation du revenu parmi les pays de l'UE peut donc, selon eux, être effectuée au niveau national. Gros et Jones (1994) ont également effectué des régressions pour tenter de mettre en évidence cette stabilisation décentralisée des pays européens. Ils régressent le revenu disponible national sur le revenu primaire national pour la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, pour vérifier si le revenu disponible national est plus stable que le revenu primaire. On observerait ainsi la proportion dans laquelle le système budgétaire national compense les chocs sur le revenu national au cours du temps. Pour les Etats-Unis, Gros et Jones obtiennent 38%, ce qui ressemble au résultat de Sala-i-Martin et Sachs, mais cet effet n'implique aucun transfert entre régions, seulement au cours du temps. Pour les pays européens, ces résultats suggèrent que la stabilisation des revenus nationaux, grâce aux variations de la politique budgétaire nationale des Etats membres de l'UE, serait du même ordre de grandeur que la stabilisation inter-régionale aux Etats-Unis.

E.- La plus grande efficacité d'une stabilisation centralisée

Ce n'est que très récemment que cette question, jusqu'à présent très peu étudiée et pourtant fondamentale, a fait l'objet de tentatives d'explorations économétriques plus approfondies, dont la plus intéressante est l'étude de Bayoumi et Masson (1996), effectuée sur des données canadiennes. Le débat en Europe s'est concentré sur l'absence de stabilisation budgétaire au niveau de l'Union européenne, par opposition à l'existence d'importants stabilisateurs budgétaires dans d'autres unions monétaires. Mais peu d'études ont analysé l'efficacité de la

stabilisation budgétaire des différents niveaux de gouvernement dans une fédération, bien que cette question soit particulièrement pertinente pour l'Europe. Bayoumi et Masson mettent en lumière le lien entre l'équivalence ricardienne et l'impact de la politique budgétaire dans les systèmes fédéraux. Selon ces auteurs, la relation entre l'efficacité de la politique de stabilisation et le fait que, dans une fédération, les impôts utilisés pour la financer ne reposent pas uniquement sur la région qui subit un choc négatif, n'a jamais été discutée dans la littérature. Le Canada possède un système budgétaire relativement décentralisé, comparé aux autres Etats fédéraux, en particulier les Etats-Unis. Une plus grande part des recettes budgétaires est collectée par les niveaux inférieurs de gouvernement et les Provinces canadiennes ont une bien plus grande liberté budgétaire pour mener leurs propres politiques anti-cycliques (contrairement aux Etats-Unis, où existent des règles de budget équilibré). Le Canada constitue donc un exemple particulièrement intéressant, parce que des politiques de stabilisation budgétaires y sont effectuées à la fois aux niveaux national et provincial.

Bayoumi et Masson remarquent que la stabilisation budgétaire dans l'UEM sera principalement effectuée au niveau des différents Etats, en raison des résistances politiques à l'idée de fédéralisme budgétaire. Il s'agit alors de savoir si le niveau auquel la stabilisation budgétaire se produit a un effet sur son impact net. Leur étude montre qu'effectivement, il existe probablement une différence d'efficacité selon le niveau gouvernemental auquel est effectuée la stabilisation. L'argument théorique complète celui de Oates (1972) en invoquant l'équivalence ricardienne : lorsque les gouvernements locaux procurent une stabilisation budgétaire à l'intérieur de leur propre région, il en découle un impact direct sur le niveau de la dette locale. Dans la mesure où les citoyens prennent en compte, dans leurs décisions actuelles d'épargne, les impôts futurs implicites correspondant à cet accroissement de la dette, ils compenseront partiellement l'effet de l'expansion budgétaire engendrée par le gouvernement. Par contre, si c'est un gouvernement fédéral qui procure une stabilisation entre des régions qui font face à des perturbations différenciées, l'impact sur la dette fédérale tendra à s'annuler. Il n'y aura pas d'anticipation de dette future et en conséquence, il se produira une moins grande neutralisation de la stabilisation budgétaire par le secteur privé. Dans le cas extrême d'équivalence ricardienne complète, les gouvernements locaux ne sont même pas en mesure de procurer une stabilisation budgétaire interne, parce que leurs actions seront contrebalancées par le secteur privé. Les gouvernements fédéraux peuvent procurer cette stabilisation budgétaire parce qu'ils fourniront une assurance budgétaire entre régions et non entre périodes de temps. Le même raisonnement prévaut lorsque l'équivalence ricardienne est

seulement partielle. Les stabilisateurs automatiques inter-régionaux du gouvernement fédéral, qui ne créent pas de dette nouvelle, seront plus efficaces pour modifier la demande agrégée que des stabilisateurs équivalents fournis par les gouvernements régionaux. L'effet ricardien, par lequel les individus prévoient l'impact de la politique budgétaire sur les impôts futurs et neutralisent les actions du gouvernement, ne se produira pas dans le contexte fédéral.

Bayoumi et Masson cherchent à tester cette proposition théorique. Pour ce faire, ils comparent l'impact des déficits fédéraux sur la consommation des régions d'un même pays, avec l'impact de déficits équivalents engendrés par des niveaux de gouvernement inférieurs. Ils régressent, sur la période 1963-72, la consommation privée sur différentes mesures de la position budgétaire (nationale et provinciale), ce qui fournit un test de l'équivalence ricardienne (un effet nul pour la stabilisation créatrice de dette) et de la plus grande efficacité des flux non créateurs de dette. Les résultats empiriques de Bayoumi et Masson confirment l'impact plus important sur la consommation des déficits budgétaires non générateurs de dette, comparés aux déficits créateurs de dette.

Les implications des résultats de Bayoumi et Masson pour l'UEM sont intéressantes : la stabilisation par les gouvernements nationaux serait probablement moins efficace qu'une politique équivalente au niveau de l'Union européenne. Il y aurait donc un argument supplémentaire pour que l'Europe assigne la politique budgétaire au niveau de l'Union, au lieu de faire confiance aux politiques budgétaires nationales pour amortir les chocs.

Au total, il apparaît donc que la stabilisation centralisée est plus efficace qu'une stabilisation décentralisée, et ce d'autant plus que des critères d'utilisation très strictes pèsent sur les politiques décentralisées. Cependant, au-delà de ce débat purement économique, il convient à ce stade de l'analyse de faire appel à d'autres sciences sociales, en l'espèce l'anthropologie, pour essayer de comprendre la dynamique globale de la construction monétaire européenne. L'anthropologie permet en effet d'étudier un critère fondamental qui n'a pas fait l'objet de développements jusqu'à présent mais qui rentre néanmoins en ligne de compte dans l'examen de la Zone Monétaire Optimale : le critère démographique. Bien entendu, la démographie est également étudiée par la science économique. Cependant dans ce projet plurinational qu'est l'UEM, l'anthropologie offre une lecture particulièrement intéressante de ce critère. C'est que, une fois de plus, l'Union de l'Europe et la monnaie unique qui est son principal objectif

dépasse la simple analyse économique. Se borner à n'étudier que la stabilisation économique que permettent les Traités c'est oublier des dimensions essentielles de la construction européenne et de son rapport avec les nations européennes.

6. *UNE UTOPIE MONETAIRE EUROPENNE ?*

Entre 1985 et 1992, comme l'écrit Emmanuel Todd « l'antinationisme a permis l'émergence d'une utopie radicale, la fusion monétaire de communautés humaines définies par dix siècles d'histoire européenne, en quelques années et dans un contexte de libre-échange »[124]. C'est le résultat de « la combinaison de l'ouverture commerciale et du mysticisme monétaire »[125] qui fait l'originalité du projet de Maastricht : elle rend difficile d'admettre que le but réel est la définition d'une nouvelle nation, plus vaste, plus puissante, l'Europe. Un tel objectif aurait fait de l'établissement d'une protection douanière commune une priorité. Mais la construction européenne a pris, dès la fin des années 60, une orientation résolument libre-échangiste qui l'a amenée à considérer le tarif extérieur commun comme une relique héritée du passé. S'il est vrai que la monnaie unique qu'il s'agit d'atteindre, forte et stable, est calquée sur le mark, il semble toutefois erroné de considérer que l'esprit de Maastricht reflète une conception germanique de l'histoire économique. L'idée allemande de l'unification part de la protection douanière pour atteindre le couronnement d'une monnaie nationale. Le Zollverein, union douanière de l'Allemagne achevée pour l'essentiel dès 1854, a précédé la genèse du mark, qui suit, avec la fondation de l'Empire wilhelmien, la guerre franco-prussienne de 1870-1871. Dans le traité de Maastricht, on trouve certainement l'idée, sinon d'abolition des nations du moins de leur « dépassement » ; en tout état de cause, on ne discerne pas la volonté positive de créer une nation.

Cette volonté farouche de nier le concept de nation est essentielle : elle seule permet de considérer comme possible le fonctionnement d'un instrument d'échange commun à des pays ayant des langues différentes, des mœurs spécifiques, des structures économiques distinctes, des rythmes démographiques divergents. La densité de cette croyance la rapproche des grandes idéologies du vingtième siècle, qui toutes ont tenté d'abolir la diversité historique et humaine, et dont le communisme soviétique reste le plus bel exemple. Mais l'incapacité du rêve monétaire à définir une collectivité vraisemblable fait qu'il est plus raisonnable de le considérer comme une anti-idéologie[126].

Toutes les classes dirigeantes européennes ont participé a la rédaction et à la signature du traité, mais le rôle particulier du politique en France doit être souligné. On ne peut raisonnablement évoquer un enthousiasme britannique. On doit noter l'ambivalence du choix allemand : le traité de Maastricht, tentative d'abolition des nations, fut conçu à l'époque où la République démocratique était absorbée par la République fédérale, alors que l'Allemagne renaissait en tant que nation. Il s'agissait pour ce pays, angoissé par son passé et par l'éventualité de réactions négatives au renforcement de sa puissance, d'atténuer le sentiment que le nationalisme menaçait à nouveau. Maastricht fut en Allemagne, dans un premier temps, vécu comme une manifestation d'antinationalisme plutôt que d'antinationisme.

Le radicalisme antinationiste de la classe dirigeante française est, selon les contributions de la Fondation Marc Bloch[127], le moteur essentiel sans lequel n'aurait pu aboutir le projet monétaire. Cette prédominance conceptuelle est, selon E.Todd, normale : « partout l'émergence d'une strate culturelle supérieure, comprenant en gros 20% de la population, semble briser l'homogénéité de la nation et rendre possible une solidarité supranationale des privilégiés » écrit-il dans son ouvrage précédemment cité. Mais s'ajoute, en France, à la dissociation éducative, on l'a vu, un fonds anthropologique égalitaire, universaliste, prédisposant à ne pas percevoir les différences entre les peuples. « Dans la France des années 80 et 90, cette attitude est vécue par les classes dirigeantes, mais sur un mode pervers, puisque la définition communément admise de l'homme universel inclut de moins en moins les individus appartenant aux milieux populaires français et de plus en plus les élites européennes et les immigrés. L'égalitarisme se détache de l'homme concret, qui parle la même langue et partage la même culture, pour se fixer sur des êtres tout aussi humains mais qui ont la particularité d'être linguistiquement ou culturellement plus lointains, plus abstraits »[128]. Reste que sans l'universalisme des élites françaises, fût-il perverti, jamais le traité de Maastricht n'aurait pu être pensé et accepté. Jamais les élites allemandes n'auraient eu seules l'idée d'une abolition de leur nation.

6.1. L'existence monétaire des nations

Il n'est pas nécessaire d'être historien ou anthropologue pour déceler, dans la conception même du projet monétaire européen, ce mépris de la réalité qui caractérise toutes les

idéologies. Les économistes qui ont travaillé, à la suite de Robert Mundell, sur la théorie des « zones optimales » analysée précédemment, soulignent qu'un marché du travail unifié est essentiel à la définition de l'espace monétaire. Or, un empirisme minimal révèle que la plupart des Allemands parlent allemand, la plupart des Français le français et qu'à l'exception des Flamands, Wallons, Autrichiens et Irlandais, chacun des peuples compris dans l'Union européenne possède sa propre langue. Les frontières linguistiques induisent, même en Suisse, une non-communication des marchés du travail[129]. L'écrasante majorité des hommes n'aspirent pas à émigrer vers un pays dont ils ne comprennent pas la langue lorsqu'ils vivent dans une nation raisonnablement prospère. La basse pression démographique règne sur le continent minimise d'ailleurs la probabilité de mouvements migratoires entre nations européennes, au moment même où elle encourage les entrées d'étrangers venus de contrées plus lointaines dans tous les pays développés. Les immigrés sont donc, selon le lieu, germanisés, francisés, italianisés, anglicisés ou danifiés, sans qu'il soit jamais produit un immigré européanisé, puisqu'il n'existe pas de langue ou de culture européenne. Telle est la dure leçon de la réalité démographique et linguistique : **la monnaie unique doit être un instrument de transaction entre des individus regroupés en sous-ensembles qui ne communiquent pas directement pour ce qui concerne l'offre et la demande de travail.**

Au-delà de cet irréalisme perceptible par les économistes, une conception de l'économie qui tient compte de la structuration anthropologique des groupes humains met en évidence d'autres impossibilités pratiques de gestion en régime de monnaie unique, tout aussi sérieuses. Elle permet de comprendre ce qui se passe effectivement en Europe depuis une dizaine ou une quinzaine d'années. Dans un monde développé dont le taux de croissance baisse à mesure que s'installe le libre-échange, le continent européen représente un cas limite de dysfonctionnement, l'espace de stabilité monétaire franco-allemand définissant en son cœur un pôle de stagnation. Il apparaît de plus en plus clairement que les gouvernements européens, en recherchant à tout prix la stabilité des parités monétaires entre pays de l'Union, ont contribué à cette paralysie. Si les nations sont de natures distinctes, et que chacune d'entre elles a besoin de son style monétaire, la convergence n'a pu qu'être nocive à celles qui ont dû combattre leur nature. Les efforts poussés réalisés entre 1992 et 1998 pour atteindre le niveau de faisabilité de la monnaie unique ont, naturellement, joué un rôle important. Cependant, si l'on admet la rigidité monétaire comme facteur de sclérose, on doit, pour situer le début du processus, remonter plus loin : aux premières tentatives françaises de coller au mark par la politique dite du franc fort. L'inflation a été vaincue en France vers 1986, et l'histoire

ultérieure de ce pays sinistré n'est plus qu'une imitation de la gestion allemande de la monnaie. On peut donc placer vers cette date le début de la grande sclérose monétaire[130]. Mais quels ont été les effets pratiques, pour la France et les nations qui l'ont suivie, de cette politique mimétique ?

6.2. Taux d'inflation et structure sociale

Les taux d'inflation français sont, depuis 1986, compris entre 3,5%et 1,7%, avec une tendance constante à la baisse. Ils sont dans cette période comparables à ceux de l'Allemagne et inférieurs à ceux des États-Unis, inversion historique majeure de la tradition établie durant les trente glorieuses. Rappelons que dans un contexte de progrès technologique, ajustant en hausse permanente la qualité des produits, 1% à 2% d'augmentation annuelle des prix affichés équivalent à un régime effectif d'inflation zéro[131]. Une analyse des techniques de redistribution financière dans leur rapport aux structures sociales et anthropologiques révèle qu'un même type de monnaie, stable, a produit sur les sociétés française et allemande des effets très différents.

La société allemande est structurée en corps intermédiaires: pour le problème qui nous occupe ici, Land, syndicat ouvrier ou association patronale. On peut se représenter la République fédérale comme une juxtaposition ou une superposition de pyramides verticales. Aux divers sommets de ces formes collectives, les dirigeants ont la possibilité effective de négocier et de faire appliquer par leurs bases des accords concernant les salaires, la durée du travail, la formation professionnelle, les retraites ou le remboursement des soins médicaux. La société allemande est organisée de telle façon que ses dirigeants peuvent y négocier des transferts importants de ressources financières en l'absence d'inflation[132]. Les disciplines collectives permettent d'affronter avec franchise la réalité des comptes sectoriels, régionaux et nationaux, de remettre en question des avantages acquis. En régime d'inflation zéro, l'ordre social permet de traiter la comptabilité économique nationale de façon mécanique, à la manière d'une comptabilité privée. L'Allemagne peut, jusqu'à un certain point, se réformer financièrement dans une période où les ajustements sont nécessaires.

La France peut suivre monétairement l'Allemagne, mais non sociologiquement. En tant que société industrielle, elle n'est pas organisée en corps intermédiaires mais, au contraire,

atomisée par son individualisme égalitaire. Ainsi que le montre son histoire politique spectaculaire, elle est capable d'action collective, mais sur le mode d'une revendication qui associe, à un moment donné, un segment professionnel ou l'ensemble de la société contre ses dirigeants[133]. Les pyramides verticales qui permettent, au-delà du Rhin, de négocier des adaptations par des transferts massifs et conscients de ressources collectives, n'existent pas en France. L'hexagone est riche en organigrammes fictifs, en associations sans pouvoir effectif de régulation. Faibles et divisés, les syndicats ouvriers ont pour habitude historique de suivre les mouvements nés de la base, en novembre 1995 comme en Mai 68 ou juin 1936[134]. Quant au Centre National du Patronat Français (CNPF), contrôlé par les très grandes entreprises, les banques et l'Etat il accorde qu'un le monde des PME et ses besoins spécifiques.

Dans une telle société qu'obtient-on lorsque l'on atteint une inflation zéro ? De la même manière que l'inflation opère une redistribution des richesses en faveur des endettés, des débiteurs et au détriment des créditeurs et des rentiers, la faible inflation et, à fortiori, la déflation opère une redistribution inverse. Ces phénomènes ont été analysés d'une manière extrêmement claire par J.M.Keynes dans une contribution peu connue en date de 1923[135]. Ainsi, la faible inflation garantit une grande tranquillité d'esprit aux épargnants, aux rentiers, et aux professions à salaire ou traitement fixe. Mais on crée surtout les conditions d'une paralysie sociale et économique de la nation : car la méthode française traditionnelle d'apurement des comptes économiques et sociaux, de gestion des salaires relatifs et des retraites, bref de remise en question des acquis, était justement l'inflation, technique indolore et efficace. L'érosion monétaire supprime dans son principe même la possibilité d'un avantage acquis pour l'éternité. D'une certaine manière si la croissance des années 50-60 était inflationniste, l'inflation ainsi provoquée a, en retour, nourri la croissance des Trente Glorieuses[136].

Certains évoqueront l'immortalité d'une telle attitude : la possession de signes monétaires représente une créance de l'individu sur la société; une perte de valeur de la monnaie équivaut à une répudiation unilatérale par le débiteur collectif. Mais doit-on pour autant considérer l'immortalisation d'une valeur monétaire comme une attitude saine? Il est clair qu'une monnaie rendue fondante par un taux d'inflation élevé est immorale; il est non moins certain qu'une monnaie absolutisée l'est aussi. Les états respectifs de la science économique et de la théologie ne permettent pas de dire si un taux d'inflation de 3,5% est moral ou immoral. Mais on peut affirmer, au regard de l'expérience de ces dernières années, qu'au-dessous de 3,5%

d'inflation, la France est ingouvernable. La paralysie de ses gouvernements, de gauche et de droite, depuis qu'elle a atteint son objectif de stabilité monétaire, en témoigne : la réforme, appelée de leurs vœux par tous les gouvernements successifs, et jamais réalisée, est désormais impossible.

6.3. Rythmes démographiques, taux de croissance et parités fixes

Lorsque les critères d'optimalité d'une zone monétaire ont été analysés *supra*, l'élément démographique n'a pas été pris en ligne de compte. Il est proposé ici d'ajouter ce critère aux autres dans la définition de la ZMO et ce, pour des raisons qui seront démontrées. La démographie, on l'oublie trop souvent, constitue l'un des éléments économiques les plus importants. Les économistes travaillant sur les questions relatives au sous-développement l'ont compris de longue date. Mais les problèmes démographiques sont loin de se limiter uniquement à ce type de questions. Ils constituent également une grille pertinente de compréhension de certains phénomènes majeurs en Europe.

En effet, à des degrés divers, les pays européens, les Etats-Unis et le Japon subissent tous un ralentissement démographique. L'effet est déjà fort en Allemagne et au Japon, il sera dans les années qui viennent dramatique en Italie et en Espagne, il est plus mesuré en Angleterre et en France, très atténué aux Etats-Unis. Or la prédominance d'un climat antinationiste a bizarrement interdit que les classes pensantes et dirigeantes des nations se posent la question des effets économiques d'une telle contraction, particulièrement dans le pays qui est au cœur de la construction monétaire de l'Europe, l'Allemagne. Dans l'utopie monétaire européenne, les populations qui travaillent et consomment n'ont plus leur place.

Celui ou celle qui s'intéresse à l'homme plutôt qu'à la monnaie peut percevoir que les nations sont, concrètement, des populations dont les structures ou les rythmes d'évolution sont spécifiques, et, pour ce qui concerne l'Europe actuelle, divergents. On peut certes discerner une histoire démographique commune à l'ensemble du monde développé: à partir des années 60 s'amorce dans tous les pays une chute de la natalité qui met fin au baby-boom. d'après guerre. Aux Etats-Unis, l'inflexion est précoce puisque, dès 1960, la courbe de fécondité s'oriente à la baisse; suivent entre 1965 et 1967 tous les pays européens développés, et

finalement vers 1975-1980, l'Espagne et le Portugal, alors en rattrapage démographique autant qu'économique.

L'histoire cependant se développe, ici comme ailleurs, sur deux plans, celui d'une trajectoire universelle et celui de la diversité originelle : à côté de la modernité démographique, qui entraîne toutes les nations, la pluralité des fonds anthropologiques conduit à la définition de planchers distincts de fécondité selon le pays. En Allemagne, l'indicateur conjoncturel tombe au-dessous de 1,5 enfant par femme dès la première moitié des années 70. Il est de 1,3 en 1997, dans une république réunifiée, alors que la fécondité a implosé dans l'ancienne RDA. En Angleterre, le nombre des naissances reste plus élevé et la fécondité du moment supérieure à 1,8 jusqu'en 1991, l'indice étant encore 1,7 en 1997. Tandis que les dirigeants de la France imitent monétairement l'Allemagne, sa population semble plutôt suivre, dans ses comportements de procréation comme dans ses adaptations industrielles, le Royaume-Uni : l'indice de fécondité est encore de 1,8 en 1988 dans l'hexagone, de 1,7 en 1997. En Italie, la baisse est un peu plus lente au début, mais plus brutale encore qu'en Allemagne sur l'ensemble de la période puisque l'indice de fécondité tombe au-dessous de 1,4 en 1986 pour n'être plus que de 1,2 en 1997.

De tels écarts sont très importants : les nations dont l'indicateur de fécondité du moment est proche de 1,8 vers 1990 font apparaître une descendance finale de la génération 1950 proche de 2, 1, c'est-à-dire du seuil nécessaire à la reproduction, 1 pour 1, des générations et de la population. Celles dont l'indice conjoncturel est compris entre 1,2 et 1,4 sont au contraire en état de dépopulation virtuelle. La divergence démographique des nations suggère tout simplement que certaines vont devoir affronter une crise majeure, et que d'autres n'auront à gérer qu'un vieillissement fort mais non dramatique. L'hypothèse d'une histoire démographique commune à l'ensemble des pays d'Europe n'a, pour ce qui concerne les années 1990-2030, rigoureusement aucun sens. D'autant que les immigrés, dont certaines nations auront besoin pour combler les vides, ne pourront venir d'autres pays européens. Les nations les mieux placées, comme l'Angleterre, la Suède ou la France pourront assurer leur propre stabilité, mais ne disposeront pas d'excédents démographiques pour leurs voisins.

L'absence d'intérêt pour les questions démographiques manifestée par les artisans du paradigme dominant (au sens de Kuhn) qui se pensent occupés à « construire l'Europe » est en soi un phénomène idéologique capital. La démographie, dont le premier nom fut

« *arithmétique politique* »[137], définit cette base humaine sans laquelle ni les sociétés, ni les économies, ni les nations ne peuvent avoir d'existence concrète. Un intérêt pour la démographie implique une perception réaliste des ensembles humains, il fixe l'esprit sur le niveau de la réalité auquel l'économie, la société, la nation sont la même chose: la population, vue sous des angles différents. Telle est la véritable leçon d'Alfred Sauvy[138]. L'oubli de la démographie par les artisans du traité de Maastricht exprime un saut dans l'irréalité de l'idéologie. Population et monnaie constituent aujourd'hui plus que jamais les deux pôles, concret et abstrait, de la perception des sociétés.

Actuellement, lorsque l'on s'intéresse à l'évolution démographique c'est pour s'inquiéter, de façon tout à fait prématurée, de l'augmentation du nombre des plus de 60 ans, dont il sera bientôt, paraît-il, impossible de payer les retraites. Mais en termes d'économie réelle, il suffit que la productivité physique progresse plus vite que la proportion de personnes âgées pour que le problème soit résolu. Cet objectif est modeste à l'âge de l'automation. Une logique économique simple permet de comprendre que, dans une Europe massivement touchée par le chômage, c'est-à-dire remplie d'hommes et de femmes adultes qui voudraient travailler et contribuer ainsi à l'entretien des retraités, la charge « physique » représentée par les personnes âgées - la production des biens et des services nécessaires à leur existence - n'est pas le vrai problème. La question est purement comptable, elle ne concerne, une fois de plus, que la surface monétaire des choses : comment trouver et répartir l'argent ? Il s'agit d'un problème politique, démultiplié par l'environnement antiétatiste du moment, qui fait considérer tout transfert collectif de ressources comme a priori illégitime[139].

Il existe une deuxième façon admise aujourd'hui de parler de démographie, à savoir celle qui est inspirée de la tradition malthusienne. Elle consiste à ne percevoir, une fois de plus, les mécanismes économiques que du point de vue de l'offre de travail, et à attendre de la diminution du nombre des jeunes arrivant à l'âge adulte une baisse du chômage[140]. Une approche de ce type néglige deux éléments fondamentaux.

- Elle laisse de côté ce fait essentiel que la décroissance du nombre des jeunes adultes s'effectue à des rythmes très divers selon les pays ;
- Elle ne voit pas que les jeunes dont le nombre diminue sont aussi des consommateurs et que le problème posé est aussi et surtout celui de la baisse de la demande globale.

Les conséquences pour la politique économique de la divergence démographique des années 1990-2030 sont fondamentales. Toutes les sociétés européennes vont devoir affronter des problèmes de rétrécissement des populations actives, d'augmentation des nombres absolu et relatif de personnes âgées, de compression de la demande globale par le mouvement démographique (s'ajoutant à la compression par le libre-échange) mais selon des rythmes et des amplitudes absolument spécifiques.

Observons par exemple l'évolution du nombre des jeunes de 20 à 24 ans, arrivant donc à l'âge adulte, se présentant sur le marché du travail et aspirant souvent à fonder une famille. Les projections de population réalisées par les Nations unies en 1994 révèlent que la diminution de taille de ce groupe devrait être entre 1990 et 2010, de 11% en France, de 14,4% au Royaume-Uni, de 23,7% en Allemagne, de 36,1% en Espagne et de 40,8% en Italie. Le Japon est, comme il est fréquent, proche de l'Allemagne, avec une diminution anticipée de 25,8%. Aux Etats-Unis, la chute, modérée, a eu lieu plus tôt par suite d'une baisse plus précoce de la natalité, mais la remontée de la fécondité depuis 1988 et une immigration plus importante devraient assurer une légère augmentation du nombre des 20-24 ans, de l'ordre de 5,4%[141]. Ces chiffres, qui seront modifiés par d'inévitables mouvements migratoires, indiquent cependant de manière irrévocable que la tendance historique est en Europe à la divergence plutôt qu'à la convergence des nations. On ne peut certes déduire l'existence d'une nation d'un seul taux démographique, qui peut résulter de l'agrégation de valeurs régionales divergentes. En France, le Sud-Ouest est caractérisé par un indice de fécondité très bas, proche de celui de l'Allemagne. Mais la réalité de la nation s'exprime alors par des mouvements migratoires de rééquilibrage, entraînant dans l'hexagone des individus du nord vers le sud. Ce mécanisme est permis par ce fait trivial que la plupart des Français parlent français et n'éprouvent pas de difficultés d'adaptation linguistique lorsqu'ils déménagent d'un département à l'autre. Du point de vue économique, ces mouvements migratoires révèlent l'existence d'un marché du travail relativement unifié.

Mais qu'advient-il justement lorsque deux nations différentes par les structures anthropologiques s'unifient monétairement, dans une phase de divergence démographique ? L'exemple du couple constitué par la France et l'Allemagne, est, au début des années 90, éclairant. La politique dite du franc a consisté en pratique à souder la monnaie d'une nation à celle d'une autre, sans tenir compte du facteur démographique. En l'absence d'un marché du travail unifié, cette gestion a conduit à un alignement du taux de croissance

français sur celui de l'Allemagne, à un niveau très bas. Outre-Rhin, la contraction importante du nombre des jeunes entrant sur le marché du travail fait que le taux de croissance très faible n'a pas d'incidence sur le chômage spécifique des jeunes. En vérité, la faible croissance allemande est en partie l'effet de la contraction démographique. Cette nation vit à son rythme et avec ses problèmes. La France vit au rythme monétaire et économique allemand : le maintien d'un flux de jeunes à peu près constant, au début des années 90, y a assuré la cristallisation d'un chômage spécifique des 20-24 ans, massif et tragique, notamment pour les banlieues. L'année 1990, qui fut essentiellement pour les politiques celle de la réunification allemande, était en réalité, à un niveau plus profond, celle du début de l'arrivée des classes creuses à l'âge adulte. L'Allemagne subit alors une contraction démographique d'une ampleur jamais vue dans l'histoire de l'humanité, qui explique certains aspects importants du processus de réunification, dont la tendance de la partie Ouest du pays à attirer la population de l'ex-RDA. Il eut été plus judicieux de transférer des jeunes actifs vers l'Ouest, où ils devenaient nécessaires, que de reconstruire à l'Est les usines frappées d'une obsolescence absolue et instantanée. Mais en France, à la même date, la diminution est encore insignifiante. Un taux de croissance minimal, découlant d'une politique monétaire restrictive de type allemand, a donc assuré la montée d'un chômage des jeunes spécifiquement français, tandis que de nombreux économistes clamaient la supériorité de la formation professionnelle allemande La solution trouvée par l'Allemagne au chômage des jeunes ne réside pas dans son système de formation, aussi excellent qu'inimitable, mais, beaucoup plus sûrement et simplement, dans une relative absence de jeunes. En effet, qui n'existe pas ne peut, bien évidemment pas, devenir chômeur.

La divergence démographique des sociétés française et allemande produira ainsi et pour une durée indéfinie, des besoins économiques différents et une tension de plus en plus marquée entre les deux nations.

6.4. Tassement démographique et déficit de la demande globale

La crise des années 30 avait permis l'éclosion d'une abondante littérature sur le lien entre stabilisation démographique et stagnation économique. La réflexion des années 50 spéculait à l'inverse sur les conséquences expansionnistes du baby-boom d'après guerre[142]. Il est clair aujourd'hui qu'une relation partielle mais étroite existe entre l'arrêt de la croissance

démographique et l'entrée en stagnation du monde développé. Le rapport entre contraction du nombre des jeunes adultes et dépression de la demande devrait être une évidence. Mais à quelques exceptions près, dont un important article de Jean-Claude Chesnais sur les racines démographiques de la déflation, centré sur les problèmes de l'immobilier et du capital, cet aspect de l'évolution socio-économique est considéré comme non essentiel par les élites européennes[143].

La diminution du nombre de jeunes arrivant à l'âge adulte produit une diminution de l'offre de travail. Elle entraîne aussi une baisse du rythme de formation des couples nouveaux, s'installant dans l'existence, engendrant des enfants et engageant les dépenses correspondantes. La propension à consommer et à s'endetter des jeunes ménages est la plus forte qui soit dans la société. C'est la consommation de familles entières, enfants compris, qui est amputée par la contraction démographique. La baisse du nombre des actifs n'affectait que des individus. Lorsque les classes creuses arrivent à l'âge adulte, le choc négatif sur la demande est supérieur au choc négatif sur l'offre. Le mouvement démographique engendre donc par lui-même une tendance forte à la sous-consommation, qui s'exprime en termes de signes économiques par de puissantes forces déflationnistes. L'arrivée à l'âge adulte des générations du baby-boom avait à l'inverse dopé la demande par rapport aux forces productives et contribué ainsi à l'emballement inflationniste de la deuxième moitié des années 60.

C'est aujourd'hui le mécanisme inverse qui est à l'œuvre et contribue à expliquer l'apparition, dans les années 90, d'un chômage de masse en Allemagne, pays dont la population jeune diminue et où, en pure logique malthusienne, cette diminution devrait entraîner une baisse du taux de chômage. Quant à l'Italie et à l'Espagne, où l'arrivée à l'âge adulte des classes creuses est un peu plus tardive mais encore plus brutale, elles font, durant les années 1996 et 1997, l'expérience d'une baisse de leurs taux d'inflation, obtenue sans lutte acharnée dans des conditions que personne ne veut comprendre. Tout au long des années 90 monte en Europe un climat démographique de déflation, que le manque d'intérêt pour les questions de population interdit de diagnostiquer correctement. La tendance démographique à la sous-consommation, très forte en Europe et qui n'a pas sa contrepartie quantitative aux Etats-Unis, s'ajoute aux effets dépressifs du libre-échange. A cet égard, les critères de Maastricht et autres pactes de stabilité sont fortement marqués par l'obsession allemande de l'inflation qui n'a plus aucun

sens historique. La lutte contre les déficits publics est un exemple patent d'action à contretemps des classes dirigeantes du vieux continent.

6.5. La divergence des nations

Chacune des économies nationales a des besoins spécifiques en matière de gestion monétaire : chacune doit avoir un taux d'inflation adapté à ses rigidités internes et une parité par rapport au dollar qui convienne à sa spécialisation sur les marchés internationaux. Dans chaque cas, une politique budgétaire tout aussi spécifique doit accompagner la monnaie. **Le contresens fondamental du projet monétaire est de postuler une convergence historique des nations au moment même où elles divergent.** Les trente glorieuses, années de croissance à 5% ou plus, avaient donné l'impression d'un rapprochement tendanciel des structures économiques et sociales. Il ne s'agissait alors que de rattraper la société de consommation américaine, phénomène qui n'impliquait pas en lui-même une disparition des structures anthropologiques et sociales profondes de chacune des nations. Depuis 1974, dans un monde rendu férocement concurrentiel par le libre-échange, et une fois effacée la prolongation par inertie du mouvement des années 1945-1974, la tendance de fond est à la séparation. Chacune des nations doit rechercher en elle-même, dans ses propres virtualités anthropologiques, sociales et économiques, la solution de ses problèmes, ainsi que l'a exprimé Henri Guaino, ancien commissaire général au Plan[144]. Dans cet exercice, les nations souches, fortement ethnocentriques et conscientes d'elles-mêmes, réussissent mieux que les nations à présupposés universalistes.

Un simple coup d'œil aux pyramides des âges des vieilles nations de l'Europe révèle la divergence des futurs. Chacune va devoir s'adapter à la contraction du nombre des jeunes, à l'augmentation de celui des plus de 65 ans. Retraites, écoles, santé tous les systèmes de redistribution vont être secoués, tous devront être réformés, mais selon des rythmes et des modalités spécifiques à chaque nation. Compte tenu des interactions puissantes et innombrables qui existent entre le budget de l'Etat pris au sens large, et la monnaie, dans des pays où 40 à 60% du PIB sont absorbés ou redistribués de manière centralisée, une monnaie commune suppose une gestion budgétaire commune. Mais l'inégalité des chocs démographiques rend invraisemblable l'idée même d'une gestion budgétaire commune aux diverses sociétés.

Le traité de Maastricht, cependant, existe. Il a été négocie, accepté, voté parfois. Il est assez largement responsable de l'aggravation des taux de chômage européens dans les années 1992-1997. Dénoncer son irréalisme n'est pas nier sa réalité. Le devoir du chercheur est aussi d'en expliquer la genèse.

6.6. Deux capitalismes, deux conceptions de la monnaie

Dans tous les pays du monde développé, on peut sentir, accompagnant le reflux des croyances collectives, une intensification du rapport à l'argent, perçue, au niveau conscient, comme « le triomphe du monétarisme ». Mais il faut à ce stade distinguer la fixation monétaire, européenne de sa contrepartie américaine. L'emploi indifférencié du terme « monétarisme », pour désigner à la fois des politiques économiques d'inspiration friedmanienne et le projet monétaire maastrichtien, est trompeur. Comme l'écrit Sigmund Freud qui évoquait, dans ses *Considérations actuelles sur la Guerre et sur la Mort*, les différences à l'argent qui sépare la Grande-Bretagne et le monde germanique, « sous l'angle de la théologie comme sous celui de l'analyse économique il existe bien deux types opposés de mysticisme monétaire, correspondant à deux traditions historiques, à deux fonds anthropologiques »[145]. La diversité de l'Occident, traditionnelle dans le domaine religieux, s'est perpétuée dans le domaine monétaire. Le protestantisme anglo-saxon croyait au libre arbitre, à la possibilité pour chaque homme de faire son salut, face à un Dieu acceptant l'idée de bonheur terrestre. Les conceptions religieuses de l'Europe continentale étaient plus strictes, franchement hostiles au libre arbitre dans le cas du luthéranisme ou du calvinisme orthodoxe, se contentant d'interdire la liberté du sujet face au prêtre dans le cas du catholicisme contre-réformé. Toutes ces métaphysiques continentales étaient surplombées par l'image d'un Dieu fort sévère.

Aujourd'hui, la monnaie du Federal Reserve System, souple, faite pour servir les hommes, s'oppose à celle de Maastricht, conçue pour les dominer. Chacune renvoie à une image distincte du divin. Aux deux capitalismes, individualiste anglo-saxon et intégré allemand ou japonais, correspondent bien deux monnaies idéales, l'une libérale, l'autre autoritaire. Et deux monnaies réelles: la vitesse de circulation de la monnaie est très variable dans le monde anglo-saxon (au grand désespoir des économistes monétaristes) mais beaucoup plus constante dans des pays comme l'Allemagne ou le Japon.

Les Etats-Unis ont les premiers testé, de façon sauvage, les pouvoirs du nouveau dieu argent. Le virage monétariste du Fed, en octobre 1979, sous l'impulsion de Paul Volcker, s'exprime par des bruits idéologiques sur le contrôle de la masse monétaire mais surtout par une hausse violente des taux d'intérêt, le nominal à court terme restant supérieur à 10% jusqu'en 1984. Il s'agit de casser l'inflation. La technique utilisée n'est qu'en apparence fidèle à la théorie friedmanienne qui recommande une croissance de la masse monétaire parallèle à celle du PIB. En réalité, la hausse des taux d'intérêt a pour objectif tout simple d'engendrer une récession et une montée du chômage qui doivent briser la hausse des prix. De ce point de vue, on peut parler d'une réussite totale. Mais on découvre alors, indépendamment de la théorie, la formidable capacité de l'Etat à faire varier le cours relatif de la monnaie sur les marchés internationaux: l'envolée du dollar des années 1980-1985 résulte de cette manipulation des taux d'intérêt. Elle révèle qu'une décision de politique monétaire peut orienter à la hausse une monnaie indépendamment des performances réelles de l'économie nationale, et en particulier de l'état de la balance commerciale. Une hausse des taux d'intérêt permet d'attirer des capitaux étrangers, séduits par le rendement et par la hausse tendancielle des actifs indexés sur la monnaie. Le prix à payer est, évidemment, une dégradation de la compétitivité par augmentation des prix industriels relatifs. Dans le cas américain, le dollar fort des années 1980-1985 a provoqué une disparition accélérée des entreprises industrielles qui n'aura d'égale que celle provoquée par la politique du franc fort des années 1986-1998, moins violente dans l'instant mais plus longtemps suivie. Dans un autre style, la capacité de la monnaie à détruire l'industrie sera encore mieux vérifiée durant la réunification allemande. La « réévaluation » du mark oriental aboutit à la liquidation instantanée d'une industrie nationale. Dans tous ces cas, l'Etat a montré sa puissance, révélé sa capacité à dominer le phénomène monétaire et économique. Malgré tout ce qui est dit sur l'impuissance prétendue des autorités étatiques, il faut insister ici sur le fait que l'Etat fait ce qu'il veut de la monnaie : pour s'en convaincre, il suffit de lire l'ouvrage phare de Georg Friedrich Knapp, qui réaffirme avec force, dans une perspective hégélienne, la liberté de l'acteur étatique[146]. L'étendue du pouvoir de l'Etat n'est pas délimitée par le champ économique proprement dit, mais bien par la capacité du politique à imposer des souffrances à la société. L'expérimentation monétaire américaine des années 1980-1985 est fondatrice: elle sera rejetée par les Etats-Unis eux-mêmes, mais reproduite et élargie par les Etats européens les plus acharnés à construire une monnaie unique et à violer dans ce but leurs sociétés respectives.

L'Etat américain, produit d'une société libérale, reflet d'une culture qui reste optimiste en dépit des difficultés économiques, ne peut indéfiniment torturer sa société par la politique monétaire. Dès 1985, les choix sont inversés, et le dollar retombe, pour retrouver son cours naturel, dans une baisse de longue durée par rapport aux monnaies fortes que deviennent le yen et le mark. « Commence alors, pour reprendre la terminologie d'Emmanuel Todd, la montée en puissance monétaire des économies souches, du capitalisme intégré »[147]. Dans les années qui suivent se met en place aux États-Unis, par petites touches, un style nouveau de gestion monétaire, souple, pragmatique, acceptant l'existence d'une pluralité d'objectifs : maîtrise de l'inflation et soutien de l'activité économique. Il apparaît en revanche assez rapidement que la parité externe de la monnaie n'est pas une priorité. En France on s'acharne à déceler, dans les mouvements du dollar, les effets d'un machiavélisme monétaire américain. Une baisse est interprétée comme une dévaluation compétitive; une hausse comme une action préméditée sur le marché des capitaux. L'attitude dominante de *benign neglect* qui caractérise les Américains dérive en réalité d'une conception libérale de la monnaie. Celle-ci doit accompagner une société atomistique, composée d'acteurs individuels. L'agrégation de ces individus constitue le marché, ou plutôt les marchés. La monnaie doit servir ces acteurs, elle ne doit pas s'élever au-dessus d'eux pour les dominer Le monde anglo-saxon n'est pas resté totalement extérieur au débat sur l'indépendance des banques centrales, précédemment exposé : il est admis que la gestion monétaire ne peut directement dépendre du pouvoir exécutif et doit avoir un certain degré d'autonomie. Mais il est encore plus fortement admis qu'en aucun cas, le responsable du Fed ne peut imposer à la société une politique monétaire qui ferait s'élever le chômage au-dessus d'un certain taux. Le numéro de duettistes mis au point, à l'occasion de l'élection présidentielle de 1996, par Alan Greenspan et Bill Clinton fut une mise en scène de cette conception libérale et raisonnable de la gestion monétaire. Au Royaume-Uni, malgré la récente réforme opérée sous influence européenne continentale par Tony Blair, la banque d'Angleterre n'a pas la possibilité d'échapper totalement au pouvoir exécutif.

Au-delà de la question du degré d'autonomie, il n'est même pas certain que la notion d'indépendance de la Banque centrale évoque la même chose dans les pays anglo-saxons et dans ceux du continent européen. Dans le monde anglo-saxon, individualiste, l'indépendance de l'institution monétaire exprime celle des acteurs économiques vis-à-vis du pouvoir politique. La conception allemande de la monnaie, qui est actuellement celle des élites du continent, fait de la Banque centrale un pouvoir en soi, qui domine la société. Son

indépendance n'exprime pas celle des acteurs dans la société, mais, en conformité avec la vision hégélienne exposée par Knapp, la liberté de l'Etat face à la société et aux individus qui la composent. L'indépendance de la future banque centrale européenne n'est pas une indépendance par rapport à l'Etat : elle est l'indépendance d'une composante essentielle de l'Etat le pouvoir monétaire, par rapport au contrôle démocratique. La monnaie peut échapper au pouvoir exécutif et aux organes législatifs qui le contrôlent. Elle ne peut échapper à l'Etat parce qu'elle est, dans une de ses dimensions, l'Etat.

La philosophie monétaire ne s'incarne donc pas de la même façon dans le monde anglo-saxon et sur le continent. Le projet européen se concentre sur la définition d'une banque centrale toute-puissante, démultiplication continentale de la Bundesbank. Le rêve anglo-saxon se fixe sur l'optimisation du marché financier, avec en son cœur les Bourses de New York et de Londres. La Banque centrale exprime le pouvoir de l'Etat ; le marché celui des individus.

La monnaie est souvent mythifiée, conçue comme magique et obscure. Comme le rappelle Aglietta dans *La Violence de la Monnaie*, « son (la monnaie) ambivalence fondamentale favorise l'émergence dans les esprits du sentiment d'un mystère : le dieu monnaie est, par ses modes de création et de gestion, à la fois public et privé. Banques commerciales et banques centrales contribuent à son apparition, à son mouvement, à sa destruction »[148]. Face à cette ambivalence qui ne peut être éliminée, parce qu'elle exprime dans ce domaine technique la nécessaire dualité individu-collectivité, la théorie politique classique, libérale ou autoritaire, ne peut proposer que des représentations partielles. Le libéralisme anglo-saxon n'arrivera jamais à masquer complètement l'action de l'Etat définisseur et garant des règles, acteur majeur de la gestion monétaire au jour le jour. Il ne peut que tenter d'oublier l'expérience d'un dollar échappant entre 1980 et 1985 à toute pesanteur économique par la grâce de l'Etat. Il est frappé de cécité devant une évidence majeure : les marchés financiers n'en finissent pas de spéculer sur des obligations d'Etat dont la rentabilité est assurée par l'existence de l'impôt, c'est-à-dire par la capacité de l'Etat à extraire de sa société de la richesse par un mécanisme non marchand de contrainte. La théorie allemande de la monnaie ne pourra quant à elle jamais imposer la réalité d'une monnaie fixant a priori un ordre social et échappant complètement aux acteurs décentralisés de la vie économique. Les banques créent de la monnaie par le crédit. Reste qu'au-delà de cette ambivalence, indépassable, chacune des deux traditions idéologiques, libérale ou autoritaire adore l'un des deux visages du concept monétaire.

Au moment même où les Etats-Unis définissaient une conception pragmatique de la gestion monétaire, selon laquelle un équilibre des pouvoirs doit assurer l'émergence d'une monnaie accompagnant les évolutions et les rythmes naturels de la société, l'Europe occidentale mettait en place, par étapes, d'une conception radicalement opposée, dominatrice, « castratrice » pour reprendre une image chère à Freud, de plus en plus souvent désignée dans le monde anglo-saxon par l'expression « sado-monétarisme »[149]. L'euro doit réformer la société, mieux, créer un nouveau monde européen. Chacune des sociétés réellement existantes, chaque nation, doit s'adapter, transformer ses structures et ses rythmes naturels en fonction d'impératifs monétaires décidés d'en haut, a priori. Tel est le sens idéologique des critères rigides de Maastricht et des punitions de Dublin qui fixent des règles monétaires et budgétaires auxquelles les individus devront se soumettre dans l'éternité. Cette monnaie autoritaire est le reflet d'un autre système culturel, fondé par d'autres structures anthropologiques. La conception anglo-saxonne de la monnaie reflète les valeurs libérales de la famille nucléaire absolue ; la conception autoritaire du continent européen les valeurs autoritaires de la famille souche. Face à la monnaie, l'individu est comme face à toute institution, libre ou soumis. L'émergence de conceptions opposées de la monnaie n'est que le dernier avatar d'une opposition pluriséculaire entre libéralisme anglo-saxon et autoritarisme continental. Mais comment la France, lieu de naissance de l'une des deux grandes traditions libérales, décontractée dans sa gestion monétaire jusqu'au début des années 80, a-t-elle bien pu opérer un tel changement de cap, abandonner l'individualisme du monde atlantique pour suivre les disciplines de l'Europe centrale ?

Conclusion du Chapitre

Au total, la théorie des zones monétaires optimale offre un canevas intéressant pour appréhender la démarche budgétaire européenne. Elle met en évidence les possibilités d'ajustement, par le truchement de la politique budgétaire, en cas de choc exogène. Divers travaux passés en revue ont, en outre, permis de conclure que des pays appartenant à une zone monétaire qui n'est pas optimale gagnent davantage à une stabilisation centralisée que décentralisée.

Or, pour l'heure, l'Union européenne n'est pas dotée d'un tel instrument budgétaire central qui permettrait, par le biais de transferts budgétaires d'atténuer l'ampleur des chocs asymétriques qui frapperaient l'Union. Pis, les politiques budgétaires décentralisées sont si fortement contraintes, qu'il ne peut leur incomber de lutter contre les effets d'un choc récessif important.

Comment dès lors expliquer que les Etats européens se soient ainsi liés les mains pour l'avenir, alors même que le contexte actuel en appelle à une action budgétaire structurelle de grande ampleur, comme cela sera étudié au chapitre suivant ?

Il faut pour répondre à cette question remonter à l'anthropologie même des sociétés occidentales. Le modèle proposé par Emmanuel Todd, qui s'attache à démontrer qu'il existe en Europe deux types d'organisation familiale, qui expliquent par elles-mêmes l'organisation de la société et les priorités de la nation. Or la monnaie est l'un des points qui stigmatisent le plus cette différence entre la famille souche (allemande, autoritaire) et la famille nucléaire, individualiste et anglo-saxonne. Il semble clair qu'au regard de la philosophie qui préside à la construction européenne depuis une décennie la première conception l'a clairement emporté sur la seconde et marque ainsi l'unification monétaire européenne de son sceaux.

A bien y réfléchir, il semblerait que sur le plan budgétaire, aucune des conceptions ne l'a pour l'instant emporté. Il y a comme un retard du volet budgétaire sur le volet monétaire. C'est que derrière la notion de politique budgétaire, il y a la notion d'Etat qui prélève l'impôt et qui garantit la souveraineté d'une nation. Or si la monnaie peut en quelques sortes être privatisée, i.e. mise entre les mains d'experts indépendants, on imagine mal comment il pourrait en être

autant pour les budgets des Etats sauf à détacher de l'Etat le pouvoir budgétaire ce qui aurait pour conséquence de le dénaturer et donc de l'annihiler.

Force est donc de constater que les politiques budgétaires européennes sont laissées à la discrétion des Etats, de manière quelque peu forcée. Les critères de convergence sont là pour s'assurer que les Etats resteront à jamais impuissants. Il faut donc parler de coordination entre les politiques budgétaires. Le chapitre suivant traite de cette notion au travers des matrices de théorie des jeux. Mais le plus important n'est pas tant les moyens ou la possibilité de coordonner ces politiques que de saisir la véritable finalité de cette coordination. En somme, coordonner, oui, mais pour quel objectif ? C'est précisément l'absence de projet de société susceptible de répondre à cette question qui créé la plupart des dilemmes budgétaires européens, condamnant ainsi l'Etat à n'être qu'un chef comptable se contentant d'équilibrer ses bilans et de réduire ses déficits...

---

[1] Cette thèse est vraie si tant est que l'on se situe dans la démarche de Tinbergen pour lequel il faut qu'il y ait un instrument de politique économique pour chaque objectif.

[2] On reviendra sur ce point au chapitre suivant.

[3] C'est pourquoi d'ailleurs, dans l'ensemble des ZMO, les autorités de banque centrale sont indépendantes et en général conservatrices. Pour ce type d'arguments, on se référera à A.Alesina et L.H.Summers, « Central Bank Independance and Macroeconomic Performance », in Journal of Money, Credit and Banking, 25 (mai 1993), pp.151-162.

[4] V.Grilli, D.Masciandro et G.Tabellini, « Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries », Economic Policy n°13, octobre 1991, pp.341-392.

[5] O.Blanchard, *Lessons from the Asian Crisis*, Quaterly Journal of Economics, vol.54, juin 1998, pp.134-165.

[6] E.Tower et T.Willet, « The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility », Princeton Special Papers in International Economics 11, International Finance Section, Dpt. Of Economics, Princeton University, mai 1976. Cette contribution présente un survol intéressant de la théorie des ZMO et de sa pratique aux Etats-Unis et en Europe.

[7] La référence de base est l'article de Robert A.Mundell, « The Theory of Optimum Currency Areas », American Economic Review n°51, (septembre 1961), pp.717-725.

[8] Peter B. Kennen, *EMU after Maastricht, New York*, Group of Thirty, 1992. Outre l'aspect strictement budgétaire, cet ouvrage présente également une analyse complète du Sommet de Maastricht et de la vision de l'Union économique et monétaire du Traité de Maastricht.

[9] M.Obstfeld, « Floating exchange rates : experience and prospects », Brooking Papers on Economic Activity 2, 1985, pp.369-450. Dans cette contribution, l'article compare les mérites des taux de changes fixes et flottants à la lumière des événements macroéconomiques des dix dernières années.

[10] Cf. l'analsye de P.A.Muet et S.Fonteneau, La Gauche Face à la Crise, Presses de Sciences Po, 1984.

[11] Cf. les travaux de la Nouvelle Macroéconomie Classique qui considère précisément que toute intervention de l'Etat constitue précisément un choc exogènes (négatif) sur les mécanismes de marchés efficients.

[12] M.Feldstein, « Does one market requires one money ? », in Policy Implications of Trade and Currency Zones. Kansas City : Federal Reserve Bank of Kansas City, 1991, pp.77-84.s

[13] Ibid.

[14] C.P.Kindleberger, The case for fixed exchange rate, 1969, in The International Adjustment Mechanism.

[15] Krugman et M.Obstfeld, Economie Internationale, Perspectives, 1998, pp. 453 à 490.

[16] On retrouve ici la relance préconisée par Mundell dans les années 60 et appliqué selon Muet et Fonteneau (op.cit.) par les Etats-Unis dans les années 80.

[17] M.Mussa, Macroeconomic Interdependence and the Exchange Rate Regime, in Rudiger Dornbusch et Jacob Frenkel, International Economic Policy, 1979. Analyse des interactions dans les politiques macroéconomiques sous des taux de change fixes et flottants.

[18] Ibid.p.175.

[19] M.Friedman, « The case for flexible exchange rate, in Essays in Positive Economics », Chicago, University of Chicago Press, 1963, pp.157-203.
[20] M.Mussa, « empirical regularities in the behavior of exchange rates and theories of the foreign exchange market », in K.Brunner et A.Meltzer, Policies for Employment, Prices and Exchange Rates, 1979.
[21] Pour une présentation formalisée de ce phénomène, voir M.Aglietta, ibid. ch.V.
[22] Voir supra I.1
[23] Voir sur ce point Orlin Grabbe, International Financial Market, New York, Elsevier Science Publishing Co, 1991 et en particulier les chapitres 3-6, 7, 10, et 11.
[24] Voir les contributions de G.Lafay éudiées dans le chapitre III ainsi que les travaux de Friedman.
[25] C.R.Bean, « Economic and Monetary Union in Europe », Journal of Economic Perspectives n°6 (automne 1992), pp.31-52.
[26] Ibid., 1996.
[27] Sur l'autonomie des politiques budgétaires dans l'espace européen, voir D.Plihon, « L'autonomie de la politique budgétaire dans un espace économique intégré : le cas européen », *Revue Française de Finances Publiques*, n°55, 1996 pp.35-48.
[28] Eichengreen B. (1990) : "Currency Union", *Economic Policy*, numéro 15, novembre.
[29] Ibid., 1993.
[30] C'est le problème qui a été discuté supra ch.I
[31] Frankel et Rockett, « Economic chocks and fiscal policies », Journal of Political Economy, déc.1988, pp.123-146
[32] C.Goodhart et S.Smith, « Macro-stabilization and shock absorption », European Economy n°5, 1993, page 430.
[33] Cf. les ouvrages cités en bibliographie générale et notamment Bagehot (1891) et Aglietta (1990).
[34] Goodhart et Smith, Ibid., 1993
[35] Atkinson, Blanchard, Fitoussi et alii, ibid page 115 à 125.
[36] Gros, Ibid., 1990
[37] Voir l'étude spécifique menée par Eichengreen portant sur les chocs au sein de la fédération américaine, dans la contribution déjà citée (1996)
[38] Ibid. page 143.
[39] En réalité cette théorie commence à refaire surface au début des années 90 avec la marche à la monnaie unique.
[40] Voir supra, Friedman, etc.
[41] Ibid. citation page 198.
[42] Sachs, Sala-i-Martin, « Federal Fiscal Policy and Optimum Currency Areas », Harvard University, 1989
[43] Cf. sur ce point les travaux de Brunner et Meltzer, op.cit.
[44] « Marché unique, monnaie unique », Economie Européenne, hors série n°56, juillet 1990
[45] Baldwin, « The growth effect of 1992 », Economic Policy, 1989.
[46] Baldwin, « On the microéconomics of the European Monetary Union », Economie Européenne, 1991.
[47] Ibid., 1969.
[48] H.G.Haberler, A Theory on Optimum Currency Areas, American Economic Review, mars 1970.
[49] J.M.Fleming, Optimum currency areas : a new criteria of understanding, Economic Journal, février 1971.
[50] A.Phillips, « The Relation Between Unemployment and the Rates of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1862-1957, Economica, n°25, nov.1958.
[51] La politique de désinflation compétitive menée depuis le début des années 80 le montre à plus d'un titre.
[52] R.Mundell, « A theory of optimum currency areas », AER, nov.1961.
[53] Cette courbe énonce en effet, qu'une dévaluation commence par avoir des effets récessifs puisque les effets prix jouent avant les effets quantités conformément à l'apport de Marshall-Lerner-Robinson. Le prix des importations commence par croître ce qui risque d'entraîner de l'inflation importée. Dans un second temps, les autorités peuvent ainsi être amenées à dévaluer à nouveau, ce qui engendre un cercle vicieux de dévaluations en cascades.
[54] C'est en gardant la perspective de cet argument que la politique de revenus a été évoquée au chapitre II. Il s'avère effectivement que, dans ce cas, politique de revenus ou politique budgétaire sont interchangeables.
[55] Des trois facteurs évoqués, il semblerait que la mobilité du travail soit celui sur lequel les autorités publiques aient le moins de prise.
[56] Notons qu'au moment de la réunification allemande, événement qui peut être appréhendé comme un choc exogène, la France aurait du, conformément à cette thèse, dévaluer sa monnaie par rapport au deutsch mark. Le choix de maintenir coûte que coûte la parité franc/DM qui prévalait avant le choc s'est avérée nettement sous-optimale.
[57] O.Cortes et J.Sébastien, Commerce International et emploi : l'expérience européenne, Economie Internationale, la Revue du Cepii, n°64, 4ème Trimestre 1995.

[58] R.McKinnon, Optimum Currency Areas, American Economic Review, septembre 1963.
[59] Pour un rappel simple de la notion d'inflation importée, voir P..Morin, « Une analyse du processus de désinflation », Economie et Prévision, janvier 1998.
[60] Ibid.
[61] Sur le concept d'illusion monétaire et pour une approche synthétique, voir Macdonald et Solow, « Wage Bargaining and Unemployment », AER, déc.1981.
[62] H.G.Johnson, « Further Essays in Monetary Theory », Harvard University Press, 1970.
[63] Malingrey, ibid. chapitre X et XI.
[64] De Grauwe (1990) : "La Discipline Budgétaire dans les Unions Monétaires", *Vers l'Union Economique et Monétaire*, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, Documentation Française, pp.161-180.
[65] J.C.Ingram, « Financial Integration and Optimum Currency Areas », AER, mars 1962.
[66] L'on verra en seconde partie de cette thèse comment cela fonctionne dans d'autres fédérations à l'instar du Canada
[67] Kennen, « Product diversification and optimum currency areas », AER, 1961.
[68] La question s'est notamment posée lors de ce que l'on a appelé le syndrome hollandais. Le choc survenu sur le prix des hydrocarbures durant les années 70 a transformé la structure industrielle des Pays-Bas en créant un appel d'air de ce secteur, au détriment des autres. Cela semble également avoir été le cas en Norvège à la fin des années 70.
[69] Le cas inverse se pose dans les pays du Tiers-Monde par exemple. Ainsi, les dévaluations compétitives des pays du sud-est asiatique sont à considérer en parallèle avec la très faible spécialisation de l'économie.
[70] Voir section précédente.
[71] Rapport économique pour 1986.
[72] Rapports pour 1990 et 1991.
[73] Bayoumi T. et Gordon D. (1991) : « The Determinants and Efficiency of Local Authority Spending in England », *IMF Working Paper*, numéro WP/91/9.
[74] Intitulé « Principaux éléments d'appréciation de la convergence économique en 1998 »
[75] Notamment des facteurs exogènes : conjoncture mondiale, taux d'intérêt mondial, etc.
[76] In Economie Européenne, n°44, 1997, citation p.76.
[77] La sélection de certains pays comme l'Italie ou la Belgique s'est fait largement sur une appréciation « politique » des critères.
[78] Kydland J.et Prescott E. (1977) : « Rules Rather Than Discretion », *Journal of Political Economy,* numéro 24, pp.342-364.
[79] Chiffres par ailleurs publiés dans Economie Européenne n°44, ibid. pp.65-87.
[80] Le 14 mors 1998, c'est-à-dire après la période de référence considérée dons ce Rapport, les cours-pivôts de la livre irlandaise par rapport aux autres monnaies du mécanisme de change ont été réévalués de 3%. Ce même jour, la drachme grecque a intégré le mécanisme de change du SME. Ces deux mesures ont pris effet è partir du 16 mars 1998.
[81] Ce point s'inscrit en faux contre les analyses de l'OFCE sur la question. Cf. en particulier l'article « La persistance du chômage de masse », Revue de l'OFCE, 1994.
[82] Ibid.p.15.
[83] Mécanisme de change qui régit les relations entre l'Euroland et les « outs », pour éviter que ces derniers ne procèdent à des dévaluations compétitives au détriment des autres pays de la zone euro.
[84] Comme indiqué ci-dessus, la drachme a intégré le mécanisme de change du SME, avec effet à partir du 16 mars 1998.
[85] Comme indiqué ci-dessus, les cours-pivôts de la livre irlandaise par rapport aux outres monnaies du mécanisme de change ont été réévalués de 3 avec effet à partir du / 6 mors 1998.
[86] Un aspect plus juridique de cette question sera abordée dans le chapitre IV partie II.
[87] C'est cette perspective qui a pu être observé dans le cadre de la politique monétaire française qui a été menée au début des années 90 lors de la réunification allemande.
[88] Mundell, ibid.
[89] Pour une présentation exhaustive de cette problématique, voir S.Scarpetta, Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutionnal Settings on Unemployment : a Cross-country Study, OECD Economic Studies, n°26, 1996. Cette étude examine en particulier les différentes explications du chômage : rôle des syndicats, effet de la fiscalité, impact des allocations chômage et des dépenses actives.
[90] R.Boyer, « D'une série de National Labour Standards à un European Monetary Standard, théorie et histoire économique face à l'intégration monétaire européenne », Recherches Economiques de Louvain, mai 1992.
[91] C.Wyplosz, « Les implications budgétaires de l'Union monétaire », Observations et Diagnostics Economiques, n°33, octobre 1990.
[92] D.Plihon, « Autonomie de la Politique Budgétaire : le cas européen », Revue Française de Finances Publiques, n°55, 1996, citation p.37.

[93] Cf. la présentation du modèle Mundell-Fleming au chapitre I.
[94] Aglietta M. et Coudert V. (1990) : "Politiques Budgétaires et Ajustements Macroéconomiques dans la Perspective de l'Intégration Monétaire Européenne", *De Pecunia*, octobre.
[95] Plihon, ibid.
[96] Plihon D. (1993) : "Le Statut Ambigu de la Politique Budgétaire dans le Traité de l'Union", *Cahiers Economiques et Monétaires de la Banque de France*, numéro 42.pp.5-22.
[97] Bureau D. et Champsaur P., « Fiscal Federalism and european union unification », AER, mai 1992.
[98] Pour une présentation historique du concept de coopération dans le cadre européen, voir, R.Hertzog et P.Wickell, « Union européenne et coordination des politiques budgétaires des Etats Membres », Revue Française de Finances Publiques, n°45, 1994, pp.177-193.
[99] Ibid.
[100] De 1990 à 1995, la croissance du Produit Intérieur Brut en volume s'est élevée à + 1,7% dans les pays de l'Union Européenne et à + 2,5% dans les autres pays industrialisés appartenant à l'OCDE.
[101] C'est aussi l'explication avancée par J.P.Fitoussi in *Le débat interdit*, Arléa, 1995.
[102] Une autre solution aurait pu consister en une appréciation du mark, mais cette politique apparaissait à l'époque contraire à l'objectif de stabilité des changes.
[103] Au sens de la théorie des jeux. Cf.infra ch.IV.
[104] Il est possible de reprendre ici le raisonnement de Tiébout, dans sa contribution de 1956. Cité en bibliographie générale.
[105] Voir A.Laffer, « Fiscal Policy and Tax Evasion », Quaterly Journal of Economics, 1981.
[106] Mundell (1962), qui fut l'un des théoriciens à l'origine de cette approche, avait mis en avant deux règles :
- chaque instrument doit être affecté à l'objectif sur lequel il a l'influence la plus directe (règle de l'affectation),
- l'arme qu'il convient de manipuler en premier est celle qui rapproche simultanément des objectifs visés (règle de l'antériorité).
[107] Cf.Kydland et Prescott, op.cit.
[108] Sur les effets de rétroaction des politiques budgétaires, voir Frankel et Razin, 1989, op.cit.
[109] C'est l'approche par la théorie des jeux que l'on abordera en seconde partie.
[110] Buiter, 1992, op.cit.
[111] Pour une présentation claire de ces notions, on se référera à l'ouvrage de P.Llau, Economie des Finances Publiques, Thémis, PUF, 1996.
[112] P.Artus, « Le Pacte de Stabilité et de Croissance est-il un accord Efficace ? », in Revue d'Economie Financière n°45, janvier 1998, pp. 153 à 165.
[113] Cf. J.Gagnon et M.Unferth, « Is there a World recent Interest Rate ? », Journal of International Money and Finance, janvier 1995, pp.122 à 142.
[114] Cf. Chapitre III sur la notion de Zone Monétaire Optimale.
[115] R.Ford et D.Laxton, « World Public Debt and Real Interest Rate », IMF Working Paper, WP/95/30, mars 1995.
[116] Ibid, p.53
[117] J.Creel, De l'Optimalité des Dettes et des Déficits Publics. Une Analyse Théorique et son Application aux Pays Européens de 1970 à 1996, Thèse de Doctorat, Université de Paris Dauphine, 1997.
[118] Ibid. p.156
[119] O.Passet, « Le rôle des déficits publics dans la formation des taux d'intérêt », Observations et Diagnostics Economiques, Revue de l'OFCE, n°62, p.29 à 74.
[120] M.Aglietta, « L'indépendance des banques centrales : leçons pour la Banque Centrale Européenne », Revue d'Economie Financière n°22, automne 1992, pp.37-56.
[121] Cf. infra Chapitre VI
[122] D.Gros, « Towards a Credible Excessive Deficits Procedure », Working Document, Centre for European Policy Studies, mai 1997.
[123] Cf. infra Chapitre VII.
[124] Todd E., *L'illusion économique*, Gallimard, 1998, citation page 215.
[125] Ibid., page 217
[126] Voir sur ce point la position de Régis Debray lors d'une conférence donnée au sein de la Fondation Marc Bloch
[127] Voir en particulier la contribution de Régis Debray, 1998, citée *infra*.
[128] Ibid. page 234.
[129] Cf. section précédente pour des données chiffrées.
[130] C'est la position défendue par l'OFCE. Cf. en particulier Atkinson et alii, op.cit., 1992.
[131] Bootle R., The Death of Inflation, Londres, Nicolas Brealey, 1996, pp.5-6
[132] Voir sur ce point, Chancel C., Drancourt M., et alii, *L'entreprise dans la Nouvelle économie mondiale*, PUF, 1997, chapitre IV, « Existe-t-il un modèle rhénan ? ».

[133] On peut ainsi comprendre l'avènement du nazisme en Allemagne...
[134] Les trois mouvements ne sont toutefois pas comparable, ni par leur ampleur, ni par leur nature...
[135] Keynes J.M., « Les effets de l'inflation sur la répartition », Recueil de Textes, Londres Macmillan, 1966, pp.123-145.
[136] Voir la contribution des post-keynésiens français et en particulier, Barrère A., *l'Apport keynésien à la macroéconomie*, PUF, 1967.
[137] Voir la définition donnée du terme démographie par Emile Littré, Dictionnaire de la Langue Française, Hachette, 1875.
[138] Alfred Sauvy, Richesse et Pauvreté des Nations
[139] Voir Sorman G., La Nouvelle Solution Libérale, Gallimard, 1998. Dans son premier ouvrage de 1986, La solution libérale, Guy Sorman affirme même que l'ampleur de la redistribution en France est responsable de la forte imposition qui pèse sur l'emploi et la croissance. Il milite ainsi pour l'adoption d'un modèle anglo-saxon épuré...
[140] Les politiques de l'emploi des années 80 en France sont à cet égard souvent qualifiées de malthusienne en ce sens qu'elles agissent davantage pour limiter l'arrivée sur le marché du travail d'individus peu « employables ». Sur le détail de cette question, voir Join-Lambert M.T, *Politiques Sociales*, Presses de la FNSP, Edition 1997.
[141] Camelli A., Di Francia A., Guerriero A., Le déclin des entrées à l'université italienne d'ici 2008, Population Tome II, 1997, pp.365-380.
[142] Hansen A.H., « Economic Progress and Declining Population », American Economic Review, 29 mars 1939, p.1-15 ; J.S.Davis, « The population upsurge and the american economy », The Journal of Political Economy, vol.LXI, oct.1953, n°5, pp.369-388.
[143] Chesnais J.C., « Les racines démographiques de la déflation », Le Débat, janvier 1997.
[144] Guiano H., « Le Mythe de la Mondialisation », Le Monde, 24 mai 1996.
[145] Ouvrage cité, page 26.
[146] Knapp G.F., The State Theory of Money, Londres, MacMillan, 1924. L'édition allemande originale date de 1905.
[147] Ibid., page 219.
[148] Aglietta et Orlean, La Violence de la Monnaie, Odile Jacob, 1983, citation page 185.
[149] Cf. article paru dans *The Economist* intitulé, « A new monetary Approach in Europe », juillet 1994.

Partie II.-

QUELLES SOLUTIONS AUX DILEMMES BUDGETAIRES EUROPEENS ?

Introduction à la seconde partie

Dans le cadre de la première partie de cette thèse ont été discutées les portées et les limites du nouveau statut de la politique budgétaire européenne. Il est, en particulier apparu des problèmes de coordination ainsi que des problèmes plus philosophique liés à l'anthropologie même de l'unification monétaire européenne.

Or (chapitre III) l'inertie de l'UE ne saurait être appréhendée d'un point de vue strictement économique. En effet, les procédures de décisions au sein même des instances européennes compliquent la mise au point d'une stratégie économique claire. En ce sens, la coordination est nécessaire non seulement horizontalement, entre les Etats, mais également verticalement, entre les différents échelons administratifs (Europe, Etat, région, etc.). Les artisans du traité sur l'UEM ont cru, en mettant au point un principe dit de subsidiarité, avoir trouvé une définition d'une telle coordination verticale. Or, tel qu'il est énoncé dans le Traité de Maastricht à l'article 3B, ce principe paraît plus tautologique que réellement explicatif. Il s'agit donc d'en détailler les conséquences et d'examiner sa portée et ses limites dans le cadre de la coordination des décisions européennes. En particulier, la subsidiarité constitue-t-elle une issue aux dilemmes budgétaires européens ?

D'autres économistes voient dans les dispositions budgétaires du Traité de Maastricht la préfiguration du fédéralisme budgétaire. Or rien ne permet de conclure à une telle évolution puisque d'une part, un telle évolution requiert une union politique forte. En effet, si un budget européen digne de ce nom existe, il faudrait également un pouvoir exécutif européen digne de ce nom pour le gérer. Le fédéralisme tel qu'il peut transparaître du traité de l'UEM a une définition négative, défensive plus que positive. Il ouvre le champs au fédéralisme compétitif qui met les territoires en concurrence les uns avec les autres et qui s'inscrit contre l'Etat central. Dans une telle optique, le fédéralisme aboutit au résultat inverse de celui qui est recherché : la compétition entre les territoires amène chaque unité territoriale à se placer dans un rapport de force vis-à-vis des échelons

supérieurs. Le cas de la décentralisation française qui sera étudiée dans le cadre de cette partie est, à cet égard, emblématique de ce constat. Jalouses de leurs autonomie, chaque collectivité perçoit la relation avec l'échelon supérieur comme un rapport de force plus que comme un rapport harmonieux de coopération et de complémentarité. C'est donc en amont de la notion de politique budgétaire, à savoir dans le processus décisionnel des instances étatiques européennes, qu'il s'agit de trouver la solution.

La multiplication des centres de décision et ses conséquences a, depuis longtemps, fait l'objet de travaux pléthoriques en termes de théorie des jeux (chapitre IV). La théorie économique récente, celle des jeux, apporte des solutions aux problèmes de coordination en univers décentralisé comme c'est le cas pour les politiques budgétaires en Europe. Certes, jusqu'à une période récente, la théorie des jeux semblait compliquer encore le problème de coordination en ajoutant des dilemmes, tel celui dit « du prisonnier ». Cependant cette même théorie offre aujourd'hui de nouveaux horizons d'analyse qui permettent d'une part de résoudre ses dilemmes propres, de l'autre d'apporter des réponses à la coordination décentralisée. De ce fait, elle est particulièrement bien adaptée aux politiques budgétaires en Europe. Il s'agira dont d'exposer dans un premier temps cette théorie avec ses avancées les plus récentes et de la compléter, dans un second temps, par un modèle introduisant la notion d'évolution et d'information. Cependant, cette théorie constitue une approche de statique comparative qui est peu adaptée à la notion d'Etat séculaire. Ce dernier en effet est le fruit d'une dynamique historique, politique, sociologique et anthropologique de long terme qu'il n'est pas possible de réduire à un simple « joueur » intertemporel. Ainsi les résultats de la théorie des jeux seront-ils mis en perspective par une présentation anthropologique des différentes conceptions du capitalisme en Europe qui déterminent par eux-mêmes les différentes approches de l'Etat au sein de l'UE. Il semble toutefois au regard de l'histoire des relations internationales, que des Etats ou des sociétés, même différents culturellement ou politiquement peuvent s'unir de manière très forte, et même au sein de fédérations ou de confédérations. Cependant, il faut pour ce faire qu'il existât un objectif commun, une sorte d'intérêt général supranational.

Il en est, en effet, des Etats comme des individus : ils ne participent pleinement à un projet qui les transcendent que dans la mesure où ils y ont intérêt, c'est-à-dire qu'il existe des objectifs et des enjeux qui ne peuvent être réalisés de manière efficaces qu'en commun. Or c'est bien l'absence d'objectifs clairs au sein de l'UE qui rend les citoyens si réticents à sa réalisation. Finalement, l'UE n'est que le reflet des Etats qui la composent, une entité exclusivement comptable dépourvue de volonté et donc de légitimité. Pourtant les enjeux et les objectifs existent ; ils s'expriment sous la forme de transition vers un nouveau paradigme techno-économique (au sens de l'école néo-schumpétérienne) de course technologique nécessitant une intervention étatique vigoureuse, à l'instar des Etats-Unis, pays pourtant réputé non interventionniste, dans les années 80 et 90. Il s'agira donc de formuler des propositions pour une politique budgétaire structurelle, sous la forme d'une politique industrielle, s'inspirant des derniers travaux de la Nouvelle Economie Industrielle. L'idée qui préside à cette démarche est que, dans un contexte de passage à une nouvelle révolution industrielle, une politique budgétaire conjoncturelle dont les modalités ont été examinées dans les chapitres précédents s'avère inopérante voire nuisible en ce qu'elle soutiendrait la consommation adressée à des secteurs sénescents. Il faut donc une politique budgétaire structurelle, accompagnant des changements eux aussi structurels et permettant d'accroître la production et la consommation dans les nouveaux secteurs.

CHAPITRE III.-

FEDERALISME, SUBSIDIARITE, CENTRALISATION, DECENTRALISATION : QUELLE COORDINATION VERTICALE DES POLITIQUES BUDGETAIRES ?

Introduction

Jusqu'à présent seul le statut « horizontal » des politiques budgétaires a été envisagé. En effet, nous avons successivement analysé la coordination des politiques budgétaires avec la politique monétaire unique et la coordination des politiques budgétaires entre elles. Mais l'un des aspects les plus importants du statut des politiques budgétaires face aux Traités de Maastricht et d'Amsterdam est celui relatif à la coordination verticale des politiques économiques. En introduisant le principe de subsidiarité, les artisans du traité signé le 7 février 1992 à Maastricht ont voulu jeter les bases de cette coordination verticale, en tentant d'assigner à chaque échelon administratif des instruments et des objectifs donnés. Ce faisant, la tautologie même de la notion de subsidiarité en fait plus une pétition de principe qu'un réel instrument opérationnel de décision.

Face au nouveau cadre imposé par les Traités sur l'UEM signés à Maastricht et à Amsterdam, ajoutant des dilemmes et des contraintes supplémentaires pour l'utilisation des politiques budgétaires, force est de constater que les réponses permettant de clarifier le statut économique de ces politiques sont pour le moins minces.

Il est vrai qu'en filigrane, ces Traités, et en particulier celui paraphé à Maastricht, donne des pistes qui méritent d'être explorées. C'est le cas par exemple du principe de subsidiarité que l'on a déjà évoqué (cf. chapitre II). Cependant, tel qu'il est défini à l'article 3B du Traité, il ne saurait constituer une piste suffisamment solide. En effet, la définition que donne cet article de la subsidiarité est tautologique, dans la mesure où le terme définit apparaît dans la définition (« Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, *conformément au principe de la subsidiarité*, que si et dans la mesure où.... »).

La subsidiarité apparaît ainsi comme une boîte de Pandore, qu'il s'agit d'ouvrir afin d'en analyser le contenu précis. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que le principe de subsidiarité constitue une issue infra nationale à l'asymétrie budgétaire créée par l'UEM.

Il s'agit de revenir à l'essence même de toute intervention étatique en la décomposant en autant d'actions qu'il y a d'institutions. C'est en ce sens que doit être entendue la dimension infra nationale sus évoquée.

La thèse défendue ici est que l'UE recèle une diversité trop grande pour que le fédéralisme puisse y être optimal. En effet, jamais une fédération n'aura rassemblé autant de différences et de forces contraires que l'UE, si elle est amenée à se constituer. La subsidiarité étant un concept à la fois flou et théorique, il n'a pas, a priori, d'aspect immédiatement opérationnel permettant de dénouer les dilemmes budgétaires et monétaires européens. Or si la subsidiarité est incapable de constituer une issue crédible, il est clair que seul une sortie par le haut, à savoir le fédéralisme, est susceptible de constituer une solution aux dilemmes européens. Cependant, il ne sera pas, comme l'imaginent les partisans d'une telle approche, un fédéralisme unificateur et positif ; eu égard aux différences nationales des Etats européens, le seul fédéralisme qui pourra s'imposer à l'Europe (et qui est d'ailleurs déjà à l'œuvre) est un fédéralisme compétitif. Or si ce dernier peut, comme le montre la théorie, avoir des avantages en termes de réduction de la bureaucratie, les inconvénients sont majeurs. Le fédéralisme compétitif aboutit, en effet, à la fragmentation de l'Europe en de multiples entités, concurrentes et jalouses de leur autonomie. Ce faisant l'on crée un mouvement de parcellisation contraire à l'objectif recherché et ajoutant des difficultés et des dilemmes supplémentaires.

1. LA VALEUR CONSTITUTIONNELLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Deux enseignements majeurs vont être tirés de la définition du principe de subsidiarité, découlant principalement des apports de la pensée catholique :

- Le premier consiste en la perception de ce dernier en tant que principe d'organisation sociale. S'il s'applique à la recherche de l'équilibre du pouvoir entre la papauté et les églises locales, il s'applique tout autant, si ce n'est plus, aux relations entre la société civile et l'Etat ou, en termes de sociologie administrative, entre le centre et la périphérie. En cela, le principe de subsidiarité porte en lui une prohibition, ce qu'une personne est à même d'effectuer seule ne peut lui être soustrait ni remis à un échelon supérieur. C'est ici la fonction de suppléance qui prédomine ;
- Mais, il ne faudrait pas s'arrêter à cela, car il doit être mis en perspective avec la fonction de finalité définie en termes de bien-être ainsi qu'avec le principe d'unité constitutif de toute société qui incite au contraire l'Etat à intervenir lorsque la capacité d'action d'une communauté est insuffisante. C'est la dimension positive et incitatrice qui est alors mise en exergue.

De là, les deux aspects indissociables auxquels fait référence Jacques Delors[1] : « le droit pour chacun d'exercer ses responsabilités là où il peut le mieux les accomplir ; le devoir des pouvoirs publics de donner à chacun les moyens de s'accomplir pleinement ».

Il faut expliciter plus en détail le principe de subsidiarité tel qu'il apparaît dans le traité de Maastricht à l'article A du titre premier (« Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens ») ainsi qu'à l'article 3 B. La tâche ici est complexe mais cruciale : rendre intelligible un principe de droit canonique, puis public, qui semble abscons pour la plupart des Européens et faire en sorte que ce Traité soit un jour ce que les anglophones appellent une « *living constitution* », quitte à l'amender. L'enjeu est essentiel, le principe de subsidiarité est un

élément constitutif de base du modèle de société européenne en construction. Pour être partagé et admis, il est nécessaire que les européens soient capables de lire leur Constitution et qu'ils comprennent leurs droits nouveaux, et ceci d'autant plus que comme le note Hervé Bribosia, l'originalité de la construction communautaire est qu'elle a des compétences de droit interne qu'elle exerce directement sur les citoyens des pays membres[2]. Or, il ne semble pas que les textes européens, pas plus le Traité de Maastricht que celui d'Amsterdam, soit des modèles de clarté et de didactisme.

L'Union européenne n'est pour l'heure ni un Etat fédéral, ni une confédération d'Etats mais simplement une entité *sui generis* en formation regroupant quelques caractéristiques de ces deux entités alors même qu'il existe une répartition des compétences entre les Quinze et l'Union. Par conséquent, **il importe de montrer si la subsidiarité constitue un principe constitutionnel de l'intégration européenne poursuivant un processus dynamique**, ce qui permettra de répondre à trois questions : Quels pouvoirs doivent être exercés par l'Union européenne ? Quelles conditions poussent à une telle intervention ? Quels sont les moyens dont dispose l'Union dans l'exercice de ses compétences ?

Les progrès réalisés dans l'intégration européenne sont accompagnés par l'emprise croissante de la législation communautaire dans les législations nationales. Face au sentiment de déficit démocratique ressenti dans la plupart des Etats membres, la question posée par Laurent Cohen-Tanugi semble d'autant plus pertinente : « Un peuple peut-il s'assujettir à un droit - le droit communautaire - qui ne s'identifie pas symboliquement et directement avec un souverain, mais procède d'une origine technocratique (qu'elle soit administrative ou judiciaire) ? »[3].

Une autre difficulté sera de montrer que **la subsidiarité n'est en rien un principe d'attribution des compétences** étant donné que « la compétence d'attribution qu'exercent les institutions communautaires exprime le fait qu'elles furent créées par les Etats fondateurs pour réaliser certains objectifs et qu'elles ne reçoivent de compétences que pour autant qu'elles correspondent à ces buts et qu'elles permettent de les atteindre »[4], seul l'Etat ayant une compétence générale. En revanche, pour les auteurs du *Centre for*

Economic Policy Research (CEPR) : « It is a principle for allocating power upwards as well as downwards, but it incorporates a presumption in favour of allocation downwards in case of doubt »[5]. C'est la raison pour laquelle, jusqu'alors, la Communauté n'a jamais défini limitativement ses compétences mais a préféré se fixer des objectifs à atteindre en association avec les Etats membres. Enfin, si certains Etats (notamment le Royaume-Uni) étaient opposés à l'inclusion du mot « fédéral » dans le Traité, qui figurait pourtant dans le message Mitterrand-Kohl du 6 décembre 1990, « La subsidiarité est le mot qui sauve le traité de Maastricht » selon le Premier ministre John Major ; chacun pouvant l'interpréter comme il le souhaite[6]. Outre, cette volonté tactique, on doit percevoir selon Jean Charpentier une signification cruciale : « le passage d'une communauté économique de type supranationale à une union européenne, à vocation fédérale » dans des domaines tels que la défense, la politique étrangère, l'environnement et la monnaie[7]. Selon le Centre for Economic Policy Research, c'est le **traité de l'Acte unique qui, en élargissant le vote à la majorité, a constitué une étape importante vers un schéma fédéral**, même si l'Union ne dispose pas d'institutions comparables à celles d'une fédération, mais plutôt à celle d'une confédération. Le problème étant qu'alors même que sa nature se transformait, les institutions de la Communauté restaient fixes[8].

Ainsi, un véritable dilemme apparaît aujourd'hui sous la forme de la question suivante : peut-on renforcer les pouvoirs de l'Union européenne tout en maintenant ceux des Etats membres ?

1.1. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE, UN CONCEPT A L'IMAGE DE L'UE : UNE PORTEE PRINCIPALEMENT JURIDIQUE...

Nul ne peut contester aujourd'hui l'emprise croissante du droit communautaire dans les législations nationales. Deux principes établis par la Cour de Justice des Communautés européennes l'ont permis : l'arrêt Van Gend en Loos de 1963 qui établit l'effet direct du droit communautaire et l'arrêt Costa contre ENEL en 1964 qui fonde la primauté de celui-ci.

En tant que principe d'attribution des compétences, le principe de subsidiarité apparaît à l'article 5 du traité CECA puis à l'article 2 du traité de Rome. Le rapport rédigé par Valéry Giscard d'Estaing tente d'en donner une définition exacte. En tant que principe d'exercice des compétences, il apparaît à l'article 235 du traité de Rome puis à l'article 130 R §4 de l'Acte unique qui en donne une définition dans le cas de compétences concurrentes.

1.1.1.- La fonction d'intégration du droit

« Devant un problème politique quel qu'il soit, il s'agit d'abord de savoir dans quel cadre géographique ou fonctionnel il se pose, et en conséquence, quel genre d'institution est capable de le résoudre au mieux. Puis l'institution doit être dotée de finances et de pouvoirs adéquats dans la mesure où le problème en question engage des intérêts qui risquent d'être lésés et de se défendre »[9]. Cette citation de Hendrik Brugmans reconnaît implicitement au droit deux fonctions : une fonction d'organisation et une fonction de régulation. Le principe de subsidiarité ne peut faire référence à la première étant donné qu'il « n'implique pas un type d'organisation déterminé »[10] ; en revanche, il appartient à la seconde en fournissant au juge tout comme au justiciable une règle qui constituera un instrument de garantie contre l'arbitraire bien utile permettant de trancher les différends. Allant plus loin, pour Laurent Cohen-Tanugi le droit européen a constitué « l'élément fédérateur et moteur de la construction européenne »[11], **l'intégration juridique précédant de beaucoup l'intégration politique ;** de ce fait, selon lui, l'Europe politique existe déjà en tant qu'un « Etat de droit constitutionnel d'inspiration fédérale » qui n'a d'ailleurs « jamais eu vocation à devenir un Etat-nation »[12].

Selon Thierry Daups, l'arrêt « les Verts » de la CJCE (Cour de Justice des Communautés Européennes) qualifiant les traités de « Charte constitutionnelle »[13], la construction européenne repose donc sur une constitution qu'il définit comme étant : « un mécanisme juridique (écrit, jurisprudentiel et non écrit) de communication et de transformation, entre

le politique et le juridique pour encadrer l'exercice du pouvoir (notamment par une répartition de celui-ci) pour garantir les droits des citoyens en s'inscrivant dans la réalisation d'un projet de société pour l'avenir ». Cette définition se détache de celle donnée traditionnellement quand on décrit la constitution d'un Etat fondée sur une déclaration fondamentale, un pouvoir constituant, la séparation des pouvoirs, des institutions, des procédures législatives et une procédure de révision[14]. Ainsi, il peut y avoir une Constitution indépendamment de l'existence d'un Etat.

L'intégration du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux s'est réalisée grâce à l'application de deux principes fondamentaux : l'effet direct d'une part, et le principe de primauté d'autre part. Ils auront pour résultat de « constitutionnaliser »[15] les différents traités constitutifs de l'Union européenne.

- L'arrêt Van Gend en Loos en 1963 pose le principe de l'effet direct du droit communautaire[16]. Après avoir rappelé qu'à une réalité économique devait nécessairement correspondre une réalité juridique, l'objectif du traité de Rome étant d'instituer un « marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la Communauté », la Cour de justice conclut en établissant que :

« la Communauté constitue un nouvel ordre juridique (de droit international), au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants (...) partant, le droit communautaire, indépendant de la législation des Etats membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique, que ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux Etats membres et aux institutions communautaires »[17].

Ainsi, tout particulier pourra demander au juge national d'écarter des dispositions du droit national qu'il estime contraire au droit communautaire, à charge au premier de contrôler le bien-fondé de la requête. L'objectif visé par les juges de la Cour de justice est de permettre l'application uniforme du droit communautaire dans tous les Etats membres. Vis-à-vis des pays membres, ce principe les dépossède « de toute

possibilité d'intervention à l'égard des dispositions communautaires qui en sont revêtues »[18].

- L'arrêt Costa c. E.N.E.L. en 1964 a établi la primauté du droit communautaire sur le droit national, avancée formidable que n'avaient pas osée envisager les Pères fondateurs. En effet, ce principe apparente l'Union à une organisation fédérale dans laquelle le « droit fédéral brise le droit local » (Constitution allemande) tout en justifiant cette avancée pour un simple motif d'uniformité et d'homogénéité du droit, condition indispensable à la réalisation du marché commun. Ce principe apparaît étroitement lié au premier de par les attendus qui y sont développés et par le fait qu'il établit le traité communautaire, et non les constitutions nationales, comme la source de la primauté :

« issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ; que le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains, contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté[19].

En cela, la Cour de justice de Luxembourg a rendu possible l'existence d'un « **droit intégrateur** »[20], de par son interprétation théologique des traités, tout comme l'a fait la Cour suprême américaine depuis le contrôle de constitutionnalité auquel elle se livre depuis l'arrêt célèbre *Marbury v. Madison* en 1803 qui allait nourrir ensuite les critiques à l'encontre du « gouvernement des juges »[21]. Pour autant, la Communauté ne constituant pas un Etat, elle « n'a pas la force matérielle d'imposer sa volonté à l'un de ses membres qui violerait le droit communautaire, et elle ne dispose pas du pouvoir d'accroître ses compétences par le jeu de ses seules institutions »[22].

Malgré cela, les Etats membres ont effectué un changement considérable en transférant une partie de leur « fonction intégratrice et de [leur] rôle d'impulsion politique dans la sphère nationale vers le droit communautaire »[23]. Mais pour Hjalte Rasmussen, la Cour

de justice s'est attribuée un pouvoir allant au-delà de ses prérogatives, les juges venant suppléer la défaillance des politiciens dans leur volonté de renforcer l'union en se basant sur la seule volonté des Pères fondateurs niant toutes les évolutions ultérieures; d'où l'établissement d'un « gouvernement des juges »[24]. Aussi, pour Paul Alliès, on assiste à un « **fédéralisme à l'envers** » pour lequel la Cour de justice est le seul organe authentiquement fédéral ; ce qui a pour conséquence que « Etat de droit et Etat démocratique ne semblent plus devoir coïncider, ni converger forcément »[25]. Pour Fritz W. Scharpf, l'application du principe de subsidiarité est jugée d'efficacité douteuse de par « l'escalade mutuelle de tendances centralisatrices »[26], effet de « *spillover* », et résultant de la diffusion des responsabilités communautaires à différents niveaux. Ainsi, pour cet auteur, contrairement à Laurent Cohen-Tanugi, l'intégration européenne qui s'opère depuis la fin des années cinquante, est essentiellement de nature économique et non juridique. Gavin McCrone semble partager ce point de vue quant il constate que même si l'harmonisation complète n'est pas nécessaire pour la poursuite du processus d'intégration et même si le principe de subsidiarité laisse aux Etats la responsabilité de la politique fiscale, la marge de liberté des pays n'est que très faible dans la réalité (par peur d'une délocalisation des facteurs de production)[27].

1.1.2.- Une notion en filigrane dans le droit communautaire

En tant que principe constitutionnel de l'intégration européenne, le principe de subsidiarité n'est apparu que récemment dans le droit communautaire (du fait même de la dynamique évolutive de l'intégration d'une part, et de son « importation » dans le droit d'autre part). Le paragraphe 12 du rapport Tindemans sur la Communauté européenne rédigé en juin 1975 fait référence pour la première fois au principe de subsidiarité : « No more than the existing Communities have done so, European Union is not to give birth to a centralising superstate. Consequently, and in accordance with the *principe de subsidiarité*, the Union will be given responsability only for those matters which the members states are no longer capable of dealing with efficiency »[28]. En 1984, le projet Spinelli tentait une formulation générale de la subsidiarité en présence de compétences

concurrentes : « L'Union n'agit que pour mener des tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les Etats membres œuvrant séparément, en particulier celles dont la réalisation exige l'action de l'Union parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières nationales » (article 12 §2). Il appartenait à la Communauté de démontrer les effets et la dimension transfrontaliers de l'action entreprise et donc « la justification du déclenchement de l'action subsidiaire est le rapport entre les deux formes ou degrés d'efficacité : l'une observable, l'autre en expectative »[29]. L'article 3 bis du rapport Martin rédigé le 22 novembre 1990 livrait une définition moins restrictive de l'intervention communautaire : « La Communauté n'agit que pour mener les tâches qui lui sont confiées par les traités et pour réaliser les objectifs définis par ceux-ci. Au cas où des compétences ne sont pas exclusivement ou pas complètement dévolues à la Communauté, celle-ci, dans la mise en œuvre de son action, agit dans la mesure où la réalisation de ces objectifs exige son intervention parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières des Etats membres ou peuvent être entrepris de manière plus efficace par la Communauté que par les Etats membres œuvrant séparément ».

En tant que principe d'attribution des compétences, il apparaît pour la première fois dans le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en son article 5 : « La Communauté accomplit sa mission, dans les conditions prévues au présent traité, avec des interventions limitées (...) Les institutions de la Communauté exercent ces activités avec un appareil administratif réduit, en coopération étroite avec les intéressés ». De par son rôle d'éclairer et de faciliter l'action des pays membres, c'est le pouvoir de « *subsidium* » qui a prévalu et non un penchant dirigiste.

Dans le traité de Rome, outre l'article 2 qui établit les objectifs généraux, l'article 3h fixe comme compétences matérielles à la Commission la tâche de « rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun », idée reprise également dans l'article 100[30]. Pour ce faire, des compétences fonctionnelles sont définies à l'article 189 appelé « principe de l'économie des moyens » ou « d'exacte adéquation »[31] qui dispose que la Commission et le Conseil « arrêtent des règlements et des directives ». Toutefois, les directives étant de plus en plus détaillées, la

différence juridique tend à disparaître dans les faits. De plus, certains pays préfèrent passer par la Commission ou le Conseil ce qui leur permet d'éviter la procédure législative de leur propre pays. Le règlement « a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre » ; la directive ne liant le pays membre que vis-à-vis du « résultat à atteindre », le pays peut dans ce cas choisir le meilleur moyen pour y parvenir (définitions reprises de l'article 189 du traité de Rome). L'article 90 fait aussi référence au principe de subsidiarité en reconnaissant à la Commission le pouvoir d'adresser « en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres ».

La Commission institutionnelle du Parlement européen a émis un rapport en juin 1990[32] dans lequel trois listes de compétences sont définies. La première contient les compétences exclusives (car excluant toute intervention normative des pays) qui sont déjà transférées au niveau communautaire par le traité de Rome telles que l'établissement d'un marché intérieur sans frontières (article 8 A), la politique agricole commune (articles 38/47), la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (articles 48/73), la politique de transport (articles 74/84), la possibilité pour la Commission d'avoir ses propres ressources financières (articles 200 et 201), etc. La seconde mentionne les pouvoirs que la Communauté souhaiterait acquérir, à savoir la politique monétaire, le droit de représentation internationale, l'aide au développement, la faculté de contrôler les frontières de l'Union du fait de la création d'une citoyenneté européenne (ces éléments ont été inclus dans le traité de Maastricht). Enfin, les pouvoirs demeurant en possession des Etats sont la croissance économique, les politiques d'investissement, de la fiscalité, de l'éducation, du sport, de la justice, de l'ordre public, de la planification régionale. Il a été déjà mentionné que cette volonté de définir les compétences entre la Commission et les Etats membres est contraire à l'esprit du principe de subsidiarité ; d'où l'abandon d'une telle classification par la suite, ce que la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale déplore (préférant une énumération limitative des compétences des institutions communes)[33].

Deux critiques peuvent être formulées par rapport à cette dernière liste. En réalité, ce qui a trait à l'économie est de plus en plus contraint par la dynamique d'intégration des marchés. Affirmer que la politique fiscale reste de la compétence des Etats est vrai, mais il s'agit d'un choix de plus en plus contraint du fait que l'harmonisation s'est faite *erga omnes*. Mais, la critique la plus importante résulte de la confusion opérée entre les notions de compétence d'attribution et de subsidiarité. Seul l'Etat possède une compétence d'attribution, une « compétence de la compétence » ; en revanche, l'Union ne dispose que des pouvoirs qui lui sont formellement accordés par les Etats (les Hautes Parties Contractantes) et explicités dans les Traités.

En tant que principe d'exercice des compétences, l'article 235 du traité CEE (qui est resté inchangé depuis) reconnaît à l'Union la faculté d'exercer une compétence subsidiaire si tous les Etats membres sont d'accord : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées » (l'obligation de l'unanimité quant à l'acceptation des pouvoirs subsidiaires supplémentaires figure aussi dans le traité CECA, article 95 et à l'article 203 du traité CEEA). Selon le Centre for Economic Policy Research, l'accent mis sur l'unanimité renforce le fait que l'extension des compétences est guidée par des raisons politiques et en aucun cas par des raisons économiques ou juridiques[34]. Ces compétences subsidiaires s'avéreront cruciales puisqu'elles ont permis, suite au sommet de Paris de 1972, à la Communauté de mener une politique de l'environnement, de recherche, d'énergie et de protection des consommateurs (grâce à une interprétation favorable de l'applicabilité de cet article par la Cour de justice). Ainsi, deux théories semblent renforcer l'extension du champ des compétences normatives : la théorie des pouvoirs implicites qui vise à accorder à l'Union des compétences jugées indispensables à la réussite de ses missions et la théorie de « l'effet utile » qui justifie la prééminence des compétences de la Commission sur celles des Etats membres[35].

Un débat juridique[36] a surgi en raison de l'interprétation plus ou moins extensive à laquelle le juge pouvait se livrer. Etait-ce la reconnaissance d'une compétence subsidiaire (pouvant entraîner une extension des compétences de la Communauté) ou celle d'un pouvoir subsidiaire (compétence communautaire non explicitement reconnue comme telle) ? Dans son arrêt du 26 mars 1987, la Cour de justice a penché pour l'interprétation la plus restrictive. En outre, dans un jugement du 1er juillet 1989 la Cour a développé un principe important appelé principe de proportionnalité d'où il ressort que : « La légalité de mesures imposant des charges financières aux opérateurs est subordonnée à la condition que ces mesures soient appropriées et nécessaires à la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et de veiller à ce que les charges imposées ne soient pas démesurées par rapport aux buts fixés »[37]. L'unanimité étant requise, c'est forcément l'interprétation la plus restrictive qui a prévalu.

Le traité instituant l'Acte unique européen évoquait pour la première fois le problème des compétences concurrentes telles qu'elles existent dans les systèmes fédéraux, et livrait un exemple de subsidiarité du bas vers le haut ou « *bottom-up* ». L'article 130 R §4 (supprimé depuis, l'action communautaire dans son ensemble étant soumise au respect du principe de subsidiarité) stipulait que : « La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément ». Il n'est pas surprenant que l'environnement soit le premier concerné. On verra ultérieurement que c'est dans ce domaine que les frontières perdent le plus leur signification et que les externalités sont les plus faciles à démontrer. En outre, on note que la charge de la preuve appartient désormais à la Commission qui doit démontrer qu'elle est la plus efficace dans la réalisation de l'action mise en cause.

1.2. ... AMENE A S'INTERROGER SUR LA REALITE DEMOCRATIQUE DE L'UE

Il ne semble pas exister de définition explicite du terme déficit démocratique ce qui facilite d'autant son emploi. Dominique Wolton se demande très justement s'il n'est pas lié à un « déficit conceptuel. C'est-à-dire à la difficulté d'inventer une structure institutionnelle qui se démarque de ce que nous connaissons, le modèle d'Etat-nation »[38].

Souvent, il est employé par les Parlementaires nationaux qui voient leurs prérogatives transmises à l'échelon supérieur et qui déplorent que plus de 20% du droit administratif proviennent de normes européennes. En 1991, le Conseil d'Etat estimait ce ratio à 50% (en fait, il semble que cela soit moins élevé car seul 10% des propositions législatives provenant de la Commission sont initiés par elle, le reste provient d'une demande des Etats membres[39]). Marc Guillaume évoque même un « double déficit démocratique » faisant référence à ceux des Parlements européen et français[40]. Pourtant, de multiples formes de participation existent telles que l'élection directe des parlementaires européens, l'accès direct de tout citoyen européen à la Cour de justice européenne, la participation de ce que l'on appelle les « forces vives de la Nation » au sein du Conseil économique et social, l'approbation des Parlements nationaux pour les traités et amendements ainsi que l'instauration d'une présidence tournante pour le Conseil (article 146 du traité de Maastricht) et enfin le droit de libre accès à la Communauté sous réserve d'unanimité du Conseil (article O du même Traité). Toutefois, « la Conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne ».

Claudio Franchini n'hésite pas à souligner que « l'action des Etats s'est désagrégée »[41] du fait de la multiplication des relations des autorités administratives nationales avec l'échelon communautaire. Pour autant, il serait erroné de penser qu'il y a eu spoliation du champ législatif par un des deux niveaux. Au contraire, on doit renforcer le principe de complémentarité qui procède de deux aspects :

- L'administration communautaire a été conçue « comme une administration dont les fonctions sont essentiellement orientées vers les activités à exercer, et par conséquent elle n'a que peu de capacité d'acquérir, par elle-même, les connaissances indispensables pour fixer ses choix et procéder, sauf dans quelques cas particuliers, à l'exécution des dispositions qu'elle a prises »[42] ;
- Des contacts permanents aux deux niveaux visent à adapter la jurisprudence communautaire à la situation des pays membres. L'auteur se détache assez nettement des accusations de déficit démocratique pour relever qu'à travers le COREPER (Comité des représentants permanents) les administrations nationales ont acquis un rôle qui ne leur était pas dévolu au départ, à savoir la coparticipation à la rédaction des décisions communautaires.

Cette complémentarité amène à une « commixion » balancée entre deux tendances non exclusives l'une de l'autre : « la transnationalisation des appareils bureaucratiques nationaux » qui renforce le processus intégrationniste et la tendance au « contrôle national de l'administration communautaire » qui tend à renationaliser des compétences appartenant à l'Union[43].

De même, les parlementaires européens, tel David Martin vice-Président de cette chambre, qui fustigent l'Union européenne dominée par un « processus décisionnel sclérosé » regrettent que le Parlement ne soit qu'une assemblée consultative sans réel pouvoir[44].

Afin de remédier au paradoxe soulevé par de nombreux auteurs selon lequel la condition d'appartenance à l'Union repose sur l'observance de l'Etat candidat d'une vie démocratique, alors même que la seule instance élue (le Parlement européen) ne possède pas toutes les prérogatives d'un Parlement national et n'est donc pas souverain, il importe de redéfinir la hiérarchie des normes ainsi que de renforcer le contrôle juridictionnel et politique en associant plus étroitement la Cour de justice et le Parlement européen. La Commission est la première à reconnaître que la situation actuelle n'est pas admissible car

l'essentiel du contrôle est réalisé par elle-même en tant que gardienne du droit communautaire (articles 169/170) et responsable de l'exécution du budget.

La nécessité de réformer la typologie des actes procède d'une double volonté, renforcer le pouvoir du Parlement européen en lui accordant le droit d'initiative d'une norme communautaire ainsi qu'associer plus étroitement les Parlements nationaux qui se verraient chargés de la mise en œuvre de la future « loi » communautaire. Pour son Président, « la Commission veut rompre avec un centralisme souvent inefficace, afin que les décisions de mise en œuvre soient prises le plus près possible de ceux auxquels elle s'adresse »[45]. Le règlement se transformerait en loi et la directive serait remplacée par une loi-cadre, la loi absorberait ainsi les deux principaux outils législatifs existants.

1.2.1.- Renforcer le contrôle politique

Déjà en 1984, à l'image du Bundesrat, le Parlement européen suggérait qu'un mécanisme bicaméral codécisionnel fût instauré, le Parlement étant le représentant des peuples, le Conseil celui des Etats membres. L'adoption d'un tel système aurait permis d'éviter qu'un comportement de « *rent-seeking* » ou de capteur de rentes (pour une définition, voir le chapitre II) ne soit possible au sein notamment du Conseil des ministres chargés de l'agriculture. Pour ce dernier, il y a manifestement une politisation quant à l'allocation des ressources d'une part et quant à la distribution des revenus d'autre part. S'appuyant sur l'exemple allemand du Bundestag (chambre élue directement) et du Bundesrat (chambre composée des ministres des Länder), David Martin proposait plus récemment un accroissement sensible des pouvoirs du Parlement européen, seule chambre capable selon lui d'exercer un contrôle efficace sur la Commission. Ses propositions sont les suivantes[46] :

- Instauration d'un processus codécisionnel qui inciterait les deux acteurs (Parlement et Conseil des ministres) à faire des compromis acceptables pour les deux parties. Actuellement, seule la Commission possède un droit d'initiative ce qui lui permet de

bloquer tout projet de loi en refusant simplement de déposer une proposition sur le bureau du Conseil ;

- Généralisation du vote majoritaire en Conseil (l'unanimité n'étant préservée que pour le vote quant à l'accroissement des compétences de la Communauté) ;
- Election du président de la Commission par le Parlement (proposition faite par le Président de la République française François Mitterrand) à la suite de chaque nouvelle élection (tous les cinq ans et non plus comme avant 1992 tous les quatre ans) ce qui, peut-on penser légitimement, accroîtrait mécaniquement l'enjeu d'une telle élection ;
- Création d'un droit d'enquête doublé d'un contrôle renforcé sur les dépenses communautaires ainsi que la faculté de pouvoir congédier les commissaires si une majorité des deux tiers est atteinte.

La Commission souhaite pour sa part que les médiateurs nommés par les pays membres jouent un rôle actif lors du non-respect du droit communautaire ce qui permettrait que les contrôles soient le plus décentralisé possible ; de même, les pays pourraient être responsables du contrôle de l'exécution des législations communautaires.

Mais, l'idée la plus répandue visait à la mise en place d'un Sénat européen (proposition faite notamment par Michael Heseltine) que certains préféraient appeler "chambre de la subsidiarité" ne disposant pas du droit de veto dont la mission serait de veiller à ce que la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses parties constituantes soit conforme au principe de subsidiarité. Ne faisant pas partie du système législatif communautaire, il n'aurait pas constitué un « concurrent » du Parlement européen. De même, il se démarquerait de la Diète proposée par le gouvernement français[47]. D'autres projets ont été avancés tels que l'instauration d'un Conseil des régions avec fonction consultative, tout comme le Conseil économique et social actuellement, ou qu'une partie du Parlement européen soit représentée sur une base régionale. Le problème liant tous ces projets est que nulle part n'existe de système tricaméral.

Les Länder n'ont pas attendu que ces projets se concrétisent pour pallier le déficit démocratique ressenti. Souhaitant que la répartition interne des compétences ne soit pas modifiée par la construction communautaire, ils ont obtenu d'être associés à la délégation allemande au Conseil des ministres par l'intermédiaire d'un délégué des Länder qui n'a cependant pas le droit de vote. Enfin, ils pratiquent volontiers le « *lobbying* » et possèdent à cet usage (tout comme les régions françaises d'ailleurs...) des bureaux de représentation à Bruxelles.

1.2.2.- Renforcer le contrôle juridictionnel

L'article 173 du traité de Rome reconnaît à la Cour de justice déjà un contrôle de la compétence qui peut s'apparenter peu ou prou à un contrôle de la subsidiarité, mais qui demeure *a posteriori*. Ce contrôle pourrait facilement être effectué *a priori* en portant sur tout acte du Conseil, de la Commission ou du Parlement. En outre, il conviendrait d'accroître la faculté de saisine à son égard en permettant aux entités sub-étatiques de pouvoir faire appel à elle. Actuellement, la Commission entend conserver le contrôle du respect du principe de subsidiarité[48] ; si le Parlement ou le Conseil modifie de façon importante une proposition émanant de la Commission, ils doivent élaborer « une motivation expresse de leur amendement au regard du principe de subsidiarité ». Il n'est pourtant pas sain, notamment vis-à-vis des critiques mettant en exergue le déficit démocratique, que la Commission soit gardienne du droit communautaire. Il faudrait instaurer un schéma institutionnel dans lequel elle ne serait pas à la fois juge et partie. En revanche, il semble cohérent pour le fonctionnement de l'ensemble qu'elle garde le monopole de l'initiative.

En cela, la proposition formulée par François Berger[49] est utile en décrivant l'architecture d'une future constitution fédérale telle qu'elle pourrait apparaître.

Conseil européen/ Diète européenne

mission: établir les grandes orientations

⇓

Conseil des ministres/ Parlement européen

mission: fonctionnement législatif de la Communauté

⇓

Commission

Président élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen

mission: fonctionnement exécutif de la Communauté

⇓

Cour de Justice

mission: juge de l'application des lois

⇓

Chambre de subsidiarité

mission: juge et garant du respect du principe de subsidiarité

Ainsi, la subsidiarité apparaît non seulement comme un concept dynamique en tant que « principe régulateur de l'exercice des compétences »[50] mais aussi comme une volonté directrice de la construction communautaire. En cela, elle constitue un principe politique, ce que certains appellent déjà une « règle d'or ». Mais, pour acquérir le qualificatif de « principe juridique », il faudrait que la Cour de Justice soit chargée de son application.

1.3. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE DANS LE TRAITE DE MAASTRICHT : LE PLUS PETIT DENOMINATEUR COMMUN ?

Comme le rappellent Helen Wallace et Marc Wilke ainsi qu'Alain Rollat[51], Jacques Delors est l'héritier du mouvement « personnaliste » d'Emmanuel Mounier voulant concilier le Christianisme et le Socialisme en s'interrogeant sur la place de « personnes libres et créatrices » dans nos sociétés modernes, d'où l'importance accordée aux Pères

fondateurs de la construction européenne[52]. Dans ce cadre, il est donc normal que selon l'expression de Jacques Santer le fédéralisme ne puisse être envisagé que comme une pyramide, cette dernière n'étant saine « que si la base est large, c'est-à-dire si on laisse les instances à la base faire tout ce qu'elles sont capables de faire »[53].

En outre, sa rencontre en mai 1988 à Bonn avec les représentants des Länder allemands qui soucieux de leurs prérogatives percevaient un dessaisissement de leurs pouvoirs régionaux au profit d'entités supérieures[54] l'incita à déclarer qu'une « Europe unie ne peut se passer d'une base régionale, avec des compétences autonomes (...) il n'y a pas d'un côté les Länder, de l'autre la Communauté ; les Länder sont une partie de la Communauté. En poussant le raisonnement jusqu'au bout, l'idée de complémentarité s'impose »[55]. Il n'est d'ailleurs pas innocent que la « demande de subsidiarité » ait été la plus forte en Allemagne du fait de sa structure fédérale résultant de l'Ordolibéralisme. Paul Alliès ne manque pas de remarquer justement que ce sont dans les Etats qui ont privilégié l'émergence d'un pouvoir régional important (Allemagne, Belgique, Espagne et Italie principalement) que le « gouvernement de la fragmentation » coïncide le mieux avec la nouvelle politique européenne[56]. Or, comment assurer cette idée de complémentarité sans faire référence au principe de subsidiarité, notion qui reste étrangère aux Etats unitaires ?

1.3.1.- Le principe de subsidiarité dans les fédérations existantes

En effet, c'est à l'intérieur des fédérations qu'une réflexion quant à la localisation du pouvoir a été la plus développée, aboutissant de fait à une remise en cause des Etats-nations issue de la dialectique décrite par Carl Joachim Friedrich entre l'échelon fédéral et la collectivité locale[57]. En outre, il faut un accord politique explicite pour que le processus d'intégration soit rendu possible. En revanche, l'Europe manque d'une voie clairement tracée, l'intégration se faisant par des voies tortueuses sans légitimité populaire la plupart du temps. Les Etats membres s'intéressant jusqu'alors assez peu aux affaires communautaires, c'est tout naturellement que la Commission a pu acquérir un pouvoir de

décision important. Comment reprocher d'ailleurs à la Commission d'effectuer les missions qui lui ont été confiées ?

Ainsi, le dixième amendement de la Constitution américaine établit que : « Les pouvoirs, qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ou refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple ». La dimension prohibitive du principe de subsidiarité en tant que principe d'organisation sociale est ici très nette.

L'application du principe de subsidiarité est aussi évidente dans la loi fondamentale allemande et dans ses corrections effectuées suite à la ratification du traité de Maastricht. Juridiquement, le partage des compétences correspond à la technique de la clause résiduelle, ce qui favorise éminemment les juridictions locales. Ainsi, l'article 30 souligne que : « L'exercice des pouvoirs publics et l'accomplissement des tâches incombant à l'Etat appartiennent aux Länder, sauf disposition ou autorisation contraire de la présente loi fondamentale ». En effet, les Länder jouissent d'une existence juridique antérieure à celle du gouvernement fédéral[58] ; par la suite, ils n'ont délégué au Bund que les compétences qu'ils ne souhaitaient pas assumer. Toutefois, l'article 72 reconnaît le pouvoir du gouvernement fédéral moyennant le respect de certaines conditions (lire *infra*). De ce fait, comme le remarque Georg Ress, la réalité de la situation constitutionnelle est inverse à celle décrite à l'article 30 et « la plupart des compétences législatives sont à la disposition de la fédération à l'exception des matières culturelles, de sécurité interne, de la police et le grand ensemble de l'exécution des lois fédérales »[59]. En outre, la Cour constitutionnelle fédérale a reconnu les Länder comme des Etats.

La Suisse est un pays construit du bas vers le haut ; en effet, les vingt-six cantons sont de véritables Etats et ont le titre de « République et canton ». Ils disposent tous d'une constitution, de parlements, de gouvernements et de tribunaux indépendants. Dans cinq cantons, le « Landsgemeinde » se déroule chaque année et permet aux citoyens de se rassembler pour élire leurs autorités suprêmes et de se prononcer sur les affaires les plus importantes de la vie cantonale. Quatre catégories de compétences peuvent être distinguées :

- La Confédération dispose de la compétence absolue pour les douanes, la monnaie, les postes et télécommunications, les chemins de fer, la navigation, l'armée et les relations extérieures ;
- Les Cantons ont pour compétences exclusives: la police, l'assistance publique, les logements sociaux et les cultes ;
- Le pouvoir de légiférer appartient à la Confédération mais les cantons sont chargés de l'application dans les domaines suivants: les poids et mesures, la circulation routière, l'organisation militaire, les dispositions régissant le travail, les assurances sociales et le droit civil et pénal ;
- Les compétences partagées concernent les impôts, la construction des routes, la chasse et la pêche, l'assurance-maladie, l'enseignement et la formation.

Toutes les modifications de la Constitution fédérale, qui date de 1848, doivent pour être acceptées rassembler une majorité de votants dans tout le pays mais aussi une majorité des cantons. De ce fait, cela peut conduire au paradoxe suivant : échec du projet malgré la majorité des suffrages. On verra infra que depuis plus de cent ans, l'Etat central a vu ses tâches s'étendre considérablement, la part de la Confédération dans le total des dépenses publiques passant d'un dixième à un tiers.

C'est ainsi que pour l'ancien président de la Commission, le principe de subsidiarité « n'a de sens que si on le situe dans une approche fédérale »[60]. Pour autant, l'application du principe de subsidiarité n'est-elle possible que dans les Etats ayant préalablement une structure fédérale comme le pense Thierry Daups ? « En fait la subsidiarité n'est possible que dans une société où les différents groupements d'individus ont depuis longtemps été capables de jouer un rôle important et dont les rivalités nécessitaient la mise en place d'un pouvoir central pour gérer leurs relations et leurs problèmes communs tout en laissant un maximum de pouvoirs à ces groupements. Il ne peut alors s'agir que d'Etats de tradition fédérale »[61].

Le lecteur décèle donc que **le principe de subsidiarité ne concerne pas seulement la distribution des pouvoirs entre la Commission et les Etats membres mais qu'il**

implique également une réflexion sur l'ampleur de l'intervention communautaire (principe de proportionnalité défini à l'article 3 B du traité de Maastricht). De ce fait, on peut le comparer au Dieu *Janus* qui offre deux faces, l'une tournée vers la Commission en lui permettant de justifier l'accroissement de ses pouvoirs, l'autre tournée vers les Etats membres en leur offrant la capacité de pouvoir mieux s'associer à l'élaboration de l'activité législative communautaire. Plus subtilement, Klaus Gretschmann établit le diptyque selon l'ambition plus ou moins machiavélique du gouvernement central : « décharge » de l'Etat par une politique d'autogestion imposée par l'échelon fédéral (« *staatsenlastend* ») ou limitation de l'Etat (« *staatsbegrenzend* »). La première approche étant synonyme de perception de « haut en bas », la seconde de « bas en haut »[62].

D'amples hésitations sont apparues sur la nécessité de faire figurer le principe de subsidiarité dans le Traité. Pour certains[63], en n'accordant à l'Union européenne que des pouvoirs très limités avec un objectif précis telle que la création du marché unique en 1957, l'introduction du principe de subsidiarité aurait été néfaste et inutile. Devait-on choisir une formulation négative : « l'Union agit lorsque... » (préférée par les Allemands et les Anglais) ou positive : « l'Union n'agit que si... » (préférée par le Luxembourg, la Belgique et l'Italie) ? Devait-on garder le silence, laissant à chaque Etat membre le soin d'interpréter et de fixer quels étaient les pouvoirs nécessaires ? Devait-on prohiber l'exercice de tout pouvoir non expressément délégué par les traités ? Enfin, des discussions ont concerné la sphère de compétences du principe (concernerait-il que les nouvelles compétences reconnues à l'Union ?). Pour Anthony L. Teasdale, l'inclusion du seul terme « subsidiarité » constitue un « clear compromise between the more integrationist German position and the less integrationist British one » et permet de concilier ceux qui défendent une intégration économique accrue et qui revendiquent la décentralisation dans leur pays et ceux qui, sceptiques à l'égard de la construction européenne, sont très « centralisateurs » chez eux (il cite Charles de Gaulle et Margaret Thatcher) ; d'où le caractère de solution hybride retenue ne satisfaisant complètement aucun Etat[64]. Quoiqu'il en soit, l'année 1992 est devenue « l'année de la subsidiarité »[65].

Le traité de Maastricht mentionne ce principe *expressis verbis* à trois reprises sans jamais le définir précisément. Dans l'article A du Traité : « Résolus à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens conformément au principe de subsidiarité » ; dans l'article B des dispositions communes du Traité : « Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B » ; enfin, dans l'article 3 B étudié en détail ci-dessous. Selon Hervé Bribosia[66], cet article constitue une définition négative de la subsidiarité qui n'accorde qu'un rôle secondaire à l'Union par opposition à la définition positive qui en serait donnée à l'article 235. Toutefois, il sera désormais plus difficile à l'Union d'intervenir en y faisant référence, sauf si elle est capable de démontrer l'insuffisance de l'Etat membre dans ce domaine. Essayons d'en analyser le pourquoi.

1.3.2.- Le principe de spécialité

Le premier alinéa stipule que « **la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité** ». Ainsi, deux obligations sont faites à l'Union : d'une part, respecter les limites des compétences[67] qui lui sont octroyées ; d'autre part, une obligation de résultat par rapport à l'objectif à atteindre. Pour la Commission, la conséquence est explicite : « la règle est la compétence nationale, l'exception la compétence communautaire »[68]. Certains auraient souhaité y voir figurer une liste détaillée des pouvoirs restants dans la sphère nationale. Or, quelle que soit l'option choisie, le ressentiment aurait été grand notamment dans un contexte marqué par une ratification par les Etats membres beaucoup plus difficile qu'escomptée. En indiquant une liste détaillée (comme celle figurant dans le rapport Giscard d'Estaing), les Etats n'auraient pas manqué une occasion pour s'indigner d'avoir perdu tant de compétences. Ne pas indiquer une liste constituait tout autant un risque de voir surgir un sentiment de méfiance dans l'opinion publique qui n'aurait pas manqué de supposer que les pouvoirs de la Commission étaient sans doute illimités.

1.3.3.- La définition du principe de subsidiarité

Le deuxième alinéa souligne que « **dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire** ». Manifestement, un problème est posé du fait du recours au terme principe de subsidiarité pour définir ce même terme ; la définition pouvant apparaître tautologique. Cela résulte sans doute du fait que sa définition résulte d'un compromis entre les Allemands qui souhaitaient mettre l'accent sur l'efficience et les Britanniques qui privilégiaient le transfert de compétence à l'Union qu'en cas de nécessité pour la réussite des objectifs assignés à l'Union. Ceci ne faisant que renforcer le caractère politique de sa définition[69]. Malgré cela, il établit une différence entre les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres (formation professionnelle, prévention des maladies, réseaux transeuropéens...), compétences qui font seules l'objet d'une application du principe de subsidiarité et les compétences exclusives pour lesquelles l'Union possède le monopole de l'action (notons que les relations liant les Etats avec leurs régions sont exclues de la définition). Mais, en l'absence d'une liste détaillée, la frontière entre les deux demeure floue.

En effet, **on ne peut pas prévoir la dynamique intégrationniste qui nécessitera le transfert de certains pouvoirs à l'échelon fédéral**. Actuellement, les compétences exclusives couvrent trois secteurs principaux : la réalisation d'un espace sans frontière, la cohésion économique et sociale et l'UEM (Union économique et monétaire). Devant l'étendue du champ concerné, elles doivent être interprétées de façon restrictive par la Cour de Justice. Ainsi, priorité sera donnée à l'objectif à atteindre - la libre circulation - plutôt qu'à la sphère de compétences proprement dite (par exemple, un taux de TVA

uniforme n'est pas nécessaire à la libre circulation). Concernant les compétences partagées, il appartient donc à l'Union de montrer le bien-fondé de son intervention.

Pour cela, la Commission propose de recourir à deux tests :

- Le test « d'efficacité comparative » ou « critère de nécessité » prend en compte le souci de cohérence entre les Etats, le respect de règles de compétition justes; il implique que si le pays souhaite agir lui-même il possède des moyens financiers suffisants pour atteindre les objectifs fixés dans le traité ;
- Le test de la « valeur ajoutée » estime quel serait le coût de l'inaction communautaire ; *a contrario*, il évalue l'effet d'échelle (taille critique, effets transfrontaliers...) d'une action communautaire.

En présence de compétences concurrentes, P.J.C. Kayten, juge à la Cour de justice, propose quatre tests[70] qui sont autant d'instruments disponibles. Le « *better attainment test* » reprend le principe énoncé dans l'article 130 R de la CEE décrit ci-dessus. Le deuxième et troisième sont couplés, il s'agit du « *more effective attainment test* » et du « *cross-boundary dimension* or *effect test* ». Il est ainsi formulé : « The Union shall only act to carry out those tasks which may be undertaken more effectively in common than by Member States acting separately, in particular those who execution requires action by the Union because their dimension or effects extend beyond national frontiers »[71]. On le trouve formulé dans une résolution du Parlement européen le 21 novembre 1990, de même que dans le préambule du projet d'Union européenne rédigé en 1984[72]. Si l'on peut trouver une base économique, sociale à ces tests, il reste que l'appréciation du caractère « plus satisfaisant » est éminemment politique ; ce qui peut tout autant conduire à un mouvement de centralisation que l'inverse suivant les circonstances du moment. Le quatrième test est dénommé « *absolutely necessary test* » et ne fait qu'insister sur le caractère obligatoire du transfert de compétences, ce qui renforce le jugement politique. Pour l'auteur, cette batterie de tests aura pour conséquence une tendance centralisatrice étant donné que les critères-objectifs sont plus nombreux que ceux qui peuvent être fournis par la loi.

Il existe dans la loi fondamentale allemande une application concrète de ces tests, en particulier à l'article 72 qui fait état de la législation concurrente de la fédération. Celui-là mentionne que :

« 1. Dans les matières relevant de la législation concurrente, les Länder ont le pouvoir de légiférer tant que et dans la mesure où la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer.

2. Dans ce domaine, la Fédération a le droit de légiférer dans la mesure où apparaît un besoin de réglementation législative fédérale :

1°. parce qu'une question ne peut être réglementée efficacement par la législation des différents Länder, ou

2°. parce que la réglementation d'une question par une loi de Land pourrait affecter des intérêts d'autres Länder ou de la collectivité, ou

3°. parce que la protection de l'unité juridique ou économique et notamment le maintien de l'homogénéité des conditions de vie au-delà des frontières d'un Land l'exigent ». Pour Vlad Constantinesco, c'est dans cet alinéa que se trouve définie « l'expression constitutionnelle de la subsidiarité (...) La subsidiarité ici n'est pas un principe attributif de compétence, mais permet le déclenchement d'une compétence fédérale, déjà conçue comme telle par la loi fondamentale »[73].

1.3.3.- Le principe de proportionnalité

Le troisième alinéa fait référence au critère d'intensité qui renvoie directement au principe de proportionnalité précédemment rencontré : « **L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité** ». Il s'applique tant dans le domaine des compétences exclusives que dans celui des compétences partagées. L'objectif est simple : faire en sorte que l'intervention ne soit pas excessive (dans ses modalités et dans ses coûts d'application) par rapport au bénéfice attendu ; en cela, il vise à protéger l'autonomie du citoyen vis-à-vis de l'ensemble des pouvoirs publics. Ainsi, on préférera recourir à la reconnaissance mutuelle (arrêt Cassis de Dijon) plutôt qu'à l'harmonisation, à une directive plutôt qu'à un règlement. De même, la

Commission entend privilégier l'usage de la recommandation (le règlement servant en cas de mauvaise volonté de la part d'un Etat) ainsi que l'adhésion à des conventions internationales. Le but visé est explicite, il s'agit de « ramener l'action de la Communauté à l'essentiel, d'agir moins pour agir mieux »[74]. Comme le constate Lord Mackenzie-Stuart, « Efficacité ne veut pas dire nécessité (...) On peut aisément imaginer une situation dans laquelle une action au niveau communautaire serait plus efficace, mais loin d'être nécessaire »[75]. D'où la critique développée par Hervé Bribosia qui dénonce le caractère tautologique de cet alinéa par rapport au second, ce qui inciterait certains à se poser la question suivante : « ... une action communautaire pourrait-elle être nécessaire bien que les interventions étatiques fussent satisfaisantes, ou une action communautaire pourrait-elle ne pas être nécessaire bien que les actions étatiques fussent insuffisantes pour réaliser les objectifs communautaires ? »[76].

Le Conseil européen d'Edimbourg du mois de décembre 1992 a permis de dégager une approche globale quant à la mise en oeuvre du principe de subsidiarité qui devra respecter les points suivants[77] :

- « toutes les institutions de la Communauté doivent traduire le principe de subsidiarité dans les faits, sans préjudice de l'équilibre existant entre elles. Un accord interinstitutionnel doit être dégagé à cet effet entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission ;
- le principe de subsidiarité ne doit pas remettre en question les compétences conférées à l'Union par le Traité, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de Justice ;
- la subsidiarité est un concept dynamique qui permet d'élargir ou de restreindre l'action de l'Union ;
- l'interprétation du principe et la vérification de la conformité à ce principe sont soumises au contrôle de la Cour de Justice ». Pour Antony Teasdale, mieux aurait valu confier la responsabilité exclusive du contrôle à un Comité des Sages, organisme indépendant composé d'anciens politiciens et hauts fonctionnaires ainsi que de juristes[78].

En raison de son rôle fondamental d'initiative, il appartient à la Commission de veiller systématiquement au respect du principe de subsidiarité dans toutes ses activités. Pour ce faire, chaque année elle présentera un rapport au Conseil européen ainsi qu'au Parlement européen. Conformément au désir de la Commission et contre l'avis du Comité des représentants permanents, l'examen de la conformité d'une mesure avec l'article 3B auquel se livrera le Conseil compétent ne sera prise qu'en même temps que la décision sur le fond. En cas de procédure de codécision, le Conseil tiendra informé le Parlement européen sur sa position quant au respect du principe.

Une autre décision très importante pour l'avenir de l'Union a été prise : attendu que celle-ci souhaite s'élargir à de nouveaux membres et que la réunification allemande a entraîné un accroissement du nombre de résidents, il était normal que le Conseil acte de ces changements et fasse en sorte que le nombre de parlementaires (567 contre 518 auparavant) corresponde mieux au nombre d'habitants à travers une nouvelle clé de répartition. En effet, si l'on souhaite établir une citoyenneté européenne, il n'y a pas, conformément à l'esprit du principe de subsidiarité, des individus qui doivent être plus égaux (car mieux représentés) que d'autres.

1.4. LE DILEMME : COMMENT RENFORCER L'UNION EUROPEENNE TOUT EN ACCROISSANT LES POUVOIRS DES ETATS ?

Par delà l'affirmation du principe de subsidiarité, le traité de Maastricht tente de définir un équilibre entre les institutions quant à leurs compétences respectives en matière de politique économique. Dans son projet de traité présenté lors des conférences intergouvernementales[79], la Commission soucieuse d'accroître la coordination, prévoyait une démarche plus volontariste vers une centralisation de la politique économique. Elle prévoyait également une politique économique moins anti-inflationniste. A l'appui de ceci, citons l'article 102 B qui a disparu du texte final : « La politique économique de la Communauté a pour objectif la croissance, un haut degré d'emploi et l'équilibre de la

balance des paiements de la Communauté dans un contexte de stabilité des prix, d'équilibre général des finances publiques et de cohésion économique et sociale ». Le lecteur averti sait pertinemment que dans les traités, tout comme dans les déclarations officielles, l'ordre des mots peut faire l'objet de nombreux arbitrages. Ne doutons pas que d'amples pressions amicales se sont fait jour pour adoucir une telle volonté de réforme. Pour éclairer le débat, le projet initial est présenté, suivi de celui qui fut finalement retenu à Maastricht.

1.4.1.- Des compétences communautaires élargies...

Dans le **projet** rédigé par la Commission, certains instruments de la politique économique devaient être mis en place pour permettre une meilleure coopération tels que :

- Des orientations de politique économique pluriannuelles définissant tant les objectifs que les moyens de les atteindre. Dans l'article 102 C, disparu depuis, la Commission prévoyait de soumettre des orientations pluriannuelles, nouvel instrument de politique économique d'une durée de trois à cinq ans, au Conseil « économie-finances », qui en aurait délibéré à la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen. Elles portaient sur « l'évolution des soldes des budgets des Etats membres », la « maîtrise des coûts de production dans le respect de la liberté contractuelle des partenaires sociaux », l'encouragement à l'épargne et à l'investissement, « l'adaptation des politiques communautaires » en vue de la cohésion économique et sociale, « l'évolution des politiques structurelles dans les Etats membres ». Sur la base du rapport annuel de la Commission, le Conseil aurait décidé des adaptations nécessaires aux orientations pluriannuelles (mécanisme sauvegardé pour l'essentiel dans l'article 103 §3 et 4 ; les orientations pluriannuelles sans doute perçues comme trop dirigistes ont fait l'objet d'un « nettoyage rédactionnel ») ;
- Un mécanisme de surveillance multilatérale renforcé des politiques économiques aurait permis suite aux discussions lors des Conseils et aux « pressions des pairs » (non précisé dans les textes, peut-être s'agit-il d'une référence implicite au Comité des

sages allemands) ou aux recommandations formelles rendues publiques de mieux adapter les politiques économiques des Etats membres ;

- Par delà les processus d'ajustements nationaux était prévu un mécanisme de soutien financier conditionnel. Face à un pays connaissant des difficultés économiques, la Commission souhaitait à l'article 104 proposer au Conseil statuant à la majorité qualifiée la possibilité d'accorder une assistance financière conditionnelle (conditionnalité positive), et ce en coopération avec le Parlement européen. En outre, le Conseil avait la faculté de créer un système d'emprunts permettant le financement de prêts spéciaux. L'article 103 A du Traité décide que le Conseil statue à l'unanimité (tout pays possède donc un droit de veto), sauf « catastrophes naturelles » (la majorité qualifiée suffit alors) ; le Parlement n'est plus associé à l'assistance financière consentie ;
- La participation sans droit de vote du président du Conseil et d'un membre de la Commission aux réunions d'Eurofed et réciproquement, la participation de ce président aux exercices de surveillance multilatérale. Afin de susciter des débats, la Commission entendait émettre des « observations » sur le fonctionnement de l'UEM.

Le **Traité** tel qu'adopté renforce le rôle de la Commission quant aux politiques liées à la recherche-développement, à l'environnement ainsi qu'à la formation professionnelle. Il étend la responsabilité de la Communauté à de nouveaux champs tels que l'éducation, la culture, la santé publique, la protection des consommateurs, les réseaux transeuropéens, l'industrie, la coopération au développement. Toutefois, afin de pallier les tentatives de blocage de certains Etats membres le nouveau Traité augmente le champ des décisions qui doivent être prises à la majorité qualifiée[80] : éducation, formation professionnelle, santé publique, environnement (sauf *infra*), protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, programmes spécifiques de recherche et coopération au développement. Restent soumises à l'unanimité les politiques suivantes : industrie, recherche, environnement (fiscalité, aménagement du territoire, affectation des sols, structure d'un pays quant à son approvisionnement énergétique), culture, cohésion économique et sociale (hors fonds structurels), visas (jusqu'au premier janvier 1996).

1.4.2.- ... avec un accroissement des pouvoirs du Parlement européen...

Dans le rapport MacDougall, Martin O'Donoghue s'interrogeait déjà sur l'opportunité d'accroître les pouvoirs budgétaires du Parlement européen et sur sa capacité d'initiative et de légiférer[81]. Pour cet auteur, cette assemblée permettait non seulement de représenter un plus large éventail d'opinions mais aussi, du fait de l'instabilité des coalitions politiques, d'empêcher de réprimer certains groupes. Aujourd'hui, même si on ne lui reconnaît pas le droit d'initiative législative, le Parlement se voit accorder un certain pouvoir législatif, qui est toutefois nettement moins important que le projet élaboré par la Commission lors des conférences intergouvernementales le prévoyait. Malgré l'élection de ses membres au suffrage universel direct, cette institution n'a pas acquis une légitimité démocratique suffisante. Il est vrai qu'il n'y a même pas un mode d'élection identique dans tous les Etats et que le vote ne se déroule pas le même jour suivant les pays ! De plus, le fait qu'il n'est jamais osé utiliser son pouvoir de censure vis-à-vis de la Commission renforce sans doute ce point de vue. A cet égard, le conflit ouvert lors de la préparation du budget 1995 est peut-être le signe d'un renversement de tendance. En dépit de l'article 203 du Traité, il a classé 75% de la rubrique 1 de la Politique agricole commune en dépenses non obligatoires (soit 28 milliards d'écus) ce qui lui permet de les discuter[82].

Pour la politique économique, la Commission envisageait à l'article 102 D d'associer le Parlement aux orientations pluriannuelles arrêtées par le Conseil (sous forme de consultations). Ce dernier avait deux mois pour se prononcer. L'article 103 §4 du traité de l'Union européenne n'associe le Parlement qu'en phase terminale : « Le président du Conseil et la Commission font rapport au Parlement européen sur les résultats de la surveillance multilatérale ».

Concernant la procédure budgétaire, la Commission souhaitait associer plus étroitement le Parlement à son élaboration (le terme employé est coresponsabilité), notamment en ne distinguant plus entre dépenses obligatoires et non obligatoires (la chambre ayant alors le dernier mot pour toutes les dépenses). Le Conseil aurait examiné le projet de budget

toujours établi par la Commission après le Parlement, puis, serait revenu devant le Parlement. En cas de désaccord, une procédure de concertation (associant un nombre identique de députés et de représentants du Conseil) était prévue entre le Conseil et le Parlement. S'il y a accord, le Parlement peut lors de la seconde lecture soit accepter le budget à la majorité, soit le modifier à la majorité qualifiée. En cas de désaccord, le Parlement examine le projet soumis par le Conseil et peut l'adopter ou le refuser dans les mêmes termes que ci-dessus. S'il ne décide pas dans les délais impartis (quarante-cinq jours), le projet est réputé approuvé.

Le traité de Maastricht n'apporte aucune modification à l'article 203 du traité de Rome. C'est le Conseil qui reçoit en premier le projet de budget et statue à la majorité qualifiée, c'est lui qui a toujours le dernier mot.

Nonobstant le recul manifeste des pouvoirs que la Commission souhaitait accorder au Parlement, des avancées constructives ont été possibles :

Le Traité prévoit que si une majorité le permet, le Parlement pourra demander à la Commission de soumettre une question quant à la mise en œuvre du Traité (article 138 B). En outre, alors que le traité de Rome limitait l'intervention du Parlement à un simple avis (consultation) et que l'Acte Unique introduisait une procédure de coopération avec le Conseil (qui prenait des décisions à la majorité qualifiée), le nouvel **article 189 B**, parallèlement à ces mesures, accorde au Parlement un pouvoir de codécision avec le Conseil lui permettant de mettre en échec définitivement un projet dans une quinzaine de matières déterminées[83].

Est ainsi reconnu un quasi droit de veto, le Parlement assumant seul alors la responsabilité du blocage d'une loi. La procédure de codécision fonctionne dans les deux cas suivants :

- Lorsque le Parlement européen rejette une proposition commune que lui a transmise le Conseil ;

- Lorsque le Parlement a amendé cette proposition commune et que le Conseil n'est pas d'accord sur ces amendements.

Le Comité de conciliation composé d'autant de représentants du Conseil que du Parlement a pour tâche de parvenir à un accord à la majorité qualifiée. Deux hypothèses interviennent :

- L'accord est possible : le projet commun est alors soumis à l'approbation du Conseil et du Parlement;
- L'accord est impossible : la proposition n'est pas adoptée sauf si le Conseil à la majorité qualifiée (la « troisième lecture ») confirme la position commune sur laquelle il avait marqué son accord avant que la conciliation n'intervienne, incluant ou non des amendements du Parlement. L'acte est définitivement arrêté, à moins que la majorité absolue des parlementaires ne votent contre.

Une Commission temporaire d'enquête pourra être constituée si un quart des parlementaires l'accepte en vue de s'assurer de la bonne administration du droit communautaire (article 138 C).

Afin de concrétiser la citoyenneté européenne que le Traité instaure, on reconnaît à tout citoyen de l'Union le droit de présenter seul ou non une pétition au Parlement si celle-ci relève de l'activité de la Communauté (nouvel article 138 D). De même, est créé à l'article 138 E, au sein de la chambre, un médiateur habilité à recevoir les plaintes de ces derniers.

Le Traité renforce aussi le pouvoir du Parlement en étendant la procédure d'avis conforme :

- à la définition des missions, des objectifs prioritaires et de l'organisation des fonds à finalité structurelle, ainsi que de leur règle de fonctionnement et de coordination, et à la création du Fonds de cohésion (article 130 D).
- à la nomination du Président et des dix-sept membres constituant la Commission dont le mandat sera, à partir du 1er janvier 1995, de cinq ans. En consultation avec le Parlement européen, les gouvernements désignent la personnalité qu'ils envisagent de

nommer; puis, en consultation avec ce dernier ils désignent les commissaires. Ainsi, l'ensemble est soumis à l'approbation du Parlement européen et, enfin, nommé par les gouvernements.

- aux accords internationaux qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération, ou qui ont des implications budgétaires importantes pour la communauté ou qui impliquent une modification d'un acte adopté selon la procédure de codécision (article 228 §3).

S'il se félicite de l'introduction du principe de subsidiarité « dans la défense des compétences nationales et surtout régionales » et exprime sa détermination de « poursuivre ses efforts pour aboutir à une Union européenne démocratique et réelle de type fédéral », le Parlement européen dans une résolution adoptée le 7 avril 1992[84], a émis de fortes critiques par rapport au traité instituant l'Union européenne tant générales que concernant spécifiquement l'UEM. Il déplore notamment :

- qu'un pouvoir économique démocratique ne soit pas créé en parallèle au « pouvoir monétaire autonome de la Banque centrale européenne », ce qui renforce le pouvoir du Conseil et augmente le déficit démocratique. Néanmoins, la BCE n'est pas complètement isolée du pouvoir politique étant donné que le président du Conseil « Ecofin » (dont les membres sont soumis au contrôle démocratique) et un représentant de la Commission seront observateurs au Conseil des gouverneurs ; inversement, le président de la BCE pourra être entendu par le Conseil « Ecofin » ainsi que par le Parlement européen;
- que « l'entrée en vigueur du processus décisionnel relatif à la politique économique se fera au détriment des possibilités d'intervention parlementaire au niveau national et européen ». Il ajoute que les parlementaires nationaux ne pourront plus sanctionner les gouvernements étant donné que le Conseil décidera à la majorité qualifiée. La chambre européenne n'étant informée qu'*a posteriori*. Il se déclare surpris du fait que les recommandations adressées aux pays ne soient pas transmises aux chambres du pays concerné. Afin de pallier en partie ce déficit démocratique, il demande qu'un accord interinstitutionnel tripartite (Conseil/Commission/Parlement) rende possible la concertation dans les secteurs suivants: sanctions imposées par le Conseil quand un

pays connaît un déficit budgétaire excessif, accords monétaires internationaux, nominations des responsables de la Banque centrale européenne, gestion et modalités des concours mutuels prévus lors d'un déficit de balance des paiements d'un pays membre, dérogation quant à l'introduction de l'écu, appréciation des programmes de convergence ;

- que les décisions ayant trait à l'harmonisation fiscale ne puissent être prises à la majorité du Conseil avec procédure de codécision avec le Parlement ;
- qu'un véritable pouvoir de codécision ne soit pas créé assurant un poids égal entre le Conseil et le Parlement ;
- que la procédure d'avis conforme ne soit pas étendue aux futurs amendements au Traité, à la modification des ressources propres, aux amendements relatifs à la citoyenneté ;
- que le vote à l'unanimité au Conseil reste si étendu.

Tableau 2: Composition du Parlement européen en 1994

Pays	**Population**		**Députés**		**Habitants/Députés**
	millions	%	unités	%	
Belgique	10.1	2.8	25	4.4	403.300
Danemark	6.2	1.77	16	2.8	324.700
Allemagne	81.2	23.2	99	17.5	819.200
Grèce	10.4	2.9	25	4.4	415.600
Espagne	39.1	11.2	64	11.3	611.200
France	57.8	16.5	87	15.3	664.400
Irlande	3.6	1	15	2.6	238.100
Italie	57	16.3	87	15.3	654.700
Luxembourg	0.4	0.1	6	1	65.000
Pays-Bas	15.4	4.4	31	5.5	495.300
Portugal	9.9	2.8	25	4.4	394.700
Royaume-Uni	58.3	16.7	87	15.3	669.800

Il convient de réexaminer sérieusement le mode de représentation du Parlement européen qui ne reflète pas les écarts de population entre les pays membres (tableau 2). En effet, l'Allemagne est sous-représentée au sein du Parlement européen (un parlementaire pour 819.200 habitants); ce qui n'est pas le cas des autres grands pays. A l'opposé, le

Luxembourg est largement sur-représenté comme l'ensemble des petits pays (un parlementaire pour 65.000 habitants). Le rapport entre ces deux extrêmes est égal à 12,6.

Si la décision prise lors du Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992 n'est pas revue, une Union de trente-quatre Etats membres impliquerait plus de mille députés européens comme le tableau 3 le confirme. D'où les propositions de plafonner le nombre de parlementaires à 750.

Tableau 3: Projection de la composition du Parlement européen dans l'hypothèse de la grande Europe

	Population (en millions)	Superficie (milliers de km)	Adaptation arithmétique	Proportionnelle dégressive Modèles*		Proportionnelle stricte avec un plafond de 750 membres
				Bocklet	De Gucht	
Union actuelle:						
Autriche	7.8	83	21	21	20	10
Belgique	10	31	25	24	25/24	13
Allemagne	80.3	357	99	102	99	106
Danemark	5.1	43	16	17	15	7
Grèce	10.2	131	25	24	24	13
Espagne	39	505	64	65	69	52
Finlande	5	338	16	17	14	6
France	57.2	552	87	86	86	75
Irlande	3.5	70	15	13	12	5
Italie	56.7	301	87	87	87	77
Luxembourg	0.4	3	6	6	6	3
Pays-Bas	15.1	41	31	31	34	20
Portugal	9.8	92	25	24	25	14
R-U	57.7	242	87	87	87	76
Suède	8.6	450	22	22	21	11
Total	**366.4**		**626**	**566**	**569/568**	-
AELE:						
Islande	0.3	103	6	6	6	3
Liechtenstein	0.03	0.2	6	6	6	2
Norvège	4.2	324	15	15	13	5
Suisse	6.7	41	16	19	18	9
Total cumulé	**441.7**	-	**669**	**672**	**667**	**507**
Europe centrale:						
Rép. Tchèque et slovaque	15.7	128	25	32	35	21
Hongrie	105	93	24	26	25	14
Pologne	37.9	313	60	67	64	50
Total cumulé	**441.7**	-	**778**	**797**	**791**	**592**
Méditerranée:						
Chypre	0.7	9	6	6	6	3
Malte	0.3	0.3	6	6	6	3
Turquie	57	779	81	86	81	77
Total cumulé	**499.7**	-	**871**	**895**	**884**	**675**
Europe orientale et Balkans:						
Albanie	3.1	29	15	12	10	4
Bulgarie	9.1	111	20	22	23	12
Bosnie-H.	3.4	-	15	12	10	4
Croatie	4.7	-	16	16	13	6
Estonie	1.6	45	12	8	9	3
Lettonie	2.7	64	13	10	11	3
Littuanie	3.7	65	15	13	11	5
Roumanie	23	238	46	42	50	31
Slovénie	1.9	-	12	6	6	3
Total cumulé	**552.9**	-	**1035**	**1036**	**1027**	**746**

*: Dans les deux modèles de composition, les sièges sont répartis selon une clé de proportionnalité dégressive à partir de différentes règles par tranches d'habitants supplémentaires:
Selon Reinhold Bocklet, jusqu'à 1 million d'habitants chaque Etat obtient un minimum de 6 sièges; entre 1 et 5 millions, un siège pour 350.000 habitants; entre 5 et 20 millions, un siège pour 750.000 habitants; entre 50 et 60 millions, un siège pour 1 million d'habitants.
Selon Karel De Guth, jusqu'à 1 million d'habitants, chaque Etat obtient un minimum de 6 sièges; entre 1 et 25 millions, un siège pour 500.000 habitants; entre 25 et 60 millions, un siège par 2 millions d'habitants.

Source: Assemblée nationale, 1995, Rapport d'information n°1939 déposé par la Délégation pour l'Union européenne, "Quelles réformes pour l'Europe de demain?", p.209.

1.4.3.-... et l'institution d'un Comité des régions...

L'éclatement de l'Etat-nation et la montée de la globalisation de l'économie appellent une nouvelle réflexion sur le rôle des entités infra-étatiques qui souhaitent de plus en plus s'affranchir du centre. Ainsi, coexistent globalisation et demande plus forte d'autonomie régionale[85]. Mais, selon Panayotis Soldatos et Hans J. Michelmann, ces entités régionales (dont l'existence se voit reconnue juridiquement par le traité de Maastricht avec la création d'un Conseil des régions) sont elles-mêmes soumises à deux facteurs d'instabilité: faire face à la compétition internationale à travers le choix des localisations des entreprises internationales, et être à même de pouvoir présenter leurs richesses socio-économiques (éducation, transport, communications...) comme une opportunité face à ces entreprises.

Les articles 198 A, B et C créent ce comité consultatif qui répond pour partie aux désirs relatés ci-dessus d'associer plus étroitement les régions au champ législatif communautaire les concernant directement. Il est composé de 189 représentants des collectivités régionales et locales nommés sur proposition des pays membres pour une durée de quatre ans.

L'impact de l'intégration européenne sur l'exécutif régional peut être appréhendé à travers l'exemple du fédéralisme allemand. Dès 1956 fut créé un Observatoire des *Länder* chargé d'informer ces derniers lors des négociations constitutives au traité de Rome. C'est lors de la réunion de mai 1988 avec la représentation de Bavière à Bonn que le président de l'Union avait réfléchi sur une meilleure prise en compte des régions dans la construction communautaire, à travers le respect du principe de subsidiarité.

En effet, la structure fédérale allemande reconnaît aux *Länder* le statut d'Etat et leur attribue de larges compétences exclusives dans des domaines aussi variés que la culture, l'éducation, la télévision, les transports et l'environnement. Elle leur attribue également

une compétence quant à la mise en application de la loi fédérale, ce qui donne une dimension de « *checks and balances* » à ce fédéralisme de coopération. Il est donc normal que l'activité législative européenne (qui touche en particulier de plus en plus les secteurs tels que les politiques de transport, la directive sur la diffusion de programmes télévisés ou sur le niveau de pollution, la croissance des politiques régionales...) ait eu un impact sur cette structure au point d'éveiller les soupçons des entités nationales et/ou régionales. Selon Rudolf Hrbek, trois périodes peuvent être dégagées quant à l'implication des *Länder* dans la politique communautaire; elles démontrent la capacité du fédéralisme allemand à répondre aux nouvelles attentes et aux nouveaux défis qu'offre la construction européenne[86].

- De 1957 à 1986: La loi fondamentale exerçait un cadre contraignant et ambigu au pouvoir diplomatique des Länder. L'article 32 §1 stipule que « La Fédération assure les relations avec les Etats étrangers » et l'article 24 §1 indique que « La Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales » ; cet article est qualifié souvent de « pouvoir d'intégration ». Toutefois, l'ambiguïté était liée à l'alinéa 3 de l'article 32 : « Dans la mesure de leur compétence législative, les *Länder* peuvent, avec l'assentiment du Gouvernement fédéral, conclure des traités avec des Etats étrangers ». La participation des *Länder* (*Länderbeteiligungsverfahren*) ne fut introduite qu'en 1979 obligeant les deux niveaux de juridictions à coopérer pour les projets liés à la compétence des régions. L'accord de Lindau (14/11/1957) lève cette ambiguïté en établissant que les *Länder* autorisent le gouvernement fédéral à négocier diplomatiquement dans leur domaine de compétence en échange d'être associés aux discussions.
- De 1986 à 1987, tous les *Länder* ouvrirent un bureau de représentation à Bruxelles et en 1985 l'Assemblée des régions en Europe fut créée, suivie en octobre 1989 par la Conférence de l'Europe des régions.
- De 1986 à 1987: L'article 2 de la loi de ratification de l'Acte unique permet d'associer plus étroitement les *Länder* à la construction européenne en obligeant le gouvernement fédéral à les tenir informés de tout projet communautaire d'une part et en leur offrant un droit de représentation au sein de la délégation allemande. De plus, dans le

domaine des compétences exclusives des *Länder*, si le gouvernement fédéral prend une décision contraire à celle arrêtée par ces derniers, il doit se justifier auprès du Bundesrat. Ainsi, plus de 10.000 rapports d'informations lui sont transmis chaque année.

- 1992: La ratification du traité de Maastricht va offrir une formidable opportunité pour les Länder de voir un accroissement de leurs pouvoirs de négociation au niveau communautaire. Les tentatives qui avaient débuté en décembre 1989 vont se concrétiser par la réécriture de l'article 23 rendu caduc suite à la réunification allemande, article qui indique la prééminence du point de vue du Bundesrat pour toutes les questions relevant exclusivement des *Länder*[87].

1.4.4 ... ce qui n'empêche pas le Parlement français de demander plus de pouvoirs

Si la Délégation pour les affaires européennes constate une amélioration de l'information du Parlement français, il n'en demeure pas moins qu'elle souligne que "l'exécutif continue de mener sa politique communautaire en toute indépendance à l'égard du Parlement"[88]. En outre, la comparaison du pouvoir du Parlement français vis-à-vis des parlements étrangers révèle le manque de contrôle du Parlement français. Or, ce déficit démocratique n'est pas imputable à une instance supranationale quelconque mais bien au gouvernement français et, plus globalement, aux constituants de 1958. Cette opinion semble confirmée par Henri Oberdorff : « L'Europe a accentué cette mise à l'écart du Parlement. Si le déficit démocratique existe vraiment - ce qui reste à prouver dans la construction communautaire - il se trouve plutôt à ce niveau »[89]. Deux textes y ont, en partie, remédié :

- La loi du 10 mai 1990 (loi Josselin) accroît sensiblement les pouvoirs de la Délégation même si celle-ci ne peut se muer en Commission à part entière ;
- « Constitutionnalisant » la loi Josselin, le nouvel article 88-4 de la Constitution française signale que désormais : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative ». Toutefois,

comme le note Marc Guillaume[90], l'obligation de transmission, ne concernant que les lois, est moins étendue que celle qui était prévue par la loi de 1990. Il appartiendra donc désormais au gouvernement de trier les actes communautaires selon qu'ils doivent être intégrés ou non à la loi française.

Ces modifications ont permis notamment que des auditions de membres du gouvernement et de représentants des institutions européennes soient possibles, que les parlementaires européens puissent participer aux réunions de la Délégation avec voix consultative, que le « blocus » du gouvernement français quant à l'accès aux documents communautaires soit levé pratiquement intégralement depuis le 15 novembre 1991. Néanmoins, l'ancien ministre des affaires européennes Elisabeth Guigou a refusé aux parlementaires le droit d'être associés en amont dans le processus décisionnel communautaire; en effet, cela aurait créé une procédure d'échange direct entre la Commission et l'Assemblée et conduit à modifier l'article 20 de la Constitution qui donne compétence exclusive au gouvernement de représenter la France dans les négociations internationales[91].

Ainsi, globalement, le Parlement français sera à même de travailler correctement lors de la Conférence intergouvernementale prévue en 1996 pour réexaminer les textes instituant les Communautés. Néanmoins, le tableau récapitulatif quant aux organes spécialisés dans les affaires communautaires des autres parlements montre l'opacité du contrôle parlementaire français, très nette par rapport au Danemark ou au Royaume-Uni, deux pays très réticents à l'avancée fédérale (faut-il y voir là une causalité quelconque ?). C'est la raison pour laquelle l'Assemblée propose que les deux chambres françaises puissent être saisies pour avis par le gouvernement de tous les projets communautaires. Cet avis ne lierait pas le gouvernement et pourrait prendre l'une des trois formes suivantes : accord tacite (si transmission de l'avis hors du délai prévu), avis communiqué par écrit au gouvernement, rapport assorti ou non de conclusions.

Au total, le principe de subsidiarité n'est pas un principe d'attribution des compétences, comme le prétendait, en 1990, Valéry Giscard d'Estaing. En effet, c'est un principe d'organisation dynamique qui traduit une volonté politique directrice de la construction communautaire. En témoigne l'existence de deux conceptions de ce principe lors de la conférence intergouvernementale de 1991: les Britanniques mettant l'accent sur la nécessité, les Allemands sur l'efficience économique.

La mondialisation accrue de l'économie entraînera une influence grandissante de ce principe; le dilemme n'étant que plus vif entre le renforcement des pouvoirs de l'Union et celui des Etats membres, voire des régions. Mais, pour Jean Charpentier, le destin du principe de subsidiarité dépendra de la volonté des institutions politiques et juridictionnelles, de le faire appliquer en dehors de toute considération partisane et/ou conjoncturelle[92]. Dans l'accord interinstitutionnel sur les procédures relatives à la mise en oeuvre du principe de subsidiarité signé le 25 octobre 1993, le Conseil s'est engagé à améliorer la démocratie et à respecter le principe de subsidiarité en rendant compte de ses travaux; de même, la Commission a décidé de publier annuellement son programme législatif. Ainsi, un examen de subsidiarité et de proportionnalité est pratiqué avant chaque initiative de la Commission. Ainsi, pour la Commission, les craintes soulignées précédemment sont infondées, même si elle admet que la perception de ce principe varie suivant les Etats et les domaines concernés. Dans son rapport pour le groupe de réflexion de la Conférence intergouvernementale, elle estime que des considérations de court terme ont guidé l'application de ce principe; ce dernier étant perçu comme « un moyen pour affaiblir l'Union »[93]. Elle rappelle que sa perception doit également être « positive » afin de conforter le cadre collectif d'une action et ce, dans le but de satisfaire les besoins des citoyens. Pour autant, il doit être clair que la Conférence n'a pas pour mission d'accroître les pouvoirs de la Commission.

En revanche, le principe de subsidiarité ne permettra aucunement de trancher la difficulté fondamentale qui est la suivante: « la question de savoir si une action de la Communauté ne pourrait être réalisée de *manière suffisante* par les Etats, ou si les mesures envisagées n'excèdent pas *ce qui est nécessaire* pour atteindre les objectifs visés est dans une large

mesure une question d'*opportunité* qui relève du pouvoir politique seul, alors que la Cour ne contrôle que la *légalité* »[94].

Comme l'indique Ernst-Ulrich Petersmann[95] le renforcement du contrôle démocratique exige non seulement une redéfinition « horizontale » des pouvoirs réglementaires des organes communautaires, mais aussi et surtout une séparation « verticale » de ces derniers. Seul un régime fédéral permettra en effet « d'ajouter une sécurité additionnelle aux droits individuels, de diviser les pouvoirs délégués par les individus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements le composant et de restreindre, de ce fait, les pouvoirs fédéraux et nationaux, de permettre aux différents gouvernements de se contrôler mutuellement (i.e. via une cour constitutionnelle et un organisme fédéral représentant les Etats-membres); d'intégrer la fédération en éliminant le protectionnisme réducteur de bien-être au niveau national; mais aussi de décentraliser les fonctions gouvernementales en un Etat unitaire antérieur parmi plusieurs "régions" ou autres entités (...); de protéger l'autonomie locale et régionale ainsi que la diversité; et de promouvoir, de ce fait, une concurrence entre les gouvernements en tant que méthode décentralisée pour encourager l'expérimentation, tester les mesures alternatives pour l'offre de biens et services publics, découvrir les "défaillances gouvernementales" et créer des motivations propres à les corriger (telles que permettre aux gens "de voter par les pieds") »[96]. Cette citation semble particulièrement exhaustive tant sur le plan juridique qu'économique pour l'avoir reprise quasiment *in extenso*. D'où les deux axes préconisés par l'auteur: faire en sorte que les pouvoirs des gouvernements protègent les droits des individus (« Etat protecteur ») et fournissent un niveau suffisant de bien public, d'une part, et instituer des contre-pouvoirs ou « *checks and balances* », d'autre part. Cela permettra de parvenir, selon la formule célèbre de Lincoln, « a government of the people, by the people, for the people ».

Depuis le traité de Paris de 1951, deux "visions" de l'intégration européenne sont concurrentes :

- La perception unitaire a établi les étapes futures d'un marché commun dans lequel les politiques économiques sont un moyen d'assurer une intégration économique plus importante, le but ultime réside dans l'union politique.
- La perception communautaire rejette le moule classique de la souveraineté qu'elle conçoit comme un archétype dépassé; l'interdépendance rendant toute souveraineté illusoire.

J.H.H. Weiler estime que l'Europe n'a pas encore choisi son modèle ultime d'avancée[97]. De ce fait, si la construction européenne se poursuit, c'est plus la résultante de ses dysfonctionnements multiples que par une volonté déterminée. Si des succès sont certains tels que l'absence de conflit majeur en dépit d'une intervention législative européenne croissante, il reste un pas important à franchir: passer d'une légitimité formelle à une légitimité sociale qui consiste en l'acceptation sociétale du système. Ainsi, « what becomes crucial for the success of the integration process is the social legitimacy of the new integrated policy despite this loss of total control over the integrated areas by each policy »[98].

Estimant qu'après l'Union économique et monétaire les principales responsabilités dans la conduite de la politique macroéconomique seront transférées au niveau de la Communauté, Gavin McCrone estime qu'il conviendrait de profiter des opportunités ainsi offertes plutôt que d'y résister[99].

Tel n'est pas l'avis rendu par la Cour constitutionnelle allemande, qui se veut la farouche gardienne d'une stricte application du principe de subsidiarité dans son jugement défini en octobre 1993[100]. Qualifiant l'Union européenne de *Staatenverbund* (groupement, assemblage, liaison d'Etats), la Cour semble la définir plus comme une confédération que comme une fédération. Redoutant le rôle intégrateur joué par la Cour de justice des Communautés européennes, elle réaffirme le principe de démocratie selon lequel le pouvoir de l'Etat émane du peuple seul et qu'en conséquence, « le Bundestag allemand doit conserver des attributions d'une importance substantielle ». Il en découle également que non seulement tout transfert additionnel en direction de l'Union ne serait pas validé

par la présente loi de ratification, mais que la Cour allemande s'arroge le droit « de vérifier si les actes des institutions et organes européens se situent dans les limites de leurs compétences qui leur sont conférés ou s'ils les excèdent ». Quant à l'union économique et monétaire, la Cour estime que « la date prévue pour l'entrée en vigueur de la troisième étape (...) représente plutôt la définition d'un but qu'une date juridiquement contraignante » ; elle rappelle également que les critères de convergence doivent faire l'objet d'un vote à l'unanimité.

Devant le club « Témoin » réuni à Lorient en août 1993, Jacques Delors défendait une vision plus positive de l'intégration communautaire en livrant ce « programme commun » pour l'Europe : « Nous devons plaider pour l'approche fédérale qui, seule, permet de délimiter les pouvoirs des institutions européennes et de garantir les compétences des Etats et des régions. Nous avons à proposer la démocratisation des institutions en même temps que l'accroissement de leur efficacité: un processus de décision allégé et rapide, la responsabilité de la Commission devant le Parlement européen et devant le Conseil européen, l'extension des pouvoirs législatifs du Parlement européen, les modalités d'association des parlements nationaux, l'importance d'un comité des régions, et ce, toujours au nom de la subsidiarité »[101].

Cette citation évocatrice à plus d'un titre permet de constater que le principe de subsidiarité à lui tout seul n'explique rien. Il doit être appréhendé dans une perspective fédérale. Or, en Europe, le seul fédéralisme qui existe n'est pas un fédéralisme rassembleur et unificateur. Bien au contraire, il s'agit d'un fédéralisme défensif, compétitif qui vient ajouter des dilemmes budgétaires au lieu de les résoudre. C'est d'ailleurs l'une des conséquences directes de la subsidiarité, que chaque échelon cherche à montre aux autres que son intervention est la plus efficace. Mais comment définir précisément ce concept de fédéralisme compétitif et quelles conséquences a-t-il sur l'action budgétaire au sein de l'UE ?

2. *LE FEDERALISME : UN REMEDE EFFICACE POUR SORTIR DES DILEMMES BUDGETAIRES ?*

"Nobody spends somebody else's money as carefully as he spends his own".
Milton Friedman, *Free to choose*, New-York, Harcourt Brace Jovanovich, 1980, p.31.

Stimulé par les travaux entrepris par Samuelson en 1954[102] qui démontrait que les citoyens contribuables n'avaient aucun intérêt à révéler le niveau véritable de biens publics dont ils avaient besoin (problème du cavalier libre), Charles Tiebout suggère en 1956 qu'une compétition fiscale entre les collectivités locales sera à même d'offrir pour le consommateur-contribuable plus de biens publics à un moindre coût. Cette compétition sera rendue possible par la migration des citoyens agissant comme un substitut à la révélation de leur niveau de préférence. Ceci permettra à Mancur Olson d'établir en 1969 le **principe de l'équivalence fiscale**[103]: les limites spatiales de chaque collectivité doivent correspondre à celles pour lesquelles les bénéfices de la production des biens et services publics sont fournis. En 1972, dans son premier ouvrage consacré au fédéralisme budgétaire, Wallace Oates établira le **théorème de la décentralisation**[104].

Puis, s'intéressant au captage du surplus par un Etat tentaculaire, Geoffrey Brennan et James Buchanan (1977 et 1980) décrivent un modèle capable de circonscrire l'action étatique dans des limites mieux définies en augmentant la responsabilité des élus locaux, d'où des gains d'efficience et de proximité attendus par rapport à la centralisation.

Enfin, s'appuyant sur ces travaux, Thomas Dye (1990) pense que l'instauration d'un fédéralisme compétitif est un excellent moyen de contraindre l'Etat Leviathan dans des limites de compétence plus soigneusement définies. Friedrich Schneider (1993) établit que la démocratie directe suisse permet aux citoyens d'exercer un contrôle plus étroit sur les dépenses publiques. La décentralisation française est ici appréhendée comme une

tentative, voulue et menée paradoxalement par l'Etat, pour accorder plus de pouvoirs aux collectivités territoriales. A terme, en était attendue peut-être une meilleure efficience dans l'allocation des facteurs au niveau des localités, et en tout cas, une plus grande responsabilisation des élus locaux.

2.1. ACCROITRE L'EFFICIENCE DE LA PRODUCTION DE BIENS PUBLICS LOCAUX

En introduisant le concept de « *voting by feet* », Charles Tiebout démontre qu'il est possible, à l'échelon local, de déterminer un niveau efficient de production. Mais, la multiplicité des hypothèses posées suscite de nombreuses critiques formulées à l'encontre de ce modèle, notamment par Wallace Oates qui dénonce le risque d'une ségrégation par le revenu. Ainsi, des villes composées uniquement de personnes riches (ou de pauvres), pourraient se constituer. Il est donc particulièrement utile de constater si les individus migrent ou non en fonction des services offerts et s'il y a création de localités « homogènes ».

2.1.1.- « Voter avec les pieds » : le modèle de Tiebout

Tiebout pense, contrairement à Musgrave et à Samuelson, qu'une solution de marché existe pour déterminer le niveau de production de biens publics. S'il estime valide le raisonnement de ces auteurs au niveau fédéral, il entend réfuter leur analyse au niveau local. Après avoir souligné que les dépenses publiques locales étaient plus importantes que celles réalisées au niveau fédéral, l'auteur présente un modèle comportant sept hypothèses dans lequel les individus vont révéler leurs préférences en votant avec leurs pieds (« *voting by feet* »). Ainsi, ils révéleront la quantité de biens publics qu'ils souhaitent acquérir : « There is no way in which the consumer can avoid revealing his preferences in a spatial economy. Spatial mobility provides the local public-goods

counterpart to the private market's shopping trip »[105]. Tiebout va étendre à l'ensemble de la population les conditions de taille optimale que James Buchanan avait décrites au niveau d'un simple club. La procédure de vote avec les pieds permettra donc de réaliser un équilibre optimal au sens de Pareto, ce qui entraînera une compétition interjuridictionnelle qui renforcera l'efficience dans les fonctions d'allocation de ces dernières. Les localités seront incitées à produire des biens publics au moindre coût, étant plus proches des préférences individuelles. Dans la querelle équité *versus* efficacité qui souvent recoupe celle entre centralisation et décentralisation, Tiebout opte délibérément pour la seconde. Les hypothèses sont les suivantes:

- Les individus sont mobiles et résident là où leurs satisfactions sont les mieux réalisées. Cependant l'auteur admet qu'il n'existe que peu d'études sur ces motivations. C'est donc plus les consommateurs-contribuables qui s'adaptent aux services offerts que le club qui s'adapte à eux;
- Ils disposent d'une information parfaite quant aux caractéristiques (dépenses et impôts prélevés) de toutes les communautés ou clubs;
- Le nombre de clubs répondant aux désirs des consommateurs-contribuables est élevé;
- Les personnes tirant leur revenu de rentes, par conséquent, les contraintes géographiques ne jouent donc pas sur leur niveau de revenu;
- Il n'existe pas d'externalités positives ou négatives entre clubs. Par exemple, aucun individu ne peut bénéficier des services offerts par une bibliothèque s'il ne réside pas dans la ville dont dépend cette bibliothèque;
- A un coût de production minimal, tous les services qu'offre une localité ont une taille optimale (l'auteur utilise l'expression de « *city manager* » et non de maire pour désigner le responsable de la collectivité). Il y a des inputs qui sont fixes tels que la dimension géographique, une plage ne peut accueillir plus de x individus par exemple (une variation de coûts entraînera une modification de la quantité offerte). La production de biens publics ne bénéficie pas d'économie d'échelle et des coûts de congestion apparaissent. Chaque collectivité possède une taille optimale définie comme étant celle pour laquelle le coût de congestion imposé par le nouvel arrivant est égal à son imposition locale. A ce niveau d'équilibre, le revenu supplémentaire ne fait



que compenser les coûts qu'il impose à l'ensemble des résidents. La taille de la juridiction est déterminée au niveau pour lequel les coûts moyens sont les plus bas[106];

- Les clubs en-dessous de la taille optimale souhaiteront attirer de nouveaux arrivants, *a contrario* pour les clubs dont la taille est supérieure à l'optimum.

Plus la taille du club est élevée, plus il est coûteux de le quitter; les migrations devant toucher plus sensiblement les communautés de faible dimension. Mais, plus elles seront petites, plus l'on peut s'attendre à ce que des externalités se produisent et conduisent à une allocation de biens publics non optimale.

Deux conclusions majeures seront retenues du modèle de Tiebout :

- La révélation des préférences pour des biens publics;
- L'efficience de l'allocation dans la production des biens publics locaux.

Cet article séminal a fait l'objet de nombreuses critiques qui sont maintenant présentées.

2.1.2.- Les critiques formulées à l'encontre de Tiebout

Peggy Musgrave note que Tiebout se focalise sur une seule fonction de l'Etat, la fonction d'allocation, et par là même rejette les fonctions de stabilisation et de redistribution qui sont toutes les deux aussi importantes. De plus, au sein de cette seule fonction d'allocation, Tiebout ne l'étudie qu'à l'échelon local alors qu'à l'évidence cette fonction est partagée entre différents niveaux de juridictions, qui plus est dans un pays qui connaît une structure fédérale. Ainsi, il centre son analyse sur une compétition ne pouvant intervenir qu'entre localités appartenant à un même niveau, d'où une compétition « horizontale ».

Fiscalement, deux oublis apparaissent: la seule imposition envisagée est l'impôt par capitation (forfaitaire); la localisation du capital n'exerçant aucune influence. En outre, les individus ne sont perçus que dans leur fonction de consommation de biens publics, alors qu'ils consomment des biens privés, épargnent et travaillent. Une telle pluralité rend

peu probable la constitution de groupes réellement homogènes dans leur préférence vis-à-vis des biens publics. Enfin, en raison des externalités interjuridictionnelles, les vertus d'une taxation au bénéfice perdent de leur validité puisqu'elle n'est plus efficiente. A moins de l'étendre aux bénéficiaires extérieurs, le risque est d'aboutir à une compétition fiscale. En l'absence d'une coordination minimale, il y aura une offre insuffisante de biens publics[107].

Si les ménages disposent de revenus autres que financiers pour vivre, leur localisation dépend non seulement de l'offre des services proposés par la localité mais aussi des opportunités d'y trouver un travail. Ainsi, la révélation des préférences, pièce maîtresse du raisonnement, ne pourrait plus s'exercer. Conscients de cette difficulté, James Buchanan et Charles Goetz[108] ont tenté de la dépasser en établissant que chaque bien public est fourni par un club quelle que soit la localisation de ses membres; ce qui est bien loin de l'hypothèse originelle de Tiebout.

Wallace Oates[109] note qu'il est frappant que Tiebout n'utilise pas un modèle spatial et ne fasse pas allusion à une imposition locale dans un raisonnement qui s'attache à vouloir décrire les décisions de migration. De même, il reproche que la collectivité ne soit pas perçue comme un lieu de travail et d'amitié.

Mais, la principale critique sous-jacente au modèle de Tiebout porte sur le fait que la compétition interjuridictionnelle désavantage les pauvres, ce qui justifierait une intervention étatique puisque les gens constituent des groupes homogènes en termes de revenu. En raison des propriétés du modèle (notamment la fixité des coûts de production du bien public), il y aurait un effet boule de neige pervers: les riches le seraient davantage car ils bénéficieraient de plus de biens publics à un coût moindre à l'inverse des pauvres. Pierre Pestiau évoque à cet égard la constitution de « ghettos homogènes »[110] légitimant une intervention étatique susceptible d'y remédier.

En effet, Wallace Oates[111] dénonce la **ségrégation par le revenu**. La demande de services locaux est une fonction élastique au revenu et l'incitation est implicite à recourir à des

impôts liés au revenu pour financer les dépenses locales. Les riches seraient incités à exclure les pauvres qui ne contribuent que faiblement à cet impôt, d'où une instabilité potentielle parmi eux[112]. Il convient de pallier un des problèmes fondamentaux des finances publiques locales (ignoré par Tiebout), à savoir la définition d'une fonction de production. Reprenons son raisonnement analytique:

L'hypothèse est faite que tous les individus ont la même fonction d'utilité:

(1) $U = U(C,Z)$

C étant le niveau du bien public local et Z la consommation d'un seul bien privé. Deux types de personnes existent: r les riches et p les pauvres qui disposent d'un revenu Y différent ne dépendant pas, comme dans le modèle de Tiebout, du lieu de résidence. Chacun souhaite maximiser son utilité sous la contrainte budgétaire suivante où T est le montant d'impôt pour lequel le citoyen opte librement suivant la ville dans laquelle il a choisi d'habiter et Z est posé comme unitaire.

(2) Y_r (ou Y_p) $= Z + T$

La production de biens publics locaux dépend non seulement des *inputs* directs par habitant I_i mais aussi des caractéristiques propres à la population et notamment du pourcentage de riches R_i/N_i. Dans une autre formulation, ce ratio recouvre le vecteur E qui reprend l'ensemble des caractéristiques de la population (telles que la motivation chez des jeunes de poursuivre des études, etc.) et pas seulement le pourcentage de riches. L'hypothèse est faite implicitement que l'ensemble de celles-ci ne recouvrent que des disparités salariales ce qui n'est pas toujours vrai (ainsi, parfois l'on souhaite réussir car justement on est issu d'une classe socialement défavorisée). A niveau inchangé de production, une diminution du ratio de gens aisés entraînera un accroissement des inputs, donc des impôts.

(3) $C_i = C_i (I_i, R_i/N_i)$

Le budget dépend à la fois du prix unitaire d'inputs p identique quelle que soit la juridiction et du nombre d'habitants.

(4) $B_i = N_i I_i p$

Une taxe sur le revenu d'un taux t_i assure le financement du budget. P_i étant le nombre de pauvres; d'où la contrainte budgétaire individuelle donnée par l'équation (6).

$$(5)\ t_i = B_i / [\Sigma (Y_r R_i + Y_p P_i)]$$

$$(6)\ Y_r \text{ (ou } Y_p) = Z + t_i Y_r \text{ (ou } Y_p)$$

Ce modèle a l'avantage de montrer très clairement que, **même en l'absence de coûts de congestion, il est de l'intérêt de la collectivité de se protéger de la venue de pauvres sur son territoire**, de pratiquer une politique de « *fiscal zoning* » ou de classes sociales, en imposant par exemple des prix élevés pour les terrains, ou en exigeant sur le plan d'occupation des sols que toutes les maisons doivent, pour être bâties, disposer de x mètres carrés. En outre, le « *public-goods zoning* » est défini par le fait que l'objectif ultime est d'améliorer l'efficience dans la production de biens publics locaux. Peggy Musgrave[113] abonde dans ce sens quand elle remarque que lorsqu'on adopte un système de prix à la Lindahl, les pauvres souhaiteront migrer vers des localités où les riches proportionnellement majoritaires souhaiteront à leur tour se protéger d'une telle arrivée; de là naîtra une instabilité permanente. Toutefois, en 1969 un arrêt de la Cour suprême américaine *Shapiro versus Thompson* a déclaré inconstitutionnel le fait de refuser à de nouveaux migrants le bénéfice de services sociaux.

Une telle pratique est manifestement inique et justifie socialement une intervention centralisée pour éviter une telle injustice. Ce problème dépasse la querelle centralisation *versus* décentralisation; en effet, un pays centralisé comme la France voit ce genre de pratiques se répandre sans que le législateur souhaite intervenir pour y remédier.

De là, l'intérêt de vérifier empiriquement si oui ou non les individus migrent là où le niveau de services sociaux est le plus élevé, ce qui tendrait à prouver la véracité du modèle de Tiebout (côté demande).

2.1.3.- Les vérifications empiriques de la migration fiscale

Il convient en effet d'expliquer l'extraordinaire mobilité du peuple américain. Pour cela, deux implications du modèle de Tiebout peuvent être testées :

1. Les individus migrent-ils en fonction des services et des impôts qu'une municipalité propose ?
2. Si c'est le cas, on devrait constater une homogénéité chez les résidents dans toutes les localités et de ce fait une pluralité de régimes fiscaux suite aux migrations (les individus n'ayant pas les mêmes préférences).

Il convient de distinguer deux pays ayant une structure fédérale pour lesquels une totale liberté de circulation des individus peut s'effectuer *a priori*.

A. Les Etats-Unis

L'exemple américain montre l'importance des migrations interrégionales. Il est intéressant de noter si ces mouvements concernent des publics particuliers et de comprendre quelles sont leurs motivations.

Tableau 1: Personnes ayant déménagé au cours des cinq dernières années

(%)	Total	entre comtés	entre Etats	entre nations
1980/1985	39.9	17.8	8.7	1.8

Source: T. Dye, 1990a, p.179 d'après Statistical Abstract of the United States (1987).

D'après un « *survey* » un peu ancien du sociologue Larry Long[114], aucune étude ne révèle que les Noirs migrent vers des localités plus généreuses dans leur politique sociale. S'ils le font, c'est avant tout pour trouver du travail; en outre, du fait de leur pauvreté, ils sont moins mobiles que les Blancs.

L'absence de convergence des dépenses sociales parmi les Etats telles que l'AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*) incite Thomas Dye[115] à penser que ce phénomène ne joue pas. En 1986, la moyenne des paiements AFDC mensuels variait de 532$ en Californie à 116$ au Mississipi ou 114$ en Alabama. Les Etats ne décideraient pas de verser des prestations sociales à des individus qui migreraient chez eux dans la seule intention de bénéficier de ces prestations. Ainsi « Welfare policies in the United States are primarily an expression of the equity preferences of middle-class Americans, not a response to the demands of the poor themselves »[116] d'où la vanité de toute politique sociale centralisée. Ainsi, ce sont les Etats où les pauvres sont les plus nombreux qui fournissent le moins de services publics. Mieux vaut donc être pauvre dans un Etat riche.

Paul Shaw[117] trouve pour sa part que la seule variable fiscale susceptible d'expliquer les migrations est l'assurance-chômage, les autres variables fiscales étant insignifiantes.

Paul Peterson et alii souhaitent qu'un fédéralisme plus cohérent soit mis en place, ce qui passe par un renforcement à l'échelon local des politiques de développement visant à améliorer la position économique de la communauté dans la concurrence qu'elle mène avec les autres zones : « By delegating responsability for most developmental programs to state and local governments, the federal government would frankly admit its incapacity to use those programs to help populations with special needs »[118]. Cela ne les empêche pas toutefois de reconnaître la nécessité de renforcer les compétences fédérales en matière de redistribution, notamment en raison des problèmes de « *free-rider* » (voir seconde partie).

Au contraire, l'article rédigé par Richard Cebula[119] suggère qu'une différence comportementale de nature raciale existe: les Noirs migrant davantage vers des collectivités offrant de meilleurs avantages sociaux, les Blancs préférant celles en offrant moins (associant sans doute les transferts sociaux à une imposition plus élevée). De même, les pauvres se comporteraient pour des raisons identiques aux Noirs.

Pour Paul Peterson et Mark Rom[120] un accroissement des dépenses sociales dans un Etat entraînerait *ipso facto* un accroissement du taux de pauvreté dans ce même Etat. En retour, une augmentation du nombre de pauvres s'accompagnerait d'une diminution des dépenses sociales, les hommes politiques et les lobbies refusant d'être victimes d'un tel flux migratoire décideraient de baisser ces dépenses, ce qui peut expliquer les larges variations soulignées ci-dessus entre les Etats.

L'étude d'Edward Gramlich et Daniel Rubinfeld[121] tend à corroborer la deuxième hypothèse. Ainsi, les auteurs constatent que deux tiers des habitants de Détroit ne souhaitent aucun changement dans les services qui leur sont proposés.

En revanche, Gerald Scully[122], à l'aide des coefficients de Gini, trouve une convergence géographique de la distribution des revenus des Etats américains de 1960 à 1980. En 1986 (avec pour base l'année 1929 et 1957), l'auteur constate que les Etats qui connaissaient au départ des faibles niveaux de taxation ont relativement les plus hauts taux d'imposition en fin de période (le même phénomène est constaté au niveau des pays membres de l'UE. Ce sont les Etats qui disposaient au départ d'un faible revenu par habitant qui ont connu ensuite les taux réels de croissance (revenu/habitant) les plus élevés. La convergence des régimes fiscaux aurait donc diminué l'intérêt de migrer et donc de révéler ses préférences.

B. Le Canada

L'étude du Canada est particulièrement intéressante pour le cas européen, le fédéralisme y respectant l'expression de sensibilités différentes (Québec). Les résultats de Robin Boadway et de Frank Flatters[123] montrent que si les politiques fiscales provinciales affectent les mouvements migratoires, alors l'allocation du facteur travail ne sera efficiente que si des transferts sont effectués. L'externalité fiscale est définie strictement dans une situation où un bien public pur est financé par des impôts basés sur le seul critère de la résidence. Dans ce cas, une immigration provoque une externalité positive en

réduisant le montant de la contribution moyenne par habitant. L'exemple est pris de la province d'Alberta qui de par la richesse de son sous-sol a bénéficié d'un accroissement sensible de ses revenus durant les années soixante-dix. Le danger pressenti était que cette manne n'encourage une immigration importante; afin de l'éviter, l'Alberta aurait pu redistribuer cette rente aux autres provinces à l'aide d'une péréquation fiscale horizontale, ce qu'elle n'a pas souhaité entreprendre. Finalement, par représailles cette province perdit d'importantes subventions du gouvernement fédéral (voir aussi Boadway-Wildasin[124]).

Les résultats auxquels arrivent Zvi Hercowitz et David Pines aboutissent à la même conclusion en présence de coûts migratoires. S'ils sont nuls, l'externalité fiscale produite sera internalisée par des transferts interjuridictionnels volontaires; en revanche, s'ils existent (ce qui représente le cas général dans cette étude), une coordination provenant de l'échelon central sera nécessaire pour assurer une allocation socialement optimale[125].

Kathleen Day[126] présente un modèle couvrant la période 1962/1981 dans lequel les individus migreront là où leur niveau d'utilité sera le plus élevé. L'hypothèse est faite qu'ils ne connaissent pas la contrainte budgétaire de la province et l'effet des migrations est analysé tant sur le niveau des dépenses publiques provinciales que sur leur structure. L'individu qui cherche à maximiser son utilité doit décider ou non de migrer de i, le nombre total d'alternatives possibles est j, égale au nombre de provinces. L'équation suivante est obtenue :

$$(1)\ v(q_j, w_j, I_{ij}; G_j, A_{ij}) = \max \{ u(X_j, T-L_j; G_j, A_{ij}) : q_jX_j + w_j(T-L_j) = w_jT + I_{ij} \}$$

dans laquelle u est une fonction d'utilité croissante et quasi-concave ; X_j est la consommation de biens ; $(T-L_j)$ représente le temps consacré aux loisirs (total des heures disponibles - temps consacré au travail) ; G_j est le vecteur des services publics offerts par la province; A_{ij} est le vecteur d'autres variables caractéristiques de la province j du point de vue d'un individu résidant en i (outre les déterminants tels que le climat on ajoute à cette variable une variable factice; si son coefficient est positif cela indiquera la présence

de coûts fixes pour déménager) ; q_j est le prix des biens incluant les impôts sur la propriété et sur les ventes ; w_j est le salaire après impôt et I_{ij} est le revenu non salarial après imposition défini comme égal à :

$$I_{ij} = \begin{cases} \left(B_i + R_j - C1_{ij}\right)\left(1-\tau_j\right) - C2_{ij}, & t \leq 1971 \\ \left(B_i + R_j - C1_{ij} - C2_{ij}\right)\left(1-\tau_j\right), & t > 1971 \end{cases}$$

où B_i est le revenu non salarial excluant les transferts perçus de la province; $C1_{ij}$ est le coût salarial perdu de migrer de i en j (égal à zéro pour les individus résidant en j) ; $C2_{ij}$ est le coût de transport de i en j déductible fiscalement à partir de 1972; R_j représente les transferts provenant de l'échelon provincial et τ_j est le taux d'imposition sur le revenu fédéral et provincial. Les subventions fédérales accordées pour favoriser la mobilité peuvent augmenter B ou diminuer la valeur de C2. Utilisant une fonction d'utilité anticipée, on peut inclure alors les probabilités d'être au chômage dans la province j (π_j) ainsi que celle de percevoir une assurance chômage δ_j.

Parmi les résultats présentés, retenons que **les gens préfèrent ne pas déménager**. S'ils le font, de courtes distances seront appréciées; la présence de coûts fixes est donc importante contrairement au modèle de Tiebout. L'offre de biens publics affecte positivement les mouvements migratoires (confirmation du modèle, côté offre), particulièrement celle concernant la santé et l'éducation. En revanche, les gens refusent de migrer vers une province ayant un niveau excessif de dépenses sociales; ce qui confirme les travaux de Cebula. Mais, il faudrait disposer de données désagrégées par classes de revenu pour en être réellement sûr. De plus, le taux d'imposition sur le revenu, les assurances-chômage et le taux de chômage exercent un impact significatif sur les décisions de migrer ou non. C'est donc **tant le niveau que la composition des dépenses publiques provinciales qui influencent les mouvements migratoires**. Du fait d'inégalités territoriales en termes de richesse naturelle, il semble pleinement justifié de recourir à des transferts interjuridictionnels. Toutefois, le test de Durbin-Watson révèle

une autocorrélation dans les résidus; de plus, le modèle semble avoir peu de pouvoir prédictif.

Une conclusion importante du modèle de Tiebout aurait pu être mise en exergue, à savoir le rôle de l'échelon local comme lieu d'innovations de politiques économiques et/ou sociales alternatives, c'est le sens de la réflexion faite par Edward Gramlich[127]. Plus récemment, Albert Breton a introduit la notion de compétition entrepreneuriale de type schumpeterien[128].

2.2. *LA STRATEGIE ANTI-ETATIQUE : SEULE ISSUE ?*

L'école des Choix publics, dans la lignée des Pères fondateurs et d'Adam Smith souhaite appliquer les méthodes des sciences économiques aux comportements des personnes dans le processus de décisions politiques, et à l'interaction entre les deux. En cela, cette approche est plus positive que normative, ce qui ne l'empêche pas de proposer d'amples réformes tant économiques qu'institutionnelles. Le modèle de Brennan et de Buchanan se veut non conventionnel et rejette l'aspect normatif des travaux de Samuelson, de Pigou ou de Musgrave ainsi que de Tinbergen. Il rejette également les premiers modèles de l'école des Choix publics s'inscrivant dans une perspective wicksellienne dans laquelle le gouvernement n'existait pas réellement.

Geoffrey Brennan et James M. Buchanan[129], reprenant à Albert Breton[130] l'idée d'un gouvernement monopoleur qui ne cherche qu'à maximiser son revenu, vont imposer des contraintes au gouvernement perçu comme un Leviathan. Paru en 1651, « Le Leviathan » de Thomas Hobbes établissait que seul le gouvernement pouvait s'imposer de lui-même des limites à sa souveraineté. Dans ce cadre, en plus des avantages non pécuniaires, le gouvernement maximisera le surplus monétaire (estimé comme étant les recettes fiscales collectées auprès des citoyens) obtenu en étant au pouvoir. Etant soumis à une contrainte de réélection qui l'incite à obtenir une majorité et non l'unanimité, il ne reversera qu'une partie de ce surplus aux électeurs sous forme de transferts. Le solde peut donc être

librement utilisé selon son « bon plaisir ». Des élections ayant lieu à la majorité simple pouvant entraîner un ordre instable des préférences (théorème de Duncan Black et de Kenneth Arrow), les électeurs ne peuvent imposer de limites aux politiques; il convient donc de disposer de règles constitutionnelles. Ainsi, la politique n'est qu'une lutte entre des « *rent-seekers* » qui cherchent à maximiser leur revenu à travers l'autorité de l'Etat et des « constitutionnalistes » attachés à limiter cette dernière[131].

Le phénomène de captage du surplus fut étudié pour la première fois par Gordon Tullock en 1967 ; par la suite, Anne Krueger inventa le terme de « *rent-seeking* ». Il a deux origines : l'équilibre obtenu par la rencontre de l'offre et de la demande donnera lieu éventuellement à la recherche du profit, ou la rente sera obtenue « artificiellement » selon Robert Tollison[132] au travers de l'action des pouvoirs publics.

L'entreprise monopolistique peut bénéficier d'un prix Pm supérieur au prix qui résulterait d'un équilibre concurrentiel Pc. Le triangle L fait référence au triangle de Haberger (1954) qui décrit la perte de bien-être résultant du monopole (selon lui, elle ne devrait pas être supérieure à 1% du PNB). Si l'on suppose que le monopole est créé volontairement par les pouvoirs publics sous forme de réglementation (cas d'entreprises nationalisées du secteur concurrentiel), le rectangle R équivaut pour Tullock au coût social du monopole que l'entreprise a dû acheter aux pouvoirs publics pour être seule sur le marché; c'est le « *rent-seeking* » qui ne fait que s'ajouter à la perte du consommateur L.

Trois types de dépenses liées à la rente sont analysés par James Buchanan[133]:

- Les efforts et dépenses entrepris par les bénéficiaires potentiels des faveurs des pouvoirs publics;
- Les actions entreprises par les bureaucrates pour obtenir de tels efforts des premiers;
- Les distorsions dues aux canaux de transmission entre ces deux agents.

Tous sont liés aux comportements des bureaucrates qui agissent presque sans aucune contrainte.

Dans leur définition des contraintes, les auteurs adoptent la logique développée par John A. Rawls[134] selon laquelle lors du stade pré-constitutionnel, les individus sont derrière un « voile d'ignorance » et ne savent donc pas quelle position ils occuperont dans le stade post-constitutionnel. Leur seule certitude est que l'Etat se comporte tel un Leviathan ; leur rôle est donc purement passif (ce qui tient peu compte des lobbies très puissants aux Etats-Unis).

Un des moyens de remédier à un secteur public pléthorique résidera dans une décentralisation accrue des tâches, des recettes et des dépenses : « Total governement intrusion onto the economy should be smaller, *ceteris paribus*, the greater the extent to which taxes and expenditures are decentralised, the more homogeneous are the separate units, the smaller the juridictions... »[135].

2.2.1.- Le fédéralisme comme moyen de lutte contre l'Etat Central

En 1977 et en 1980 Geoffrey Brennan et James Buchanan présentent un modèle dans lequel le gouvernement maximise son surplus S, sous contrainte de redistribuer G qui est une partie α des recettes prélevées R[136]. Le contribuable souhaite que α soit le plus élevé possible. On obtient donc :

$$(1)\ S = R - G \quad \text{et } G = \alpha R \quad \text{avec } 0 < \alpha < 1$$

Le surplus du gouvernement peut alors s'écrire :

$$(2)\ S = (1 - \alpha) R$$

Le prélèvement maximal pouvant être réalisé par la puissance publique est :

$$(3)\ R = R^*(b, r)$$

b étant la base imposable et r la structure des taux d'impôt autorisée. L'Etat, qualifié, de prime abord de Leviathan par les auteurs (ce qui laisse entrevoir leurs conclusions...), préférera recourir aux bases les plus larges possibles ce qui limitera d'autant les possibilités de fraude fiscale et donc maximisera son surplus. Dans le même esprit, seront préférées des bases peu sensibles au taux d'imposition. De son côté, le citoyen exigera que constitutionnellement aucune discrimination n'ait lieu; l'équité horizontale sera

préférée car elle permettra de limiter la liberté d'action du gouvernement. A l'inverse du Leviathan, il préfèrera l'usage de taux progressifs entraînant un mécontentement populaire plus vif.

L'individu doit sélectionner b et r tels que:

$$(4)\ R\ (b,r) = \frac{G}{\alpha}$$

Les auteurs se défendent de supposer que chaque « politicien-bureaucrate » a pour objectif la maximisation de son revenu, ils dénoncent plutôt l'interaction d'un ensemble de décideurs.

Pour eux, le fédéralisme constitue un moyen de contraindre constitutionnellement l'Etat Leviathan. Si des personnes considérées comme étant des bases fiscales imposables peuvent librement se mouvoir et s'il y a liberté de commerce, alors ces libertés équivalent à des contraintes fiscales. Mais, contrairement au modèle idéal décrit par Tiebout (voir *supra*), même si migrer n'engendre aucun coût, ces libertés ne peuvent remplacer totalement une constitution budgétaire[137]. Le fédéralisme économique (qui n'est qu'un modèle normatif selon eux) ne constitue qu'un moyen indirect d'imposer des contraintes fiscales au gouvernement car en raison des externalités interjuridictionnelles, des critères d'efficacité économique suggèrent que l'offre de ces biens publics ainsi que leur financement soient à un niveau tel que la taille optimale soit atteinte; d'où une centralisation en résultant. Au demeurant, les auteurs notent que: « There is no analysis that demonstrates the superiority of a genuinely federal political structure over a unitary structure, with the latter administratively decentralized »[138].

Trois cas sont distingués:

1. S'agissant des fonctions étatiques qui s'apparentent à l'Etat protecteur (Défense), la puissance publique agira de façon à maximiser son surplus. On peut admettre raisonnablement que ces tâches soient exécutées au niveau fédéral.
2. S'agissant des fonctions de production de l'Etat comprenant des biens publics nationaux (avec un coût d'immigration nul et aucune rente de location), la solution

d'équilibre obtenue indique une taxation nulle, et donc aucune fourniture de services publics. Tout essai de taxation d'un des échelons administratifs entraînerait le déplacement de la base fiscale imposable.

3. Si l'on ôte l'hypothèse de non-exclusion du modèle précédent, la solution d'équilibre obtenue révèle une concentration de tous les individus dans **une** juridiction, cette concentration étant nécessaire pour exploiter pleinement le coût de la production jointe du bien public. Les impôts sont égaux à l'évaluation que font les contribuables de leur consommation de biens publics; on se rapproche alors de l'équilibre défini par Lindahl. Tout autre système de prix entraînerait une migration massive. Dans ce modèle, l'adoption d'une structure fédérale permet un accroissement de l'efficacité dans la production de biens publics puisque la taille du secteur public est inversement proportionnelle au degré de décentralisation.

Alors que d'autres auteurs insistent sur les propriétés spatiales des biens publics, Geoffrey Brennan et James Buchanan relèvent qu'une théorie normative d'une structure fédérale optimale devrait prendre en compte les éléments suivants:

- Sachant que le coût de migration croît avec la distance, la possibilité de retirer un surplus ainsi que de parvenir à des accords est une fonction inverse du nombre de juridictions concurrentes;
- A l'inverse, la nécessité de recourir à des économies d'échelle renforce l'existence d'un faible nombre de collectivités;
- Les coûts d'administration incitent à une centralisation des fonctions remplies par la puissance publique.

La mobilité des électeurs-contribuables contraindra plus fortement les collectivités locales que fédérales. La compétition entre niveaux administratifs dans un contexte de mobilité des individus « in pursuit of "fiscal gains" can offer partial or possibly complete substitutes for explicit fiscal constraints on the taxing power »[139]. En conséquence, on sera donc d'autant plus soucieux d'imposer une contrainte constitutionnelle sur le budget des collectivités de niveau le plus élevé.

Les deux auteurs envisagent également la possibilité de « collusion » parmi les collectivités[140]. En effet, tout comme des entreprises sur un marché concurrentiel essaieront de s'entendre entre elles pour modérer la concurrence, les juridictions peuvent essayer de s'entendre afin d'échapper à la concurrence fiscale; les « joueurs » étant alors les bureaucrates fédéraux, les Etats et les collectivités locales.

Pour Philip Grossman et Edwin West, l'acte de collusion aura pour conséquence une uniformisation des impôts entre les provinces ainsi qu'une égalisation des subventions. Le fédéralisme compétitif n'exerçant plus aucun effet restrictif sur le niveau des dépenses publiques[141].

2.2.2- Les vérifications empiriques

Selon Christine Aymar[142], le modèle ne prend pas suffisamment en compte l'existence de coûts administratifs ainsi que les contraintes politiques. En effet, la maximisation du surplus pourrait être facilitée par la minimisation des coûts d'administration, ce qui peut-être modifierait certains résultats. De plus, il n'appréhende qu'une sanction économique émanant des seuls citoyens-contribuables qui constatent qu'un certain taux d'imposition est franchi. Or, par l'intermédiaire de lobbies, ou par une simple révolte fiscale comparable à celle qu'a connue l'Etat de Californie en 1978 (proposition 13), une sanction politique est susceptible de se produire. Implicitement, leur modèle s'appuie sur un raisonnement développé par Laffer selon lequel au-dessus d'un certain taux d'imposition, l'Etat perdrait des recettes fiscales; modèle qui a fait l'objet de nombreuses critiques et qui n'a jamais vraiment été corroboré par les estimations empiriques. En l'absence d'un tel taux maximum, le modèle perd donc tous ses fondements.

A. Les Etats-Unis

Wallace E. Oates[143] conclut qu'une **structure administrative fédérale exerce un effet négatif sur le taux de croissance des pays développés**. Utilisant un échantillon comportant dix-huit pays développés et vingt-cinq pays en voie de développement, il remarque que les premiers ont une part des recettes publiques en fonction du PNB plus importante (G ayant pour moyenne 0.42 contre 0.22), ainsi qu'un Etat plus décentralisé quelque soit l'indicateur pris comme référence (niveau de centralisation des dépenses E ou des recettes R). En revanche, la deuxième catégorie de pays révèle un secteur public de taille modeste, mais un Etat très centralisé (R = 0,92 contre R = 0,76 pour les pays industrialisés).

Tableau 2: Importance de la structure administrative sur le développement

Variable	*Moyenne*	*Maximum*	*Minimum*	*Ecart-type*
Echantillon mondial N= 43				
G	0.31	0.57	0.12	0.13
R	0.85	0.99	0.48	0.14
E	0.79	0.99	0.40	0.18
Pays industrialisés N= 18				
G	0.42	0.57	0.26	0.09
R	0.76	0.96	0.48	0.15
E	0.65	0.92	0.40	0.16
Pays en développement N=25				
G	0.22	0.50	0.12	0.09
R	0.92	0.99	0.71	0.08
E	0.89	0.99	0.63	0.11

Source: W.E. Oates, 1985, op. cit., p.753.

Contrairement au modèle des Choix publics, il ne trouve **aucun lien de causalité entre le degré de centralisation du taux d'imposition et l'accroissement des dépenses publiques**, ce que confirme Michael Nelson (1986)[144]. En revanche, les résultats auxquels aboutit ce dernier en 1987[145] affirment que plus le nombre de collectivités est élevé,

moins les dépenses publiques sont importantes, ce qui tend à valider une partie du modèle. Toutefois, cet auteur n'étudie les dépenses publiques que sous sa forme fragmentée (voir plus loin) en explorant la taille du secteur public et la taille des administrations locales mesurée par la population moyenne par unité de gouvernement local. Trouvant une relation positive entre une administration locale qui n'aurait qu'une seule responsabilité (par exemple: lutter contre le feu) et le niveau de population par juridiction, on peut en déduire que plus les collectivités ont des rôles diversifiés, moins le secteur public sera important.

Wallace Oates suggère une hypothèse alternative: en acceptant les résultats issus du modèle du votant médian, une compétition électorale aboutirait à un niveau de production proche de celui réclamé par les citoyens. Ce qui confirme les travaux menés par l'historien américain John Wallis selon lequel « since individuals have more control over public decisions at the local than at the state or national level, they will wish to empower the public sector with a wider range of functions and responsabilities where these activities are carried out at more localized levels of government »[146]. Ainsi, la corrélation inverse entre décentralisation et taille du secteur public n'existerait plus. On peut même s'attendre au contraire étant donné la perte d'efficience suite à l'accroissement des coûts administratifs résultant d'une décentralisation.

Partageant le même intérêt pour l'échelon des comtés car la mobilité y est plus importante qu'entre les Etats, les études de Jeffrey Zax[147] et de Kevin Forbes et Ernest Zampelli[148] ont des variables expliquées très différentes:

- La taille du gouvernement est approchée comme budget agrégé de toutes les localités par rapport au budget du comté pour Zax. Le but est de rechercher la compétition intra-comtés.
- Le budget du comté par rapport au revenu pour Forbes et Zampelli qui recherchent les effets de la compétition entre les comtés sur la taille du comté.

Il n'est pas étonnant qu'ils ne partagent pas les mêmes conclusions. K. Forbes et E. Zampelli trouvent que plus il y a de comtés, plus la fiscalité augmente.

Jeffrey Zax valide le modèle de l'Etat-Leviathan pour les deux dimensions retenues de la centralisation, qualifiant de « *centralisme* » ce qui se réfère à l'action du gouvernement et de « *fragmentation* » ce qui recouvre la compétition entre les collectivités de niveau inférieur. Des 3.000 comtés étudiés, il ressort que plus un comté est centralisé, plus la fiscalité sera importante; en outre, des juridictions de faible dimension territoriale accueillent des services publics peu importants. Contrairement à Nelson, Zax ne trouve pas de corrélation entre faible niveau de population par juridiction et faible secteur public. En revanche, comme Nelson, il trouve une différence entre les juridictions normales et celles qui n'ont qu'une seule fonction (tels les districts spéciaux); les secondes entraînant un niveau de dépenses accru.

David Joulfaian et Michael Marlow[149] différencient deux approches de l'importance du secteur public perçu en termes de décentralisation fiscale (niveau national) ainsi qu'en termes de fragmentation (niveau local et des Etats). Critiquant le texte de W. Oates (1985) selon lequel la décentralisation empêchait la réalisation d'économies d'échelle et pour lequel décentralisation et budget élevé étaient positivement liés, ils se demandent si ces économies d'échelle peuvent réellement concerner l'activité productive étatique. Si tel était le cas, le lien entre ces dernières et une centralisation plus forte ne serait pas évident. Si certaines études peuvent entraîner un biais dans leurs résultats (car excluant l'échelon central du fait que le vote sanction de Tiebout ne peut se produire à cette dimension ou parce que la Défense nationale ne peut être l'objet d'une compétition fiscale), les auteurs sont amenés à réaliser des résultats comparatifs avec et sans prise en compte du secteur fédéral.

Ils testent donc par la méthode des moindres carrés ordinaires deux définitions des dépenses publiques: GOV1 (dépenses publiques/ PNB) et GOV2 (dépenses publiques/ population) sur trois années. Le résultat de deux variables de fragmentation sont discutées, FRAG1 (dépenses publiques locales/dépenses publiques des Etats et des localités) et FRAG2 (nombre de juridictions locales) en présence ou non d'un indice de décentralisation (dépenses des juridictions locales et des Etats/total des dépenses

publiques). Les résultats montrent que le degré de compétition entre juridictions n'exerce pas toujours un effet significativement négatif sur les dépenses publiques (ce qui infirmerait les conclusions de Tiebout) alors que la variable « décentralisation » conforte pleinement le modèle de Brennan-Buchanan.

B. Le Canada

L'étude statistique menée par Philip Grossman et Edwin West[150] a pour but de départager l'impact de la décentralisation (DEC) et de la collusion (TGRT) sur le niveau des dépenses publiques des trois juridictions que comporte le Canada (fédérale, provinciale et locale). Six équations sont estimées sur une période s'étalant de 1958 à 1987. L'hypothèse est faite que la **collusion** s'effectue aux travers des subventions intergouvernementales distribuées par les juridictions fédérale et provinciales, elle est mesurée comme le total des subventions sur les recettes provinciales et locales. Les auteurs trouvent qu'il y a effectivement collusion. La variable décentralisation exerce un effet négatif sur les dépenses fédérales et positif sur les dépenses des provinces et des localités ce qui confirme les résultats de Wallace Oates.

Une simple décentralisation des fonctions administratives n'aboutit pas forcément à une diminution des dépenses publiques, d'où le recours à des règles budgétaires contraignantes inscrites dans la constitution (voir section 3).

2.3. FEDERALISME COMPETITIF, DEMOCRATIE ET DECENTRALISATION : L'EXEMPLE FRANCAIS

A cette étape du raisonnement, il convient de comparer la théorie à la pratique et de constater quelles ont été les tentatives visant à promouvoir le rôle des autorités locales. Dans l'optique des Choix publics, Thomas Dye apporte une définition du fédéralisme compétitif basée sur celle du fédéralisme dual donnée par les Constituants américains.

Elle ressemble fortement au "*New Federalism*" préconisé par Ronald Reagan durant sa présidence qui visait à une réduction de la taille du secteur public et des transferts fédéraux aux collectivités territoriales. Dans le même courant théorique, Friedrich Schneider établit que la démocratie directe (Suisse) est mieux à même de restreindre l'importance du secteur public que la démocratie représentative (Allemagne). Enfin, même si la décentralisation française n'a pas été initiée par des adeptes de l'école des Choix publics, il a semblé intéressant de tirer quelques conclusions critiques de ce premier pas vers une responsabilité accrue des responsables locaux.

2.3.1.- Le fédéralisme compétitif: Thomas Dye

Un moyen ultime pour le contribuable de se rebeller, s'il ne peut se mouvoir, s'exprime dans la révolte fiscale qui est une tradition américaine depuis 1773, date de la « *Boston Tea Party* ». Rien ne peut inspirer autant de craintes au gouverneur d'un Etat ou à l'administration fiscale. Pour autant, de 1978 à 1986, toutes les consultations par référendum n'ont pas débouché sur des réponses positives de l'électorat. En outre, parfois ces effets sont de courte durée, voire nuls. L'exemple historique de la proposition 13 montre, *a contrario*, l'impact extraordinaire de cette dernière sur l'impôt sur le revenu.

A. Présentation

S'appuyant sur le nombre impressionnant de juridictions aux Etats-Unis (plus de 83.000 dont près de 20.000 comtés, près de 17.000 municipalités et près de 30.000 districts spéciaux...), Thomas Dye[151] apporte une définition du fédéralisme se basant sur le « **fédéralisme dual** » conçu par les Pères fondateurs : « Dans la république composée d'Amérique, le pouvoir délégué par le peuple est tout d'abord partagé entre les deux gouvernements distincts; et ensuite la portion assignée à chacun d'eux est subdivisée entre des départements distincts et séparés. De là résulte une double sécurité pour les droits du peuple. Les différents gouvernements se contrôleront les uns les autres, en

même temps que chacun se contrôlera lui-même »[152] (plus loin, il est fait appel à la volonté d'indépendance à l'égard de la majorité). De même, Madison concevait des pouvoirs fédéraux très limités à l'inverse de ceux des Etats : « Les pouvoirs que la Constitution proposée délègue au gouvernement fédéral, sont en petit nombre et définis [guerre, diplomatie, commerce extérieur, impôts]. Ceux qui doivent rester aux gouvernements des Etats sont nombreux et illimités [libertés individuelles, propriété, sécurité, prospérité, la vie] »[153].

En 1985, la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique a rendu un avis allant dans le sens d'un « fédéralisme de représentation » ; en fait « de centralisation ». La décision *Garcia versus San Antonio Metropolitan Transit Authority* stipule que les Etats ne disposant pas de pouvoirs protégés par la constitution, l'autorité fédérale n'a pas en soi de limites (« The extent to which the states may exercice their authority... henceforth is to be determined by political decisions made by members of the federal government »[154]); ce qui va à l'encontre de la philosophie établie par le principe de subsidiarité. Cette décision ne fait que corroborer l'immixtion du gouvernement fédéral dans le domaine réservé des Etats depuis 1787.

Ceci pousse Thomas Dye à aller plus loin en définissant le « fédéralisme compétitif », perçu comme l'aboutissement du modèle de Tiebout dans lequel chaque résident est libre de changer de lieu de résidence (« *exit option* »). Ce n'est pas un concept administratif que l'on peut appréhender au travers des relations intergouvernementales et tel qu'il a été perçu par les défenseurs du « *New Federalism* » de Richard Nixon ou de Ronald Reagan mettant l'accent sur une division des fonctions entre Etats et échelon fédéral, mais un système politique qui doit, pour être pleinement efficace, reposer non seulement sur la compétition entre l'échelon fédéral et les Etats, mais aussi entre les Etats et les localités. Chaque échelon est indépendant et responsable tant politiquement que financièrement du bien-être de la population qu'il accueille, ce qui permet aux collectivités d'être des lieux d'innovation. En contrepartie, les citoyens au sein de chaque juridiction payent les services dont ils bénéficient (fin de l'illusion fiscale). Les différents Etats peuvent ainsi mener des politiques différentes suivant les goûts et les préférences des populations

accueillies comme l'indique le tableau 13. Toutefois, les coefficients de variation tendent à baisser pour les dépenses d'éducation qui diminuent globalement dans l'ensemble du pays pour la période de référence; en revanche, la baisse des coefficients pour les politiques de bien-être et de la santé s'explique sans doute par le poids croissant des subventions fédérales. Cependant, le total des dépenses et des impôts a tendance à diverger de plus en plus selon les Etats.

Tableau 3: Des politiques différentes suivant les collectivités

	Dépenses publiques par habitant (Etats + Localités).					
	Total	Education	Autoroutes	Bien-être	Santé	Total des impôts
1984	.45	.32	.55	.40	.32	.41
1980	.41	.32	.44	.36	.28	.21
1970	.24	.20	.39	.43	.32	.21
1952	.26	.44	.37	.49	.37	.23

Note: Les chiffres représentent des coefficients de variation: écart-type divisé par la moyenne (42 en 1952, 50 pour les autres années).

Source: Thomas Dye, 1990a, p.42.

En ce sens, **le fédéralisme compétitif agit comme un moyen de contraindre l'Etat Leviathan tout en rendant les collectivités plus efficientes.** L'auteur rejette le présupposé selon lequel un tel fédéralisme entraînerait une production sous-optimale de services publics, celui-ci ne fait que refléter les préférences des individus résidant dans la juridiction. Le débat équité *versus* efficacité n'a lieu d'être que si ces derniers se comportent tels des *homo economicus* n'ayant aucun souci de redistribution dans leur fonction d'utilité. Un des reproches principaux adressé à Tiebout perd ainsi de sa valeur.

Cependant, conscient des nombreuses critiques, il reconnaît lui-même que son modèle est imparfait et qu'il repose sur de nombreuses hypothèses[155] telles que:

- Des Etats autonomes, responsables du bien-être de la population résidant dans leur collectivité et capables d'offrir un vaste choix tant qualitatif que quantitatif de biens publics;

- Des coûts de production couverts par chaque juridiction elle-même;
- Des externalités réduites;
- Une information parfaite des consommateurs-contribuables quant aux coûts et services offerts dans les différentes juridictions (l'information incite à faire des comparaisons, qui à leur tour poussent les juridictions à être plus efficientes dans la production des biens publics);
- Une importance des coûts et des services offerts dans la décision de migrer.

Quoique normatif, ce modèle constitue à ses yeux le moins mauvais des systèmes: « Competitive federalism introduces the discipline of the marketplace to government decision making »[156] en permettant une meilleure information quant aux coûts réels des services offerts; il rend aussi possible une diversité des politiques menées par les Etats. De même, il condamne vigoureusement les subventions fédérales; la redistribution devenant en elle-même un bien public. Dénonçant la centralisation du pouvoir comme accroissant le monopole des bureaucrates, l'auteur rejoint les critiques formulées par James Buchanan.

B. Les critiques adressées au fédéralisme compétitif

Constatant non sans ironie qu'alors même que le continent européen progresse dans la voie de l'intégration, la Commission Cuomo déplore les ravages causés par le « *New Federalism* », l'Etat fédéral se désengageant des investissements dans la formation et dans le logement. Cela a eu pour conséquence de transférer l'effort budgétaire sur les collectivités inférieures: « the national government has, in effect, pitted against one another in a "state-eat-state" combat that is wouding many of them »[157]. La solution réside donc dans un équilibre entre coopération et compétition.

S'agissant de l'éducation, l'OCDE relève que « comme les revenus varient considérablement d'un district scolaire à l'autre, des disparités sensibles apparaissent dans les dépenses d'éducation par élève des Etats et des collectivités locales ». Du fait des

externalités positives de l'enseignement dans les districts pauvres, c'est « un facteur d'inefficience des dépenses »[158].

Selon Michel Crozier, cette décentralisation des compétences et des charges financières qui s'est effectivement opérée (*devolution*) a mis un terme à la centralisation excessive des dépenses publiques. Celle-ci s'était opérée suite à l'accroissement des transferts fédéraux durant les décennies soixante et soixante-dix ainsi qu'à la perte d'initiative et de contrôle des autorités locales. Il n'est pas étonnant de constater que c'est à ce niveau de juridiction que l'on remarque à la fin des années quatre-vingt une modernisation des services publics[159]. En fait, la dérèglementation remonte à la présidence Carter sous laquelle a été promulgué le « *Paperwork Reduction Act* » dont l'objectif visait la diminution du nombre de règlementations émises dans l'année. Toutefois, la dérèglementation est renforcée par l'obligation donnée à chaque agence de mener une analyse coûts-avantages destinée à faire apparaître le bénéfice social net et par le droit de veto accordé à l' « *Office of Management and Budget* » (OMB) qui a écarté 15% de la législation proposée en 1984 contre 5% en 1981. Ce faisant, deux dysfonctionnements étaient renforcés: la centralisation de la prise de décision ainsi que la primauté du contrôle budgétaire sur toute autre considération (gestion des ressources humaines notamment). Jetant l'opprobre sur l'ensemble du personnel administratif et sur les pouvoirs du Législatif, le programme budgétaire de l'administration Reagan, imposé de façon technocratique, fut largement combattu tant par le Congrès que par les fonctionnaires. En outre, la politisation abusive menée par la Commission Meese des 3.000 hauts fonctionnaires entraîna une perte de crédibilité immense pour l'organisation administrative qui ne fit qu'aggraver son inefficacité.

Fustigeant l'absence de politique managériale qui a empêché la diminution du déficit budgétaire, Michel Crozier note que « l'efficacité de l'action gouvernementale dépend de la façon dont les décisions et les programmes sont mis en œuvre au moins autant que de la qualité de ces décisions et programmes »[160]. D'ailleurs, il remarque que ce sont les collectivités locales qui ont valorisé la gestion des hommes, qui plus est dans un environnement difficile marqué par une diminution des transferts et un accroissement des

dépenses sociales découlant du chômage. Il préconise donc la création d'une agence fédérale de management qui fonctionnerait indépendamment de l'OMB et qui serait rattachée directement à l'Exécutif; *a contrario* du « *General Accounting Office* » (GAO) dont les pouvoirs sont limités au Législatif. De même, convient-il d'accorder une place plus importante aux hommes et aux méthodes pour éviter que les participants ne se sentent exclus des prises de décisions.

De là, l'importance accordée au **leadership** qui peut être de trois types:

- « **politique** » en tant qu'initiateur du changement,
- « **des managers** » chargé de mettre en place une structure évolutive de l'organisation,
- « **des innovateurs** » qui serait capable de proposer de nouveaux schémas d'organisation dans un environnement en perpétuelle évolution et de proposer des idées aux deux catégories de leaders précédentes.

Selon une étude du GAO rédigée R.S. Kleeman, il est nécessaire d'accroître l'éventail des salaires au sein de la fonction publique pour attirer des personnes compétentes au risque de contribuer à une dégradation du service public[161].

2.3.2.- La supériorité de la démocratie directe (Suisse) sur la démocratie représentative (Allemagne)

L'exemple **suisse** est particulièrement éclairant pour l'UE, car il montre comment les cantons, qui disposaient d'une totale souveraineté, se sont coalisés pour construire une Confédération. Pour Hansjörg J. Blöchliger et René L. Frey, c'est un « fédéralisme exécutif » ou « implementing federalism » qui attribue « artificiellement » des tâches aux cantons alors qu'elles sont en réalité du ressort de l'échelon central[162]. Néanmoins, ce modèle protège les minorités, et permet aux cantons de se livrer entre eux une véritable compétition fiscale (exemple du canton de Zug dans les années soixante). La première constitution créant la confédération date de 1815. Deux faiblesses la caractérisaient: toute modification nécessitait l'agrément de tous les cantons; chaque canton avait un droit de veto à l'encontre des décisions de la Diète. Du fait de l'obligation de l'unanimité, une

fragmentation de l'espace économique et politique se produisit, chaque canton commerçant davantage avec les autres pays qu'avec les cantons le jouxtant. La guerre du Sonderbund permit la victoire des cantons libéraux et la rédaction d'une nouvelle constitution en 1848 (toujours en vigueur aujourd'hui) qui s'inspire largement de la constitution américaine en instaurant un système bicaméral (Conseil national et Conseil des Etats). Elle garantit l'autonomie des cantons dans tous les domaines où le gouvernement fédéral ne dispose pas de compétences; elle introduit le vote à la majorité simple; elle établit la libre circulation des personnes et des biens. La révision constitutionnelle de 1874 acte de la montée de l'interdépendance économique intra cantons (en partie résultant des chemins de fer) et confère à la Confédération de nouvelles responsabilités. Du fait que la disparité très importante entre les cantons pouvait s'avérer inacceptable, des mesures d'égalisation ont été entreprises depuis 1959.

Adepte de l'école des Choix publics, Friedrich Schneider souligne le rôle des institutions quant à la maîtrise de la taille du secteur public (tableau 14)[163]. Par rapport à ce critère, il établit que la Suisse (démocratie directe) est plus performante que l'Allemagne (démocratie représentative). Cela résulte du fait que les juridictions locales suisses sont plus proches des citoyens que leurs consœurs allemandes; les multiples référendums locaux appuient cette hypothèse. De même, c'est la demande émanant des électeurs qui détermine la procédure budgétaire, alors qu'en Allemagne, cette procédure est biaisée par des groupes d'intérêts qui manipulent l'offre des biens publics. Ainsi, parmi tous les pays industrialisés, c'est en Suisse que le secteur public a crû le moins rapidement.

Les institutions européennes devraient s'inspirer de ce modèle parfait de démocratie directe (voir *infra*).

Tableau 4: Répartition de la dette publique entre les différents niveaux de collectivités allemandes et suisses, 1950/1985

% du PIB, à l'exclusion des doubles comptabilités.	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*	*1985*
Suisse:	76.8	49.0	38.9	40.9	34.7
Confédération	44.5	20.9	8.4	13.8	12.1
Canton	14.7	12.0	12.4	12.5	11.4
Localité	17.6	16.2	18.0	14.7	11.2
Allemagne:	20.9	17.4	18.6	31.6	41.2
Fédération	7.4	8.9	8.4	15.6	21.4
Land	13.0	4.8	4.1	9.3	13.4
Localité	0.5	3.7	6.0	6.4	6.2

Source: F. Schneider, 1993, op. cit, p.202. d'après Kirchgässer & Pommerehne (1990).

Toutefois, si l'on observe le taux de croissance du secteur public entre les différents niveaux de juridictions suisses, on s'aperçoit qu'il est plus élevé au niveau des communes qu'au niveau de la Confédération (tableau 15). Ces résultats ne modifient pas pour autant l'analyse de l'auteur.

Tableau 5: Croissance du secteur public suisse (hors sécurité sociale), 1970/88

Millions de francs suisses	1970	1980	1988
Confédération	7834	17532 (+124%)	26633 (+52%)
Cantons	9533	21926 (+130%)	34828 (+59%)
Communes	6840	16476 (+141%)	26031 (+58%)
Toutes juridictions	24207	55934 (+132%)	87031 (+57%)
% du PIB	22.4	27.7	27.3%

Source: F. Schneider, 1993, op. cit., p.194, d'après Dafflon (1991).

2.3.3.- La décentralisation française: un bilan critique

La décentralisation française fut une tentative de rendre plus responsables et donc plus autonomes les collectivité locales dans le cadre d'un Etat unitaire. Le Journal Officiel la définit comme étant « une limite à la centralisation politique. Elle débouche sur l'existence de pouvoirs locaux indépendants du pouvoir central, qui leur confie un certain nombre d'attributs qu'ils peuvent exercer de façon autonome. La suppression du pouvoir de tutelle constitue une étape essentielle d'un processus décentralisateur ». L'Etat pouvant selon Xavier Greffe être tenté d'utiliser la décentralisation « comme une technique de re-légitimation plutôt que d'y voir un nouveau partage du pouvoir »[164]. D'où l'intérêt d'en tracer un bilan rapide et de comparer les résultats avec ceux obtenus dans le cadre d'une structure fédérale. Il sera notamment intéressant de constater si elle a accrû ou non les disparités locales.

Michel Crozier est aussi sévère pour la décentralisation française que pour le « *New federalism* » américain. D'une certaine façon, la critique semble se situer à l'opposé. En effet, il estime que c'est la nature même de « l'Etat hiérarchique » qui doit changer, et cela dépasse largement le cadre d'une simple « redistribution de compétences ou de déconcentration »[165]; la conséquence étant que l'Etat n'est plus à même de contrôler les décisions qu'il prend. Pour lui, le remède consisterait en l'acceptation par l'Etat de l'affirmation de pouvoirs multiples. Pourtant, selon Paul Alliès, l'Etat français a déjà perdu de nombreuses fonctions, telles que sa "capacité d'intégration verticale" alliée à une « régulation croisée » menée par les préfets, ses « fonctions légitimantes » issues de l'Etat-providence (le RMI ainsi qu'une grande partie de l'aide sociale sont gérés par les collectivités locales), enfin ses « fonctions d'incitation et d'arbitrage »[166].

En signalant les **trois paradoxes de l'impulsion décentralisatrice**, Nicolas Baverez affirme que l'attribution de compétences élargies aux juridictions locales ne fait que reproduire les mêmes défauts qui entouraient précédemment l'Etat centralisé.

- La décentralisation a été initiée par le pouvoir central. Est-ce la raison pour laquelle il n'y pas eu de redéfinition des missions, des moyens et donc des effectifs de l'Etat

(exception étant faite du pouvoir préfectoral)?. Ainsi, la stratégie d' « *implementation* » (la redéfinition des missions doit s'accompagner d'une nouvelle répartition des moyens financiers et humains) aurait été insuffisante.

- On trouve au niveau local un mode de décision tout aussi monarchique et bureaucratique qu'à l'échelon central.
- Plus grave encore « l'arbitraire des élus se substitue à celui des agents de l'Etat »[167], phénomène très net quant à l'urbanisme (voir ci-dessus les dangers du « *fiscal zoning* »).

La solution à tous ces maux ne consisterait-elle pas à élargir les missions confiées aux régions par le biais d'une redéfinition générale des missions de chaque juridiction selon le principe de subsidiarité? Hugues Portelli pense ainsi qu'il appartient « à la métropole de réguler les besoins d'une agglomération urbaine; au département de réguler la gestion des communes dans un espace territorial de proximité; à la région de conduire les politiques publiques d'un bassin économique; à l'Etat de prendre en charge l'intérêt général, de prévenir et de compenser les déséquilibres »[168].

Annick Percheron a révélé plusieurs éléments très intéressants de l'opinion des Français sur la localisation du pouvoir. Ainsi, étant donné que 70% des Français résidaient en 1990 dans leur région de naissance, instinctivement, 90% se sentent proches de la commune, 76% du département, 63% de la région et 22% seulement de l'Etat; en 1991, 70% des Français percevaient la région comme une entité administrative et politique d'avenir (contre 59% en 1986)[169]. Pourtant, on ne saurait en déduire qu'ils rejettent l'intervention de l'Etat dans l'économie, même si l'échelon régional "grignote" ce dernier (tableau 16).

Tableau 6: Choix des électeurs des échelons de décisions

A quel échelon doivent être prises les décisions? (en %)	*Commune*	*Département*	*Région*	*Etat*	*Sans opinion*
tracé des TGV	7	12	29	45	7
tracé des autoroutes	6	22	35	32	5
création des universités	5	25	35	29	6
hôpitaux	8	32	32	23	5
types de formation à développer	14	27	31	17	11
création des zones industrielles	28	29	30	7	6
création des grands centres commerciaux	36	34	20	3	7
maintien d'activités dans les zones rurales	36	28	23	6	7
soutien aux activités économiques locales	37	26	21	8	8
création de nouveaux ensembles d'habitations	58	22	12	3	5

Source: A. Percheron, 1992, op. cit., p.36 d'après enquête OIP effectuée en 1991.

Plus important est l'élément selon lequel 86% des Français en 1991, contre 46% en 1970, estimaient nécessaire de faire appel à l'Etat pour le maintien de services publics (poste, police, écoles, chemins de fer...) sur tout le territoire national, même si ces services étaient déficitaires. La fonction d'équité est ainsi attribuée prioritairement à l'Etat, et ce dans un monde où les impératifs économiques apparaissent de plus en plus clairement.

La multiplication exagérée de communes de faible dimension est jugée sévèrement par Guy Gilbert et Alain Guengant et repose le dilemme équité-efficacité[170]. En termes d'imposition, l'**efficience** vise à diminuer les distorsions dans les choix des agents; pour cela, des impôts forfaitaires (impôts de capitation tels que la « *poll tax* ») sont préférables ou des impôts proportionnels avec une large assiette. L'**équité** est fondée sur la capacité contributive et promeut des impôts progressifs (impôt sur le revenu).

Si une telle multiplicité permet aux citoyens un choix plus grand et peut permettre une « vérité des prix fiscaux » plus importante ainsi que la constitution de « clubs » homogènes, des inconvénients multiples annihilent largement ces bienfaits. Ceux-ci

incluent les inégalités ayant trait à la richesse fiscale (basée largement sur la taxe professionnelle), les disparités des besoins communaux et de coûts de fourniture; elles seront d'autant plus fortes que les mécanismes de péréquation financière horizontale entre les juridictions locales sont inexistantes ou faibles (quand ils existent, ils ne sont pas coordonnés).

L'aide de l'Etat aux collectivités locales est très importante: un tiers des dépenses en 1990 soit 135 milliards de francs. Comme le notent Jacques Le Cacheux et Laure Tourjansky: « L'Etat est ainsi devenu le premier contribuable des collectivités territoriales »[171] ce qui modifie le coût réel de la fourniture des biens et services publics locaux. La théorie du fédéralisme budgétaire stipule que les **subventions** devraient être:

- **proportionnelles** aux dépenses en présence d'externalités. En effet, en l'absence de corrections, elles peuvent entraîner une offre insuffisante de biens et services. Le transfert proportionnel permet de diminuer le prix relatif de leur production, incitant ainsi les localités à les produire quand même;
- **forfaitaires** si le souci est l'équité horizontale; ils ne distordent pas les prix relatifs et visent simplement à transférer de l'argent aux communes pauvres fiscalement.

Le problème est que la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) qui établit une péréquation fiscale verticale, est consacrée aux « deux tiers à la correction des différences de besoins et seulement un tiers aux écarts de ressources »[172], ce qui ne réduit que faiblement les inégalités. De plus, chaque élu souhaitera préserver sa rente de situation; d'où l'intérêt de la DATAR de susciter des opérations de regroupements communaux dans certains secteurs (intercommunalité ou « réseaux de villes »).

Ainsi, **la fiscalité n'exercerait aucun rôle correcteur vis-à-vis de la polarisation des zones de développement économique** qui se traduisent par une grande ampleur des taux d'imposition locaux. En effet, parmi les quatre principales taxes locales (« les quatre vieilles »), la taxe professionnelle (TP) représentait 45,3% des recettes des communes et de leurs groupements et aboutit à une « surimposition » des entreprises qui sont donc très sensibles aux différences d'imposition. Or, les communes pauvres seront tentées d'avoir

les taux d'imposition les plus élevés pour compenser leur faible assiette fiscale par rapport à des besoins plus importants que les villes riches; ceci accentuant les risques de compétition fiscale. Ainsi, la Taxe Professionnelle varie de 2,27% (Neuilly-sur-Seine) à 24,89% (La Courneuve)! Il est évident qu'une entreprise n'hésitera pas longtemps entre les deux pour choisir son lieu d'implantation.

Tableau 7: Taux d'imposition dans quelques communes de l'Ile-de-France en 1990

	Taxe d'habitation	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Taxe professionnelle
Paris	8.45	5.09	10.27	9.37
Aubervilliers	11.6	15.81	22.35	20.44
Boulogne-Billancourt	7.35	4.72	6.39	6.51
Corbeil-Essonnes	15.72	19.22	100.55	24.14
La Courneuve	7.25	19.93	15.58	24.89
Evry	13.93	14.33	144.80	13.88
Maisons Alfort	9.36	9.34	14.42	10.65
Mantes-la-Jolie	16.73	15.94	40.63	20.23
Montfermeil	17.22	12.37	19.72	20.83
Montigny-les-Cormeilles	14.82	16.55	109.22	22.63
Nanterre	5.42	8.83	16.09	13.71
Neuilly-sur-Seine	2.46	1.20	1.64	2.27
Puteaux	5.41	6.09	9.01	7.40
Rueil-Malmaison	14.76	9.89	21.50	11.83
Sarcelles	16.04	10.42	37.22	16.04
Vélizy	7.44	8.86	17.75	5.54
Versailles	8.06	9.90	9.66	8.06
Villejuif	13.27	16.91	84.85	24.64
Vincennes	7.53	9.91	35.90	9.35

Source: J. Le Cacheux & Tourjansky, 1992, op. cit., p.185 d'après Notes Bleues (1992).

Constituant plus de 10% du PIB, l'importance croissante des dépenses des collectivités locales vis-à-vis de celles effectuées par l'Etat ou du PIB (tableau 18) contredit fermement la théorie des Choix publics quant à un contrôle démocratique des dépenses

plus important au niveau local. Cette évolution s'effectuant malgré ou à cause des transferts consentis (« *Fly paper effect* »).

Tableau 8: Dépenses des collectivités locales

	Dépenses des collectivités locales (mds de F) (1)	Dépenses de l'Etat (mds de F) (2)	(1)/(2) en %	PIB (mds de F) (3)	(1)/(3)
1979	210	495.2	42.4	2442.3	8.6
1988	583.1	1153.6	50.6	5692.7	10.2

Source: J. Le Cacheux & L. Tourjanski, 1992, op. cit., p.161 d'après Les collectivités locales en chiffres (1991).

Jacques Le Cacheux et Laure Tourjansky résument très bien la décentralisation française: « La multiplicité des niveaux d'administration, la responsabilité partagée dans la plupart des domaines, la complexité de la structure des prélèvements locaux et des modalités de la participation de l'Etat au financement des dépenses locales confèrent au système mis en place par les lois de décentralisation une grande opacité, peu propice à la responsabilisation des élus et à l'exercice éclairé de la démocratie locale, pourtant indispensable au fonctionnement satisfaisant de tout système centralisé »[173].

Selon la commission présidée en 1994 par Alain Minc, trois objectifs étaient assignés à la décentralisation française: une démocratie locale plus forte, une efficacité accrue de l'action publique locale et une répartition équilibrée du territoire[174]. Il appartient à chacun d'estimer s'ils ont été correctement remplis. La fonction publique locale devrait par conséquent se soumettre à « l'impératif d'efficacité » suivant:

- Renforcer la transparence des collectivités locales en créant une Commission des comptes des collectivités locales, en maintenant constants les transferts budgétaires en provenance de l'Etat, en présentant globalement ces aides financières sous la forme d'un fonds national de péréquation;
- Réformer la DGF en mettant l'accent sur la fonction redistributive et en favorisant les regroupements intercommunaux[175].

Le fait que le fédéralisme compétitif puisse contraindre efficacement la bureaucratie fait l'objet de nombreuses controverses, comme les vérifications empiriques l'ont démontré. De plus, les critiques formulées à l'encontre du « *New Federalism* » et de la décentralisation française révèlent que confier davantage de responsabilités aux collectivités locales n'est pas forcément synonyme d'une efficience accrue. Par conséquent, il apparaît nécessaire d' « encadrer » constitutionnellement l'importance, et le fonctionnement même, du gouvernement.

Ainsi, ni la subsidiarité, ni le fédéralisme ne constituent des solutions crédibles pour l'Europe de demain. La possibilité d'un instrument budgétaire centralisée ou même coordonnée qui est sous-jacente au raisonnement européen dominant n'est pas une piste plausible. En effet, comme cela a été vue, le principe de subsidiarité est théoriquement flou et il est difficile de le transformer en formule de coordination verticale immédiatement opérationnelle. Parallèlement, un système fédéral dans une zone comprenant des nations aux histoires et aux cultures si différentes a tendance à se transformer en fédéralisme compétitif entre les diverses entités en jeu ce qui est précisément l'effet inverse de la coordination recherchée. En fait, le fédéralisme est une forme viable d'organisation des compétences dès lors que les Etats qui composent la fédération sont suffisamment homogènes et proches non seulement géographiquement mais aussi linguistiquement, historiquement, etc. Or s'il y a bien une « Histoire » européenne, elle est davantage constituée de guerres et de turpitudes que de réelles expériences de vie commune. Certes, les cinquante dernières années ont été pacifiques et ont permis dans une certaine mesure à l'Europe de se constituer une certaine unité. Cependant ce délai n'a pas entraîné – et pour cause...- un nivellement des cultures et des langues européennes. L'un des arguments de Martin Feldstein est précisément que, dans l'histoire monétaire, les unions monétaires ont toujours été l'aboutissement d'un processus d'unification politique.

Conclusion du Chapitre

Les différents courants économiques n'ont pas procédé à une analyse détaillée de l'institution étatique en tant que telle: l'Etat étant supposé être au service de l'intérêt général. En effet, les Mercantilistes se sont contentés d'appréhender les effets de l'intervention étatique tels que les mesures protectionnistes; Smith pour les Classiques a cerné les limites de l'intervention étatique à travers la théorie de "l'Etat gendarme"; Pigou pour les Néoclassiques standards a déterminé les effets de l'assurance chômage sur l'emploi; enfin, Keynes a supposé que l'Etat était au service de la collectivité, centrant son analyse sur la politique économique. Remettant en cause ce postulat indiscuté, l'école des Choix publics s'inscrit en rupture avec la lecture dominante de l'Etat. En revanche, elle renoue paradoxalement avec la vision hétérodoxe des Marxistes selon laquelle l'Etat est un outil aux mains de la classe dominante et est donc une institution poursuivant des objectifs particuliers, et non pas collectifs. L'Etat subira deux dysfonctionnements majeurs:

- Loin d'exécuter les décisions du législateur, l'administration étatique pousuivra ses propres objectifs, essayant de maximiser la rente. L'asymétrie d'information entre le donneur d'ordre ("le principal") et l'exécutant ("l'agent") assoit le pouvoir du bureaucrate; il dispose alors d'un pouvoir discrétionnaire dans la mise en oeuvre administrative des décisions prises par les hommes politiques. Ceci suppose que les agences d'audit, telles que la Cour des comptes en France, ne remédie pas à cette asymétrie; mais, même si elles le font, le contrôle n'aura lieu qu'*a posteriori*, ce qui amoindrit considérablement le pouvoir du contrôleur.
- Les groupes de pression transformeront l'intérêt général que devrait poursuivre l'Etat en une sommation d'intérêts particuliers.

L'intérêt de cette approche est donc de contribuer, malgré elle, à la réhabilitation et à la postérité d'une tradition critique de l'Etat jusqu'alors tenue en suspicion. Mais, à l'opposé de la tradition marxiste, la critique de l'Etat ne remet pas en cause le capitalisme, mais, au contraire, réaffirme l'importance des forces marchandes d'une part et de l'initiative privée d'autre part.

Selon Daniel Cohen, contrairement à ce qu'ont fait croire les Keynésiens, "c'est la prospérité exceptionnelle des années d'après guerre qui a rendu possible la croissance de l'Etat-providence, et non pas l'inverse"[176]. Rappelant le livre rédigé par Robert Delorme et Christine André[177], il apparaît que l'Etat-providence s'est imposé progressivement, de par l'aspiration des individus à mieux vivre, à disposer d'écoles plus nombreuses, de soins de meilleure qualité... L'absence de croissance forte, alliée à des taux d'intérêt réels positifs, empêche désormais l'Etat de combattre énergiquement le chômage structurel et de longue période qui sévit particulièrement en Europe. De là, sans doute, une réflexion à mener sur la structure et la répartition entre les différentes collectivités des dépenses publiques.

Les collectivités locales doivent être pleinement responsables (tant du côté dépenses que du côté recetttes) dans la production de biens publics ne dégageant pas d'externalités hors de leurs frontières. Mais, devant les excès de la décentralisation et notamment son inefficacité à assurer une fonction de redistribution des revenus, il convient de trouver un "juste milieu" qui permettra à la fois à l'échelon central de maintenir un minimum de cohérence au sein des collectivités et entre elles afin de ne pas mettre en péril la cohésion nationale. En effet, la présence d'externalités fiscales entraînant une production non-optimale de biens publics, celle-ci invalide le modèle de Tiebout. Devant les dangers d'injustices sociales et de constitution de "ghettos" qui se sont accrus durant le "*New Federalism*" de Ronald Reagan, tant Richard Musgrave (1989) que Wallace Oates (1972) préconisent que les politiques de redistribution interpersonnelles soient entreprises au niveau fédéral. Comme l'écrit Xavier Greffe, "Loin d'être source de croissance, l'asymétrie peut aussi déboucher sur le cumul des inégalités"[178].

Si la bureaucratie est couramment perçue négativement, le texte d'Eamonn Fingleton se situe à l'opposé, l'auteur affirmant que la position centrale occupée par le ministère des finances au Japon explique les bonnes performances économiques de ce pays, notamment en matière d'épargne dégagée[179]. A la différence de la logique occidentale de marché, le pouvoir japonais est un des plus intelligemment structuré de toute l'histoire de par son origine pyramidale confucianiste. C'est la raison pour laquelle le ministère des finances, fondé en 1869, contrôle à la fois les impôts, les dépenses et la défense depuis la disparition de ce ministère décrétée par le général MacArthur en 1945; soit un budget annuel voisin de 600 milliards de dollars. De son côté, la Diète approuve sans discussion ses décisions; son seul rival étant la banque du Japon. Cette puissance se reflète également dans les rapports humains, notamment de trois façons: Premièrement, un fonctionnaire d'un autre ministère ne peut rencontrer un fonctionnaire des finances que s'il a deux échelons supérieurs à lui. Deuxièmement, ces derniers sont issus de la meilleure université du pays, celle de Tokyo; alors que les hommes politiques sont issus d'universités moins prestigieuses. Enfin, ils peuvent utiliser le code des impôts pour punir s'ils le souhaitent certains contribuables (les acheteurs d'automobiles étrangères étaient auparavant tous auditionnés pour justifier leur choix). La prédominance de ce ministère, alliée à une faculté très grande pour "embobiner" les hommes politiques en leur faisant croire que le budget est plus généreux qu'ils ne l'imaginent, a permis à ce pays de représenter en 1993 56% de l'épargne nette mondiale, contre 5% pour les Etats-Unis d'Amérique. Cette différence s'explique en grande partie par le fait que l'épargne nette de l'Etat nippon a toujours été positive: 4,8% durant les années soixante-dix et 4,6% dans la décennie suivante, contre respectivement 0,4% et -2,1% pour les Etats-Unis [180].

Dans l'interview parue au journal *Le Monde*, Douglass North se demandait si l'Europe n'avait pas déjà tiré tous les avantages procurés par un marché unifié et mettait en doute sa capacité à maintenir un haut niveau de productivité. Percevant les risques bureaucratiques liés à l'unification politique, à travers la constitution de groupes d'intérêt puissants, l'auteur proposait que l'Union européenne maintienne une "*adaptive efficiency*" (adaptabilité efficace) promouvant la croissance de longue période. De là, la question centrale posée par l'auteur: "Comment être sûr que, sur la durée, les structures politiques

vont continuer à favoriser le dynamisme économique?"[181]. Face aux inégalités de richesse entre les pays, les travaux de Douglass North démontrent le rôle des institutions en tant que réducteur d'incertitude ainsi que l'importance primordiale des coûts de transaction dans le fonctionnement des économies. La réflexion théorique entreprise par James Buchanan et William Niskanen dans le cadre des Choix publics vise justement à encadrer constitutionnellement les coûts de transaction liés au gouvernement à l'aide de contraintes tant qualitatives que quantitatives. Mais, il peut en résulter un coût en termes de perte de flexibilité vis-à-vis de chocs conjoncturels; à moins qu'un échelon supranational ne vienne aider le pays à faire face à cette difficulté. Il faudrait donc que la contrainte quantitative ne s'applique pas au budget européen.

Jürgen von Hagen et Ian Harden prolongent cette approche en comparant les différentes procédures budgétaires existant dans les pays membres de l'Union européenne, l'accent étant volontairement mis sur les contraintes qualitatives. En démontrant la corrélation entre une structure institutionnelle stable et une contrainte budgétaire forte, ces auteurs abordent une question intéressante qui mériterait une attention soutenue dans le cadre du respect des critères de convergence budgétaire et de la conférence intergouvernementale de 1996. La conclusion principale qui peut être tirée de ces deux études empiriques (von Hagen/Harden et de Haan et alii) est, à la suite du traité de Maastricht, que des **programmes de convergence qui n'auraient pour cadre que le respect de ratios budgétaires seraient insuffisants pour assurer la discipline budgétaire nécessaire**. Bien évidemment, cette conclusion est surtout valable pour les pays ayant l'indice de structure institutionnelle le plus faible (dans l'ordre Belgique, Grèce, Espagne, Italie, Irlande) qui s'avèrent étant les plus endettés. Pour que ceux-ci acquièrent une structure budgétaire saine, ils doivent engager au cours de la phase de transition actuelle des réformes institutionnelles afin de disposer d'une procédure budgétaire comparable à leurs partenaires les plus perfomants; la période est donc très courte. Faute de quoi, la convergence budgétaire serait rendue beaucoup plus difficile ce qui retarderait l'entrée en phase III et nuirait finalement à un bon fonctionnement de l'union monétaire. Toutefois, si elle explique bien que les pays connaissent des déficits budgétaires très différents les uns des autres, l'hypothèse structurelle ne peut expliquer les raisons pour lesquelles, à

certains moments, de grandes variations s'opèrent dans les pays, les institutions étant stables au sein de chaque pays pris séparément[182].

---

[1] Jacques Delors, 1992, "Le nouveau concert européen", *éditions Odile Jacob*, p.175. Discours prononcé devant l'Institut Européen d'Administration Publique, à Maastricht, le 21 mars 1991, intitulé "Le principe de subsidiarité".

[2] Hervé Bribosia, 1992, "Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres. Commentaire sur l'article 3B du traité de Maastricht", *Revue du Marché Unique Européen*, n°4, p.165/188.

[3] Laurent Cohen-Tanugi, 1992a, "L'Europe en danger", *Fayard*, citation page 139.

[4] Vlad Constantinesco, 1991, "La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres. L'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité", citation page 129 dans Christian Engel & Wolfgang Wessels (eds.), "From Luxembourg to Maastricht: Institutional Change in the European Community after the Single European Act", *Europa Union Verlag, Analysen zur Europapolitik des Instituts für Europäische Politik, Band 6.*

[5] " C'est un principe de répartition du pouvoir aussi bien du haut vers le bas que du bas vers le haut, mais il recèle une prédisposition en faveur du haut vers le bas en cas de doute" dans CEPR Annual Report, 1993, "Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?", *Monitoring European Integration 4*, citation page 4.

[6] Citée par Jean Charpentier, 1994, "Quelle subsidiarité", *Pouvoirs*, n°69, p.49/62, citation page 53.

[7] ibid, citation page 54.

[8] CEPR, 1993, op. cit., p.13 et 24.

[9] Hendrik Brugmans, 1966, "Le fédéralisme européen", *Leyden: A. W. Sythoff*, citation page 39.

[10] Jean-Marie Pontier, 1986, "La subsidiarité en droit administratif", op. cit., p.1524.

[11] Laurent Cohen-Tanugi, 1992b, "L'Etat dans la construction européenne. Intégration juridique ou politique?", p. 156/167 dans René Lenoir & Jacques Lesourne sous la direction de, "Où va l'Etat? La souveraineté économique et politique en question", *Le Monde Editions.* Citation page 157. Dans "l'Europe en danger", il explique cet effet mécanique en utilisant l'exemple des directives qui "étendent automatiquement la zone de compétence exclusive de la Communauté, dans un mouvement à sens unique", citation page 151.

[12] Laurent Cohen-Tanugi, 1992a, citations pages 96 et 116.

[13] CJCE du 23 avril 1986, Parti écologiste "les Verts" contre Parlement européen. Lire également l'avis de la CJCE du 14 décembre 1991 quant à l'accord sur l'EEE dans lequel le caractère constitutionnel des traités est rappelé.

[14] Thierry Daups, 1992, op. cit., citation page 24.

[15] selon l'expression employée par Federico Mancini, 1989, "The Making of a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 26, n° 4.

[16] Jean Boulouis rappelle que l'applicabilité directe recouvre deux aspects: formellement, il "concerne l'introduction du droit international dans l'ordre interne et la place qu'il y occupera", le droit national y répond. Matériellement, il "concerne la question de savoir si le droit international est susceptible de créer, au bénéfice ou à la charge des particuliers, des droits ou des obligations dont ces particuliers puissent se prévaloir directement sans que soient nécessaires des dispositions nationales d'application", seul le droit international peut fournir une réponse à cette question, dans "Droit institutionnel des communautés européennes", 4ème édition, 1993, *Montchrestien*, citation page 232.

[17] Arrêt du 5.2.1963, affaire n° 26/62. Repris dans Jean-Victor Louis, 1993, "L'ordre juridique communautaire", *Perspectives européennes*, pages 130/131. L'arrêt Simmenthal du 9.3.1978 donne la définition suivante de l'effet direct: "... les règles du droit communautaire doivent déployer la plénitude de leurs effets, d'une manière uniforme dans tous les Etats membres, à partir de leur entrée en vigueur et pendant toute la durée de leur validité; qu'ainsi ces dispositions sont une source immédiate de droits et obligations pour tous ceux qu'elles concernent, qu'il s'agisse des Etats membres ou des particuliers qui sont parties à des rapports juridiques relevant du droit communautaire", ibid, page 162.

[18] Jean Boulouis, 1993, op. cit., citation page 241.
[19] Arrêt du 15.7.1964 repris par Jean-Victor Louis, op. cit., page 164. L'attendu 17 de l'arrêt Simmenthal dispose simplement que: "... ces dispositions et actes font parties intégrantes, avec rang de priorité, de l'ordre juridique applicable sur le territoire de chacun des Etats membres", ibid, page 163.
[20] Dans le sens développé ci-dessus: intégration du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux.
[21] Sur l'évolution du rôle de la Cour suprême, lire notamment Laurent Cohen-Tanugi, 1985, "Le droit sans l'Etat", *PUF/Quadrige*, 1992, pages 68 et note page 200 ainsi que les textes réunis par Marie-France Toinet, 1987, "Et la constitution créa l'Amérique", *Presses Universitaires de Nancy*, notamment les articles de R. Bader-Ginsburg et de A. Mikva.
[22] J.-V. Louis, 1993, op. cit., citation page 223.
[23] L. Cohen-Tanugi, 1992b, citation page 162.
[24] Hjalte Rasmussen, 1992, "Le pouvoir de décision politique du juge européen et ses limites", *Revue française d'administration publique*, n° 63, juillet-septembre, p.413/423. En outre, en n'explicitant pas les conditions pour lesquelles une politique nationale est jugée concorder avec la politique communautaire, elle s'accorde une "marge de manoeuvre quasi illimitée", facteur d'insécurité juridique.
[25] Paul Alliès, 1992, op. cit., citations page 130.
[26] Fritz W. Scharpf, 1992, "Un équilibre fédéral stable est-il possible?", *Revue française d'administration publique*, n° 63, juillet-septembre, p.501/509.
[27] Gavin McCrone, 1992, "Subsidiarity: Its Implications for Economic Policy", *National Westminster Bank Quarterly Review*, November, p.50.
[28] "Pas plus que les communautés déjà existantes, l'Union Européenne n'a donné naissance à un super Etat centralisé. En conséquence et selon le principe de subsidiarité, l'Union se verra donner une responsabilité dans les seuls domaines où les Etats-membres sont dans l'incapacité de s'en occuper efficacement" dans "le rapport Tindemans sur la Communauté européenne", juin 1975.
[29] Vlad Constantinesco, 1991, "La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres. L'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité", op. cit., citation page 127.
[30] Article 100: "Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission *et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social*, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun". Les caractères en italiques reflètent les changements intervenus lors du traité de Maastricht.
[31] Pour reprendre la terminologie de Guy Héraud qu'il définit dans son livre rédigé en 1968 "Les principes du fédéralisme et la fédération européenne", *Presses d'Europe*, page 50. Un critère spatio-temporel définit le principe d'exacte adéquation: "... chaque type de collectivité et chaque niveau doivent recevoir compétence pour résoudre les questions qui, soit en raison de leur nature, soit en raison de leur dimension ne sont solubles que là".
[32] Ce rapport intérimaire est communément appelé rapport Giscard d'Estaing du nom de son rapporteur. Le deuxième est le seul important: "On the principle of subsidiarity", Parlement européen, Documents parlementaires, A3-163/90/PART B, 4 juillet 1990.
[33] Assemblée nationale, 1995, Rapport d'information n°1939 de la Délégation de l'Union européenne sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne, p.33.
[34] CEPR Annual Report, 1993, op. cit., p.15.
[35] Hervé Bribosia, 1992, op. cit., page 170 et 171. A la page 174, l'auteur rappelle très justement que l'on doit différencier entre les compétences complémentaires comme celles définies à l'article 130 G (R/D), 126 (éducation), 127 (formation professionnelle), 128 (culture), 130 §3 (industrie) des compétences subsidiaires qui peuvent dessaisir un Etat dans un champ d'action déterminé, faisant glisser insensiblement une compétence concurrente vers une compétence exclusive.
[36] On reprend les développements fournis par le professeur Vlad Constantinesco, 1991, "La Subsidiarité comme Principe Constitutionnel de l'Intégration Européenne", *Aussenwirtschaft*, 46, Heft III/IV, p.449.
[37] Arrêt du 1er juillet 1989, cité par François Berger, 1992, "Le principe de subsidiarité en droit communautaire", *Les petites affiches*, n°79, 1er juillet, p.42.
[38] Jacques Delors, 1994, "L'unité d'un homme". Entretiens avec Dominique Wolton, *éditions Odile Jacob*, citation page 280.
[39] Assemblée nationale, 1995, Rapport d'information n°1939, op. cit., p.84.

[40] Marc Guillaume, 1992, "Déficit démocratique et déficit juridique: quoi de neuf en France?", *Revue française d'administration publique*, n° 63, juillet-septembre, p. 435/446. Concernant la France, l'auteur fait référence à une déclaration d'Alain Lamassoure qui déclarait en avril 1988 que sur les 230 lois votées entre 1984 et 1988, 102 étaient "sous influence communautaire".

[41] Claudio Franchini, 1991, "Les problèmes de relations entre l'administration communautaire et les administrations nationales", *Revue de Politiques et de management public*, vol.9, n°2, juin, p.38.

[42] ibid, p.40/41.

[43] ibid, p.46/47.

[44] David Martin, 1991, "Progress towards European Union: EC Institutional Perspectives on the Intergovernmental Conferences - the View of the Parliament", *Aussenwirtschaft*, 46, Jahrgang,, Heft III/IV, p.289.

[45] J. Delors, 1992, op. cit., p.173.

[46] D. Martin, 1991, op. cit., p.294/295.

[47] Cette Diète ou Congrès se réunirait deux à trois fois par an, elle serait composée des députés du Parlement européen et de délégués des parlements nationaux. Son rôle serait de définir les choix essentiels dans le domaine économique et monétaire.

[48] Europe Documents, 1992, op. cit., p.15.

[49] François Berger, 1992, op. cit., p.44.

[50] et non principe d'attribution des compétences qui relève seulement des auteurs du traité. Europe documents, 1992, op. cit., p.5.

[51] Helen Wallace et Marc Wilke, 1990, "Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community", *The Royal Institute of International Affairs*, Discussion Papers n°27. Alain Rollat, 1993, "Delors", *Flammarion*. Lire également J. Delors, 1994, "L'unité d'un homme", chapitre 1, Cinquième partie, op. cit.

[52] Emmanuel Mounier, 1949, "Le personnalisme", *Que sais-je?, PUF*, 13ème édition 1978. Constatant l'internationalisation croissante des économies, ils fixent trois conditions à l'établissement de "l'unité mondiale": "que les nations renoncent à la souveraineté totale, non pas au profit d'un superimpérialisme, mais d'une communauté démocratique des peuples; que l'union se fasse entre les peuples et leurs représentants élus, non entre les gouvernements; que les forces d'impérialisme, notamment économiques, qui se servent tantôt du nationalisme, tantôt du cosmopolitisme, soient brisées par les peuples unis", citation page 119. Pour une lecture critique du rôle de Paul-Henri Spaak, de Robert Schuman, d'Antonio de Gasperi et de Jean Monnet, lire le chapitre 6, "The lives and teachings of the European saints" p.318/344 dans Alan S. Milward, op. cit.

[53] Jacques Santer, 1991, "Quelques réflexions sur le principe de subsidiarité", p.21/33 dans Institut Européen d'Administration publique, "Subsidiarité: défi du changement", Maastricht.

[54] Notamment par les modifications apportées par le traité de Maastricht des articles 126 et 128 qui octroient à l'Union une compétence dans les domaines de la formation et de la culture, domaines qui font partie des compétences exclusives des Länder.

[55] J. Delors, 1992, op. cit., p.17.

[56] Paul Alliès, 1992, op. cit., p.132. L'auteur mentionne également que le budget de la Catalogne est, à lui seul, une fois et demie supérieur à celui des 26 régions françaises.

[57] "Le principe de souveraineté va d'un pôle à l'autre, gouvernement local et fédéral, et tire sa force de cette pulsation même, le pouvoir se renforçant de la participation qu'il engendre, de l'opposition qu'il suscite, de la démocratie qu'il favorise", Carl Joachim Friedrich, 1989, op. cit., page 329.

[58] Ce n'est que durant le Troisième Reich (1933/1945) que l'Allemagne fut un Etat unitaire.

[59] Georg Ress, 1993, "La participation des Laender allemands à l'intégration européenne", *Revue française de Droit constitutionnel*, 15, p. 657/662, citation page 658.

[60] J. Delors, 1992, op. cit., p.164.

[61] T. Daups, 1992, "L'idée de constitution européenne", *Thèse pour le doctorat de droit public, Université de Paris X.*

[62] Klaus Gretschmann, 1991, "Le principe de subsidiarité: quelles responsabilités à quel niveau de pouvoir dans une Europe intégrée?", dans Institut Européen d'Administration Publique, op. cit., p. 49/67.

[63] Lire notamment l'article de P.J.C. Kayten, juge à la Cour de Justice des Communautés Européennes, 1991, "Community Law and the Principle of Subsidiarity", *Revue des Affaires Européennes*, n°2, p.39.

L'auteur souhaite le voir figurer uniquement dans le préambule, mais pas en tant que principe constitutionnel. Lire les différents points de vue quant au principe de subsidiarité à l'annexe I.

[64] Anthony L. Teasdale, 1993, "un compromis clair entre la position allemande qui est la plus intégrationniste et celle britannique qui est la moins intégrationniste" dans "Subsidiarity in post-Maastricht Europe", *The Political Quaterly*, p. 187/197.

[65] Riccardo Perissich, 1992, "Le principe de subsidiarité, fil conducteur de la politique de la Communauté dans les années à venir", *Revue du Marché unique européen*, 3/1992, p.5.

[66] H. Bribosia, 1992, op. cit., page 178.

[67] Lire l'arrêt du 12 octobre 1993 de la Cour constitutionnelle allemande.

[68] "La position de la Commission Européenne sur la définition et l'application du principe de subsidiarité", *Europe Documents*, n°1804/05, 30 octobre 1992, p.5.

[69] CEPR Annual Report, 1993, op. cit., p.20.

[70] P.J.C. Kayten, 1991, op. cit., p.40/41.

[71] "L'Union agira seulement pour accomplir ces tâches qui peuvent être entreprises plus efficacement en commun que par les Etats membres oeuvrant séparément, notamment celles dont l'exécution nécessite l'intervention de l'Union, en raison de leur dimension ou de leurs effets qui s'étendent au delà des frontières nationales" dans P.J.C. Kayten, 1991, op. cit., p.40/41.

[72] "... entendant confier à des institutions communes, conformément au *principe de subsidiarité*, les seules compétences nécessaires pour mener à bien les tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats pris isolément".

[73] Vlad Constantinesco, 1991, "La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres. L'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité", op. cit., citation p.118 et 119.

[74] "Europe Documents", 1992, op.cit., p.4.

[75] Lord Mackenzie-Stuart, 1991, "Evaluation des vues exprimées et introduction à une discussion-débat", p. 41/46, dans Institut européen d'administration publique, op. cit., citation page 44.

[76] H. Bribosia, 1992, op. cit., citation page 180.

[77] Conclusions présentées par Michel Pezet dans le rapport d'information n°3254 déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes *sur l'activité des Communautés européennes au second semestre de 1992*. 24 février 1993, p.31/33.

[78] Anthony L. Teasdale, 1993, op. cit., p. 196/197. Pour lui, la question suivante se pose: Comment faire confiance à des fonctionnaires qui jusqu'alors ont sans cesse interprété le droit communautaire dans un sens favorable à la Commission?

[79] Conférences intergouvernementales: contributions de la Commission. *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 2/91.

[80] Pour les délibérations du Conseil, l'article 148 §2 fixe la pondération suivante: Belgique 5, Danemark 3, Allemagne 10, Grèce 5, Espagne 8, France 10, Irlande 3, Italie 10, Luxembourg 2, Pays-Bas 5, Portugal 5, Royaume-Uni 10. "Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins: 54 voix lorsque, en vertu du présent traité, elles doivent être prises sur proposition de la Commission; 54 voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres dans les autres cas".
Concernant l'unanimité, on notera que l'article 148 §3 stipule que: "Les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité".

[81] Martin O'Donoghue, 1977, "Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen vus dans l'optique économique", Rapport MacDougall, vol II, Chapitre 17, p.529/537.

[82] Cité dans: Assemblée nationale, 1995, Rapport d'information n°1939 de la Délégation de l'Union européenne sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne, p.26.

[83] marché intérieur, éducation, recherche-développement, santé publique, environnement, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, culture. La proposition française visant à y inclure les questions sociales relevant de la majorité qualifiée a été déboutée.

[84] Le texte est annexé au rapport d'information n°2633 de l'Assemblée nationale, 1993, op. cit., p.85/93.

[85] Joseph A. Camilleri et Jim Falk, 1992, "The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World", *Edward Elgar*, p.vii.

[86] Rudolf Hrbek, 1992, "The German Länder and EC Integration", *Journal of European Integration*, vol. XV, n° 2/3, p.173/193.

[87] Article 23 § 2: "Le Bundestag et, par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent aux affaires de l'Union européenne. Le Gouvernement fédéral doit informer en détail le Bundestag et le Bundesrat dans les meilleurs délais". L'alinéa 5 octroie un avantage très net aux Länder: "Dans la mesure où des intérêts des Länder sont affectés dans une matière relevant de la compétence exclusive de la Fédération ou que la Fédération a, pour le reste, le droit de légiférer, le Gouvernement fédéral tient compte de la prise de position du Bundesrat. Lorsque la question relève au premier chef des pouvoirs législatifs des Länder ou qu'elle concerne l'organisation de leurs administrations ou leurs procédures administratives, le point de vue du Bundesrat est à cet égard déterminant pour la formation de la volonté de la Fédération...".

[88] Assemblée nationale, 1993, Rapport d'information n°3255 déposé par la Délégation pour les Communautés européennes sur *le suivi des affaires communautaires par la Délégation: bilan de la neuvième législature et perpectives d'avenir* présenté par Michel Pezet, page 17.

[89] Henri Oberdorff, 1994, "Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises", *Pouvoirs*, n° 69, p.95/106, citation page 101. Jean-Louis Quermonne n'hésite pas à écrire que, en contradiction flagrante avec le principe de subsidiarité, les gouvernements nationaux ont fait "remonter" des dossiers à Bruxelles afin d'échapper au contrôle parlementaire, transformant *in fine* la Commission en bouc émissaire (Jean-Louis Quermonne, 1994, "Le spectre de la technocratie et le retour du politique", *Pouvoirs*, n°69, p.7/21).

[90] M. Guillaume, 1992, op. cit., page 437.

[91] Toutefois, comme le note Marc Guillaume, ibid, page 446: "Les exécutifs britanniques ou danois ne semblent cependant pas handicapés dans les discussions bruxelloises par le contrôle législatif sur leur action (...) C'est, en réalité, l'assimilation des négociations communautaires à des négociations internationales classiques qui pose alors question".

[92] Jean Charpentier, 1994, op. cit., p.58.

[93] Commission, 1995, "Rapport de la Commission pour le groupe de réflexion. Conférence inter-gouvernementale 1996", citation page 6.

[94] ibid, citation page 61.

[95] Ernst-Ulrich Petersmann, 1991, "Constitutionalism, Constitutional Law and European Integration", *Aussenwirtschaft*, 46, Jahrang, Heft III/IV, p.270/271.

[96], « to add additional security to individual rights; to divide the powers delegated by the people between the federal government and the component governments and to restrict thereby both federal and state powers; to enable the different governments to control each other (e.g. through a constitutionnal court and a federal organ representing the member governments); to integrate the federation by eliminating welfare-reducing protectionism at the state-level; but also to decentralize governmental functions in a previously unitary state among several "regions" or other component entities (...); to protect local and regional autonomy and diversity; and to promote thereby competition among governments as a decentralized method of encouraging experimentation, testing alternative arrangements for the supply of public goods and services, discovering "government failures" and setting incentives for their correction (such as allowing people to "vote with their feet") »dans ibid, p.270/271.

[97] J.H.H. Weiler, 1991, "Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe", *Aussenwirtschaft*, Heft III/IV, p.411/437.

[98] "ce qui devient crucial pour le succès du processus d'intégration est la légitimité sociale de la nouvelle administration politique intégrée, malgré la perte de contrôle total sur les domaines propres à chaque administration" dans ibid, citation page 418.

[99] Gavin McCrone, 1992, op. cit., p.54.

[100] Dominik Hanf, 1994, "Le jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du Traité de Maastricht", *Revue trimestrielle de droit européen*, n°3, p.391/423. Les citations qui suivent sont extraites des pages 414/417.

[101] J. Delors, 1993, "Notre Europe dans le village-planète, entre survie et déclin", Rencontres du club "Témoin", Lorient, les 28 et 29 août, citation page 15.

[102] Paul Samuelson, 1954, "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol.36.

[103] Mancur Olson, 1969, "The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsabilities Among Different Levels of Government", *The American Economic Review*, vol.59, p.479/487.

[104] Wallace Oates, 1972, "Fiscal Federalism", *Harcourt Brace Jovanovich.*

[105] "Le consommateur ne peut pas ne pas révéler ses préférences dans une économie. La mobilité géographique est l'équivalent pour les biens publics locaux du lieu choisi pour faire ses courses". C. M. Tiebout, 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol.64, p.416/424 repris dans Samuel Baker & Catherine Elliott, 1990, "Readings in Public Sector Economics, *D.C. Heath and Company*, p.566/575. Citation page 573.

[106] Pour James M. Buchanan et Gordon Tullock, la taille optimale du groupe suivra le principe suivant: "The group should be extended so long as the expected costs of the spillover effects from excluded jurisdictions exceed the expected incremental costs of decision-making resulting from adding the excluded jurisdictions" dans "The Calculus of Consent", *Ann Arbor: University of Michigan Press*, p.113.

[107] Peggy B. Musgrave, 1991, "Merits and Demerits of Fiscal Competition", dans Rémy Prud'homme, "Public Finance with Several Levels of Government", *Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels*, p.281/297.

[108] James M. Buchanan & Charles J. Goetz, 1972, "Efficiency limits of fiscal mobility: an assessment of the Tiebout model", *Journal of Public Economics*, vol.1, p.25/43.

[109] Wallace E. Oates, 1977a, "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", dans W.E. Oates ed., "The Political Economy of Fiscal Federalism", *Lexington Books*, p. 3/20.

[110] Pierre Pestiau, 1977, "The Optimality Limits of the Tiebout Model", dans W.E. Oates ed., "The Political Economy of Fiscal Federalism", *Lexington Books*, p.173/186.

[111] Wallace E. Oates, 1977a, op. cit.

[112] Wallace E. Oates, 1977b, "The Use of Local Zoning Ordinances to Regulate population Flows and the Quality of Local Services", dans O. Ashenshenfelter & W. Oates eds., "Essays in Labor Market Analysis", *New-York: Wiley*, p.201/219, citation page 203 et 1977a, p.6/9. Concernant les critiques de la politique de "zonage", voir aussi: W.E. Oates, 1981, "On Local Finance and the Tiebout Model", *The American Economic Review*, vol.71, p.93/98.

[113] Peggy Musgrave, 1990, op. cit., p.284.

[114] Larry H. Long, 1979, "Poverty States and receipt of welfare among Migrants and Nonmigrants in Large Cities", *American Sociological Review*, vol.30, Février, p.46/56.

[115] Thomas R. Dye, 1990a, "American Federalism. Competition Among Governments", *Lexington Books, D.C. Heath and Company*, et T.R. Dye, 1990b, "The Policy Consequences of Intergovernmental Competition", *Cato Journal*, vol.10, n°1, p.59/73.

[116] "Les politiques sociales aux Etats-Unis sont d'abord et avant tout une expression des préférences en termes d'équité de la classe moyenne américaine, et non une réponse aux besoins des pauvres eux-mêmes", Thomas Dye, 1990b, op. cit., p.70.

[117] Paul R. Shaw, 1986, "Fiscal versus traditionnal market variables in Canadian migration", *Journal of Political Economy*, vol.94, p.648/666.

[118] "S'il déléguait la responsabilité de la plupart des programmes de développement aux administrations locales et à celles des états, le gouvernement fédéral admettrait ouvertement son incapacité à se servir de ces programmes pour aider les populations manifestant des besoins particuliers" dans Paul E. Peterson, Barry G. Rabe et Kenneth K. Wong, 1986, "When Federalism Works", *The Brookings Institution*, p.230.

[119] Richard J. Cebula, 1979, "A Survey of the Litterature on the Migration Impact of State and local Government Policies", *Public Choice*, vol.1, p.69/83.

[120] Paul E. Peterson & Mark Rom, 1989, "American Federalism, Welfare Policy, and residential Choice", *American Political Science Review*, vol.83, Septembre, p.711/728.

[121] Edward M. Gramlich & Daniel L. Rubinfeld, 1982, "Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter Hypothesis", *Journal of Political Economy*, june, vol. 90, p.536/560.

[122] Gerald W. Scully, 1991, "The convergence of fiscal regimes and the decline of the Tiebout effect", *Public Choice*, vol.72, n°1, p.51/59.

[123] Robin Boadway & Frank Flatters, 1982, "Efficiency and equalisation payments in a federal system of government: a synthesis and extension of recent results", *Canadian Journal of Economics*, vol.15, p.613/633.

[124] Robin Boadway & D.E. Wildasin, 1984, "Public Sector Economics", *Little, Brown and Company.*

[125] Zvi Hercowitz & David Pines, 1991, "Migration with fiscal externalities", *Journal of Public Economics*, vol.46, p.163/180.

[126] Kathleen M. Day, 1992, "Interprovincial migration and local public goods", *Canadian Journal of Economics*, vol.25, n°1, p.123/144.
[127] Edward Gramlich, 1987, "Federalism and Federal Deficit Reduction", *National Tax Journal*, vol.40, September, p.299/313, lire page 309.
[128] Albert Breton, 1987, "Towards a theory of competitive federalism", *European Journal of Political Economy*, Special Issue, vol.3.
[129] Geoffrey Brennan & James M. Buchanan, 1980, "The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution", *Cambridge University Press.*
[130] Albert Breton, 1974, "The Economic Theory of Representative Government", *Chicago: Aldine.*
[131] James M. Buchanan, 1991, "Constitutional Economics", *IEA Masters of Modern Economics, Basil Blackwell*, p.2.
[132] Robert D. Tollison, 1982, "Rent Seeking: A Survey", *Kyklos*, vol.35, n°4, p.575/602.
[133] James M. Buchanan, 1980, "Rent Seeking and Profit Seeking" dans Buchanan-Tollison-Tullock eds., "Toward a Theory of Rent Seeking Society", *College Station: Texas A&M Press*, p.3/15.
[134] John A. Rawls, 1987 [1971], "Une théorie de la justice", *Seuil.*
[135] "La totale intrusion du gouvernement dans l'économie pourrait être plus petite, *ceteris paribus*, plus grand serait le niveau de décentralisation des impôts et des dépenses, plus les unités distinctes seraient homogènes, plus petites seraient les juridictions" dans G. Brennan & J. Buchanan, 1980, op. cit., p.185.
[136] Tant le livre de 1980 que l'article que ces deux auteurs ont écrit en 1977 sont utilisés: "Towards a Tax Constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, vol. 8, repris dans James M. Buchanan et Robert Tollison, 1984, "The Theory of Public Choice II", *Ann Arbor. The University of Michigan Press*, p.71/89.
[137] G. Brennan & J. Buchanan, 1980, op. cit., p.172 et suivantes.
[138] "Il n'y a aucune analyse qui démontre la supériorité d'une véritable structure politique fédérale sur une structure organisée de façon unitaire, avec cette dernière administrativement décentralisée" dans ibid, citation page 174.
[139] "à la recherche d'"avantages fiscaux" peut offrir des substituts partiels ou parfois totaux aux contraintes fiscales explicites sur le pouvoir d'imposition" dans ibid, p.184.
[140] ibid, p.185.
[141] Philip J. Grossman & Edwin G. West, 1994, "Federalism and the growth of government revisited", *Public Choice*, vol.79, n°1/2.
[142] Christine Aymar, 1992, "La théorie des choix publics face à l'explication des structures fiscales: différents points de vue", p. 86/104, *Revue Politiques et Management public*, vol.10, n°4.
[143] Wallace E. Oates, 1985, "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *The American Economic Review*, september, p.748/757 et "Searching for Leviathan: A Reply and Some further Reflections", *The American Economic Review*, june 1989, p.578/583.
[144] Michael Nelson, 1986, "An Empirical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government", *Public Choice*, 49 (3), p.283/294.
[145] Michael Nelson, 1987, "Searching for Leviathan: Comment and Extension", *The American Economic Review*, March, vol.77, p.198/204.
[146] "étant donné que les individus exercent un contrôle plus important sur les décisions locales que nationales, ils souhaiteront qu'un plus grand nombre de fonctions du secteur public soient exercées au niveau local", Wallace Oates, 1985, op. cit., citation page 749.
[147] Jeffrey S. Zax, 1989, "Is There a Leviathan in Your Neighborhood?", *The American Economic Review*, juin, vol.79, p.560/567.
[148] Kevin F. Forbes & Ernest M. Zampelli, 1989, "Is Leviathan a Mythical Beast?", *The American Economic Review*, juin, vol.79, p.587/596.
[149] David Joulfaian & Michael L. Marlow, 1991, "Centralization and government competition", *Applied Economics*, vol.23, n° 10, p.1603/1612.
[150] Philip J. Grossman & Edwin G. West, 1994, op. cit.
[151] Thomas Dye, 1990a, op. cit.
[152] Hamilton ou Madison, 1988 [1787/88], "Le Fédéraliste, n° LI", *Nouveaux horizons, Economica*, p.432.
[153] Madison, "Le fédéraliste, n° XLV", ibid, p.385.
[154] "La limite jusqu'où les états peuvent exercer leur autorité est... désormais déterminée par les décisions politiques prises par les membres du gouvernement fédéral".
[155] Thomas Dye, 1990a, p.189/190, op. cit.

[156] "Le fédéralisme compétitif introduit la discipline du marché dans la prise de décision gouvernementale" dans ibid, citation page 23.
[157] "le gouvernement fédéral a fait en sorte, en effet, que les états soient en concurrence les uns avec les autres, ce qui a affaibli certains" dans Cuomo Commission on Competitiveness, 1992, "America's Agenda. Rebuilding Economic Strength", op. cit., citation page xx.
[158] Etude économique de l'OCDE, 1993, Etats-Unis, citation page 88. Le gouvernement Clinton a décidé de réinstaurer des normes nationales pour les écoles publiques en aidant financièrement les écoles les plus pauvres.
[159] Michel Crozier, 1988, "Comment réformer l'Etat? Trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, Etats-Unis", Rapport au ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives, *La Documentation française*, p. 83 et 85.
[160] ibid, citation page 91.
[161] R.S. Kleeman, 1989, "Locality of pay for federal employees", *US GAO*, cité par H. Oxley & J.P. Martin, op. cit., p.198.
[162] Hansjörg J. Blöchliger & René L. Frey, 1993, "The evolution of Swiss federalism: A model for the European Community", *European Economy,* Reports and Studies n°5, p.217/241.
[163] Friedrich Schneider, 1993, "The federal and fiscal structures of representative and direct democracies as models for a European federal union: Some ideas using the public-choice approach", p.193/212, *European Economy, Reports and Studies n°5.*
[164] Xavier Greffe, 1984, "Territoires en France: Les enjeux économiques de la décentralisation", *Economica*, citation page xxiii.
[165] Michel Crozier, 1992, "L'oeuvre inachevée", dans M. Crozier & S. Trosa, "La décentralisation. Réforme de l'Etat", *Editions Pouvoirs Locaux*, p.13/15, citation page 14.
[166] Paul Alliès, 1992, "Europe, pouvoirs locaux: un nouvel Etat?", dans M. Crozier & S. Trosa, op. cit., p.129/136, p.135.
[167] Nicolas Baverez, 1992, "La décentralisation, l'Europe et l'Etat", dans M. Crozier & S. Trosa, op. cit., p.137/144, citation p.140.
[168] Hugues Portelli, 1992, "Adapter la décentralisation française à l'Europe", dans M. Crozier & S. Trosa, op. cit., p.145/148, citation page 147.
[169] Annick Percheron, 1992, "L'opinion et la décentralisation", *Pouvoirs*, n°60, p.25/40, cf. p.27 et 29. Pour l'auteur ceci résulte du fait que: "la région constitue essentiellement une source supplémentaire de subsides", p.31.
[170] Guy Gilbert & Alain Guengant, 1992, "L'émiettement communal et la fiscalité", *Pouvoirs*, n° 60, p.85/98.
[171] Jacques Le Cacheux & Laure Tourjansky, 1992, "Dix ans de décentralisation française: éléments de bilan", *Revue de l'OFCE*, n°41, p.151/193. Citation page 183.
[172] G. Gilbert & A. Guengant, 1992, op. cit., citation page 90.
[173] J. Le Cacheux & L. Tourjansky, 1992, op. cit., citation page 187.
[174] Alain Minc, 1994, "La France de l'an 2000", *Editions Odile Jacob*, p.75.
[175] ibid, p.79.
[176] Daniel Cohen, 1994, op. cit, citation page 9.
[177] Robert Delorme & Christine André, 1983, "L'Etat et l'économie", *Seuil.*
[178] Xavier Greffe, 1984, op. cit., citation page 127.
[179] Eamonn Fingleton, 1995, "Japan's Invisible Leviathan", *Foreign Affairs*, vol.74, n°2, p.69/85.
[180] Chiffres cités par l'auteur page 82 et repris de *US Congressional Budget Office.*
[181] Entretien réalisé par Guy Herzlich avec Douglass North dans le journal "*Le Monde*", 11 octobre 1994, p.vii.
[182] Critique formulée par Alberto Alesina & Roberto Perotti, 1995, op. cit., p.23.

CHAPITRE IV :

LA THEORIE DES JEUX : UN CADRE D'ANALYSE PERTINENT POUR APPREHENDER LA COORDINATION DES POLITIQUES BUDGETAIRES EUROPEENNES ?

Introduction

Dans la première partie de cette thèse a été analysée la manière dont les quinze politiques budgétaires européennes s'accommodent d'une politique monétaire unique. Dans cette perspective, un détour par la théorie des Zones Monétaires Optimales s'est avérée nécessaire pour bien comprendre comment en théorie, ce nouveau type de policy mix parvient à fonctionner. Dans le cadre de cette partie c'est de la coordination des politiques budgétaires décentralisées entre elles qu'il sera question. En effet, comme cela a été vu au chapitre I, une politique budgétaire menée dans un Etat membre a, par le biais des relations commerciales fortes entre pays de l'UE, des effets rétroactifs sur les autres Etats. Ainsi, pour décentralisé et autonome qu'il soit, l'instrument budgétaire n'en doit pas obéir à certaines règles, et notamment de coordination.

Au vue des analyses précédentes, il apparaît que la notion de coordination est au centre de cette thèse. Cette coordination est double : horizontale, tout d'abord c'est-à-dire entre les Etats par exemple ou, plus généralement, entre les entités administratives « homologues » (cette coordination a fait l'objet d'une étude au chapitre II de la première partie), verticale, ensuite c'est-à-dire entre les échelons administratifs d'un même Etat, l'échelon européen étant supposé le sommet de la hiérarchie administrative, commun à tous les Etats membres (étudiée au chapitre III de cette seconde partie). Or cette coordination, qu'elle soit horizontale ou verticale, est appréhendée de manière assez précise dans ses modalités par la théorie des jeux. Dans le cadre qui nous intéresse ici, cette théorie est *a priori* intéressante. En effet, le cadre étudié ici est celui de la multiplicité des centres de décisions, c'est-à-dire de quinze Etats européens avec quinze politiques budgétaires différentes. Il s'agit donc d'un jeu à quinze joueurs dont il faudra analyser les conséquences analytiques.

La théorie des jeux est, parmi les techniques de la recherche opérationnelle, celle qui s'occupe spécialement des situations dans lesquelles plusieurs personnes ont à prendre des décisions dont dépend un résultat qui les concerne. Les diverses techniques d'analyse scientifique des décisions peuvent intervenir simultanément dans un problème, mais on dit qu'il s'agit d'un

problème de jeu lorsque sa difficulté est particulièrement liée à la présence de plusieurs centres de décision. Il en est souvent ainsi dans les problèmes économiques, politiques, diplomatiques, militaires.

La théorie des jeux est pourtant un cadre d'analyse tout à la fois statique et micro-économique. Ainsi son application à la notion d'Etat pose des problèmes théoriques sans évoquer les difficultés anthropologiques d'une telle approximation. Toutefois, insérer la coordination des politiques économiques dans un univers de jeux peut être utile pour comprendre certains mécanismes de base qui régissent les décisions décentralisées. Par ailleurs, l'Histoire montre que la théorie des jeux a servi à plusieurs reprises lors de guerre ou de révolution. Peter Ordeshook a par exemple montré comment, en sciences politiques, il est possible de définir, grâce à une matrice de théorie de jeux, une approche rationnelle des relations entre l'individu et l'Etat dans une optique conforme à l'apport philosophique de Rousseau[1]. Cependant, et c'est l'un des apports fondamentaux de cette thèse, la théorie des jeux n'a jamais été appliquée à la coordination des politiques économiques d'Etats appartenant à une Union Monétaire[2]. En particulier, les tout derniers apports de cette théorie, qui élargissent le champ d'investigations à un horizon infini et aux jeux répétés, n'ont jamais fait l'objet d'une application aux politiques budgétaires en union monétaire.

A ce titre, il conviendra, en premier lieu, de faire une synthèse rapide des principaux résultats de la théorie des jeux traditionnelle. Cette dernière sera ensuite enrichie par les derniers apports analytiques, notamment la notion de dilemme de prisonnier, de comportement coopératif et de jeux répétés à horizon infini. Ces apports seront enrichis par un modèle intégrant la notion d'évolution et d'information entre les joueurs, notions importantes s'il en est, puisqu'elles permettent plus de réalisme et que, en pratique, les Etats y sont soumis.

Cependant, en second lieu, les limites d'une telle approche seront discutées. En effet, l'Etat n'est pas une donnée mais un construit historique, culturel, civilisationnel. Or les histoires des pays européens, leurs cultures, leurs traditions et leur appréhension de la notion de nation diffèrent d'un pays européen à l'autre. Il est possible d'affirmer ces différences sans contester pour autant l'existence réelle de forces centrifuges et unificatrices[3].

Enfin, le contexte économique international depuis une vingtaine d'années montre que nous sommes aujourd'hui dans une période de changements technologiques rapides. Il s'agit, non

plus d'une évolution conjoncturelle telle qu'elle existait durant les Trente Glorieuses, mais d'une dynamique structurelle lourde de conséquences sur les économies nationales et que l'on nomme souvent le passage à la « Troisième Révolution Industrielle », celle de l'informatique, des technologies de l'information et de la communication ainsi que des biotechnologies[4]. Face à une telle évolution, la politique budgétaire conjoncturelle devient inopérante et une intervention étatique adaptée mais massive est seule à même de prendre à sa charge l'ampleur des dépenses générées par une telle transition technologique. Le schéma américain est à cet égard emblématique : il suffit de rappeler que Internet n'est autre, à l'origine, qu'un réseau de l'armée américaine qui a été conçu dans le cadre du programme d'investissement public baptisé « Strategic Defence Initiative » ou « Guerre des étoiles » au début des années 80[5]. En clair, en période de transition technologique, la politique budgétaire doit prendre la forme d'une politique industrielle. Plus précisément le volet « structurel » de la politique budgétaire doit être plus important que le volet « conjoncturel »[6]. Durant les cycles longs de croissance (par exemple 1945-1975), ce policy mix interne à la politique budgétaire a tendance à s'inverser et l'importance revient à la stabilisation conjoncturelle d'une activité déjà soutenue. Il apparaît ainsi que les controverses actuelles sur le policy mix sont dépassées. Les gouvernements restent ainsi dans des schémas de pensées de la période antérieure (où la politique conjoncturelle était prédominante), pour appréhender une évolution structurelle plus importante encore, de par son ampleur, à l'apparition de l'automobile...

1 - LA THEORIE DES JEUX : UN TOUR D'HORIZON DES PRINCIPAUX RESULTATS

Dans une situation de centres de décisions pléthoriques et décentralisés, comme c'est le cas au pour l'organisation des pouvoirs publics au sein de l'UE, il y a place pour deux facteurs essentiels, la *coopération* et la *lutte*. Il est clair, en effet, que les personnes en présence, les *joueurs,* ont des intérêts qui peuvent concorder sur certains terrains et s'opposer sur d'autres. Cela est d'autant plus vrai dans le cas des Etats qui ont toujours, quelque soit le degré d'intégration au sein d'une entité supranationale, une « raison d'Etat » à défendre. Le cas des Etats membres de l'UE est, à cet égard, emblématique. On peut distinguer trois classes de jeux, selon le rôle qu'y jouent la coopération et la lutte.

E.Berkelamp, J.Conway et R.Guy montrent que, dans les *jeux de coopération à l'état pur,* tous les joueurs ont des intérêts concordants, de sorte qu'ils forment une coalition se comportant comme un joueur unique[7]. L'étude de leurs décisions relève donc plutôt de la théorie des programmes. Cependant l'étude des conditions dans lesquelles il est possible de dégager un *intérêt général* auquel puisse se rallier un ensemble de joueurs relève de la théorie des jeux : c'est le problème de l'agrégation des préférences individuelles, qui éclaire celui de la formation des alliances. Cette perspective est intéressante pour ce qui est de l'UE dans la mesure où il existe au sein même de l'union européenne, des coalitions d'Etats (« petits » Etats versus « grands » Etats, etc.).

Berkelamp *et alii* montrent également que, dans les *jeux de lutte à l'état pur,* aucune possibilité de coopération n'existe entre les joueurs[8]. Il en résulte que ces jeux sont des duels, c'est-à-dire des jeux à deux joueurs dont les intérêts sont strictement opposés *(two-person zero-sum games).* Bien que deux joueurs engagés dans un conflit s'opposent rarement sur tous les terrains, l'étude du duel est indispensable, non seulement parce qu'elle peut tout de même s'appliquer à certains conflits bien délimités où le rôle de la coopération est négligeable, mais aussi parce qu'elle contribue à l'étude des jeux plus généraux, à l'intérieur desquels il est souvent utile de considérer la possibilité de certains duels entre deux coalitions complémentaires. La théorie du duel cherche à mettre en évidence un ou plusieurs résultats privilégiés selon certains points de vue (prudence ou équilibre) pour l'un et l'autre joueurs. C'est la partie la plus achevée de la théorie des jeux.

Dans les *jeux de lutte et de coopération* se rencontrent simultanément des intérêts concordants et des intérêts divergents. D.Kreps démontre que ces jeux se prêtent mieux que les duels à la représentation des situations réelles, mais il est plus difficile de les étudier systématiquement en raison de la variété des aspects que peut prendre la coopération, selon les modalités de la communication entre les joueurs et les possibilités de formation et d'évolution des alliances (il s'agit de véritables conditions sociologiques)[9]. La théorie des jeux de lutte et de coopération propose plusieurs points de vue pour l'analyse de ces jeux (rationalité et stabilité par exemple), et, faute de pouvoir en général isoler des résultats privilégiés, elle cherche à mettre en évidence des classes de résultats, privilégiées en tant que classes selon ces points de vue. Mais cette théorie ne peut présenter la même unité que la théorie du duel.

Pour aborder un problème de jeu, il faut d'abord construire un modèle, représentant plus ou moins fidèlement la situation réelle. L'étude de ce modèle, selon les méthodes de la théorie des jeux, peut avoir pour objet, soit de guider les joueurs dans leur manière de jouer effectivement le jeu, soit de les aider à atteindre, par marchandage ou par arbitrage, une solution de compromis qui tienne compte de leurs moyens d'action et de leurs intérêts respectifs, soit enfin d'expliquer l'évolution d'une situation concrète par référence à des principes « unificateurs » d'une portée plus générale.

1.1. CONSTRUCTION DES MODELES DE JEUX

1.1.1 Schéma de causalité, schéma de finalité

Dans tout problème de jeu, et plus généralement dans tout problème de décision, l'analyse de la situation concrète suit toujours les mêmes étapes, pour aboutir à la construction d'un modèle représentatif qui se prête au moins à une réflexion méthodique, et si possible à une étude mathématique.

Celui qui, dans un jeu, va prendre une décision doit d'abord chercher à décrire soigneusement l'ensemble des possibilités qui lui sont offertes, mais aussi chercher à se faire une idée précise des possibilités offertes aux autres joueurs, adversaires ou non. Il lui faut ensuite examiner les conséquences, certaines ou aléatoires, attachées à tous les systèmes possibles de décisions prises par *tous* les joueurs. Car ces conséquences ne dépendent pas seulement des décisions d'une personne, et c'est ce qui fait la spécificité et la difficulté des problèmes de jeu. Ces deux étapes établissent le *schéma de causalité* du jeu, dont on peut dire qu'il constitue la règle du jeu considéré.

Il importe d'observer que chacun des joueurs peut envisager, non seulement de choisir délibérément l'une des tactiques dont il dispose, mais encore de procéder à un tirage au sort entre ces tactiques en choisissant une distribution de probabilité sur leur ensemble. Cela revient à remplacer l'ensemble des *tactiques (pure stratégies)* de chaque joueur par l'ensemble plus riche de ses *stratégies (mixed stratégies).* Les conséquences attachées aux systèmes de stratégies sont alors nécessairement aléatoires[10].

Afin de guider son choix, chaque joueur doit ensuite établir un ordre de préférence sur l'ensemble des conséquences, certaines ou aléatoires, mises en évidence par le schéma de causalité. Mais il doit aussi chercher à se faire une idée précise des ordres de préférence des autres joueurs sur ce même ensemble de conséquences. C'est ce que l'on appelle établir le *schéma de finalité* du jeu, et cela revient le plus souvent à construire un indicateur de préférence ou indicateur d'utilité - pour chacun des joueurs. Cette tâche est en général délicate, car les conséquences à comparer peuvent être fort complexes (mettant en jeu, par exemple, des vies humaines ou des considérations morales en même temps que des biens matériels) et elles sont souvent aléatoires.

On suppose en général, dans les jeux stratégiques, que les préférences des joueurs peuvent être traduites par des *indicateurs d'utilité linéaire,* c'est-à-dire des indicateurs numériques dont les valeurs puissent être calculées par des opérations de moyenne en probabilité. C'est l'hypothèse de Daniel Bernoulli[11], équivalente à l'axiomatique de von Neumann et Morgenstern[12]. Cependant la construction d'un tel indicateur d'utilité dans le jeu stratégique ne résulte pas immédiatement de la connaissance d'un indicateur de préférence dans le jeu tactique, et il peut même arriver que le passage du jeu tactique au jeu stratégique pose des problèmes psychologiques difficiles.

Enfin, malgré le caractère schématique de cette hypothèse, les modèles usuels de jeux supposent, le plus souvent, par souci de simplification, que les possibilités et les préférences de chaque joueur sont connues de tous les autres.

1.1.2 Alliances et agrégation des préférences individuelles

Dans les situations réelles de conflit, où il y a place à la fois pour la lutte et pour la coopération, certains joueurs peuvent être amenés à mettre en commun leurs moyens d'action au service d'une finalité collective, c'est-à-dire à conclure une *alliance, ou coalition* .

Dans ces conditions, l'établissement du schéma de causalité, c'est-à-dire la description de toutes les possibilités offertes aux joueurs pour agir isolément ou pour conclure des alliances, et l'examen des conséquences qui peuvent résulter de leurs décisions exigent une analyse qui risque d'être très complexe. Mais c'est dans l'établissement du schéma de finalité que se

présentent les difficultés les plus profondes, tout au moins si l'on cherche à construire les préférences collectives des alliances à partir des préférences individuelles des joueurs. Il s'agit de la théorie de l'agrégation des préférences individuelles, ou théorie de l'utilité collective.

Quand l'ensemble des résultats possibles est un ensemble de situations aléatoires sur lequel les préférences des différents joueurs peuvent être représentées par des indicateurs d'utilité linéaire, ;il est naturel de chercher à représenter de la même façon les préférences collectives des alliances envisagées. Alors, si l'indifférence unanime des membres d'une alliance entre deux résultats quelconques implique l'indifférence de l'alliance, l'indicateur d'utilité collective se déduit nécessairement des indicateurs d'utilité individuelle par combinaison linéaire. Mais le choix des coefficients intervenant dans une telle combinaison pose un problème délicat, et l'existence d'un indicateur d'utilité linéaire représentant les préférences d'une collectivité est une hypothèse très restrictive.

Quand les opinions individuelles s'expriment seulement par des ordres de préférence sur un ensemble fini de résultats, la recherche d'une règle d'agrégation permettant d'en déduire une opinion collective de même forme se heurte à des difficultés logiques que Condorcet[13] a été le premier à mettre en évidence à propos du fonctionnement des assemblées où sont mises en œuvre des procédures de vote majoritaires. Le phénomène essentiel, auquel on peut donner le nom *d'effet Condorcet*[14], est le suivant: si l'on convient d'appeler cohérent tout système de préférences binaires « transitives » c'est-à-dire excluant les cycles tels que « x préféré à *y*, *y* préféré à *z*, *z* préféré à *x* », alors la cohérence des préférences individuelles n'implique pas celle des préférences collectives qui s'en déduisent par une règle majoritaire d'agrégation des préférences binaires.

Des résultats plus généraux sont donnés par le *théorème d'Arrow*[15] et différents théorèmes complémentaires, qui expriment rigoureusement un fait que le sens commun révèle et que l'expérience confirme : lorsque les opinions individuelles sont trop discordantes, lorsqu'il n'existe aucun principe objectif dont elles doivent tenir compte, il est à craindre qu'on ne puisse d'aucune manière en dégager une opinion cohérente qui soit vraiment collective. C'est d'ailleurs le cas en Europe comme nous le verrons ultérieurement avec la multiplicité des capitalismes et la diversité des conceptions de l'Etat.

On risque alors, dans cette perspective, d'être enfermé dans l'alternative: accepter l'arbitrage d'un « dictateur », ou se résoudre, faute de jugement de valeur collectif, à une action collective où la lutte jouera un rôle essentiel[16]. Au contraire, si certains principes imposent à l'ensemble des opinions individuelles une sorte d'harmonie interne, il devient possible d'en dégager une opinion collective cohérente par une procédure d'agrégation non dictatoriale (telle que la procédure majoritaire de Condorcet). Mais le choix de cette procédure joue un rôle primordial dans le résultat obtenu.

Selon I.Stahl d'ailleurs, il est clair que la théorie de l'agrégation des préférences individuelles est l'un des instruments nécessaires pour aborder la difficile question de la formation et du fonctionnement des alliances. Le fait qu'une telle agrégation ne soit pas toujours possible montre de plus le *caractère irréductible et spécifique de certaines situations de conflit*[17].

1.1.3 Forme développée et forme normale d'un jeu

Un même modèle de jeu peut souvent être présenté sous plusieurs formes, qu'il est parfois utile de considérer simultanément, ou parmi lesquelles il faut s'efforcer de choisir celle qui se prêtera le mieux à l'étude ultérieure. Les deux formes types sont la forme développée et la forme normale.

Il est fréquent que, dans le déroulement d'une partie, les joueurs aient à prendre une suite de *décisions élémentaires,* enchaînées entre elles par l'information dont dispose à chaque coup le joueur qui a le «trait» (les jeux de société, tels que les dames ou les échecs, le bridge ou le poker, donnent des exemples familiers de ces jeux, dits séquentiels). Si l'on explicite, dans le modèle d'un tel jeu, la succession et l'enchaînement des décisions élémentaires à prendre par les joueurs, on considère la *forme développée* du jeu, et le modèle est alors souvent présenté sous la forme d'un graphe particulier, connexe et dépourvu de cycles, appelé *arbre du jeu*[18]. Les sommets de l'arbre représentent les différents coups possibles, personnels ou aléatoires ; les branches partant d'un sommet représentent les diverses possibilités offertes au joueur qui a le trait, ou soumises à un tirage au sort dont les probabilités sont alors inscrites sur les branches correspondantes ; et l'on fait figurer dans l'arbre des contours fermés entourant certains sommets pour représenter les *ensembles d'information,* dont les éléments sont des coups indiscernables entre eux pour le joueur qui a le trait. Si aucun ensemble d'information ne

comprend plus d'un élément, le jeu est dit « à information parfaite » (tel est le cas du jeu de dames et du jeu d'échecs).

Malgré la grande diversité des arbres de jeux, il est toujours possible de passer de la forme développée d'un jeu à une forme théoriquement plus simple, et d'une portée plus générale, qui est *la forme normale* du jeu. On ne cherche plus alors à expliciter la succession et l'enchaînement des décisions élémentaires, mais on représente le système de toutes les décisions élémentaires appartenant à chacun des joueurs par une *décision globale* unique, qui est le choix d'une *tactique* dans un ensemble pouvant être considéré comme le produit cartésien de tous les ensembles de possibilités offerts au joueur considéré dans tous les choix élémentaires dont il dispose. Choisir une tactique revient ainsi, pour un joueur, à prendre globalement, avant de se mettre au jeu, toutes les décisions élémentaires qu'il pourrait être amené à prendre au cours du jeu (mais qu'il n'aura pas en fait à prendre toutes au cours d'une partie). On peut se représenter le choix d'une tactique comme la rédaction des consignes données par un joueur à un mandataire chargé de le représenter au cours de la partie : ces consignes doivent être complètes en ce sens que, quel que soit le déroulement de la partie, le mandataire doit pouvoir se contenter de les appliquer sans prendre aucune initiative personnelle (et l'on voit ainsi quelle peut être la complexité des tactiques).

Dans le cas de jeux à n joueurs, le passage à la forme normale ramène le jeu à un jeu à n coups mutuellement indépendants: le choix d'une tactique par chacun des n joueurs. À chacun des systèmes possibles de n tactiques est attaché un résultat, en général aléatoire.

1.2 PRINCIPES DE L'ETUDE DES MODELES DE JEUX

Les principaux moyens utilisés dans l'étude des modèles de jeux, qu'il s'agisse de duels ou de jeux plus généraux, peuvent se rattacher d'une manière plus ou moins immédiate aux quatre principes directeurs suivants: les calculs d'espérance, les considérations de dominance, la recherche de l'équilibre, le principe de récurrence.

1.2.1 Calculs d'espérance, stratégies prudentes

Quand un joueur a choisi une stratégie, le résultat du jeu n'est pas déterminé, mais on peut associer à cette stratégie un ensemble de résultats qui restent possibles, compte tenu de toutes les stratégies dont disposent les autres joueurs. Tous ces résultats ont, pour le joueur considéré, sune utilité au moins égale à un « minimum », ou plus généralement à un « infimum », qui est, par définition, *l'espérance (security level) relative à la stratégie en question* pour ce joueur. Celui-ci peut ainsi attacher une espérance relative à chacune des stratégies dont il dispose, et s'intéresser, parmi toutes ses stratégies, à celles qui lui assurent l'espérance relative la meilleure et qui sont, par définition, ses *stratégies prudentes* (s'il en existe). L'espérance relative aux stratégies prudentes, ou plus généralement le « supremum » de toutes les espérances relatives, est, par définition, *l'espérance (optimal security level)* du joueur considéré dans le jeu étudié. Cette espérance est donc, dans le cas général, le supremum d'un infimum. Dans le cas particulier où l'infimum et le supremum sont atteints, l'espérance ainsi définie est le maximum d'un minimum: c'est un « maximin ».

Il est naturel de considérer comme prudent le joueur qui, en choisissant une stratégie prudente, s'assure autant qu'il le peut contre le pire. Mais cette recherche de la sécurité peut paraître excessive et commandée seulement par l'attitude trop pessimiste qui consiste à prévoir systématiquement le pire. Une telle critique est certainement fondée dans le cas général, et montre que les calculs d'espérance ne sauraient suffire à guider l'action des joueurs dans tous les cas. Ces calculs jouent cependant un rôle fondamental dans le cas particulier du duel, et ils fournissent toujours des renseignements importants dont il serait imprudent de ne pas tenir compte.

Bien entendu, ce qui vient d'être dit de l'espérance d'un joueur s'applique aussi à l'espérance d'une alliance de joueurs, pourvu que l'on ait pu définir avec précision les stratégies dont dispose cette alliance et l'indicateur d'utilité qui traduit ses préférences collectives. Ce sont précisément les espérances de toutes les alliances possibles qui définissent la *fonction caractéristique* du jeu dans les problèmes de partage de von Neumann et Morgenstern[19]. Des fonctions caractéristiques généralisées ont ensuite été définies pour d'autres modèles de jeux à n joueurs.

1.2.2 Considérations de dominance

Il peut arriver qu'une certaine stratégie d'un joueur (pure ou mixte, selon les cas) conduise, pour toutes les stratégies des autres joueurs, à des résultats respectivement meilleurs - ou au moins aussi bons - pour lui que ceux auxquels conduirait une autre de ses stratégies. La première stratégie *domine* alors la seconde en ce sens que, quoi que fassent les autres joueurs, elle est toujours plus avantageuse (auquel cas la dominance est *stricte)* - ou au moins aussi avantageuse (auquel cas la dominance est *large)* - pour le joueur qui l'emploie.

Un joueur agissant isolément ne peut manifestement rien perdre à choisir les stratégies dominantes plutôt que les stratégies dominées, et il peut au contraire y gagner quelque chose. Les autres joueurs peuvent donc raisonnablement penser qu'il renoncera à l'emploi des stratégies dominées, et ces considérations de logique très élémentaire permettent parfois de remplacer l'étude du jeu considéré par celle d'un jeu plus simple en faisant abstraction des stratégies dominées des différents joueurs. On peut même, dans certains cas, réduire à nouveau, de manière analogue, le jeu ainsi obtenu, et poursuivre ce processus de réductions successives aussi longtemps qu'il est efficace, bien qu'il soit plus difficile en général de donner une justification satisfaisante d'une telle itération.

Des considérations analogues de *dominance collective* peuvent s'appliquer aux stratégies des alliances de joueurs, pourvu que les préférences collectives correspondantes soient bien définies et qu'il s'agisse d'alliances solides, pratiquement contraignantes pour ceux qui les ont conclues. Dans le cas contraire, il se peut que l' « ascendant des intérêts particuliers » bloque la mise en œuvre des dominances collectives.

Si l'on considère en particulier l'alliance hypothétique de tous les joueurs, on obtient une dominance entre résultats, et l'on est conduit à définir *l'extremum de Pareto* comme étant l'ensemble des résultats qu'il est impossible d'améliorer pour un joueur sans qu'un autre au moins en pâtisse (tout résultat non extrême, en ce sens, est manifestement dominé).

Il y a lieu de rattacher aussi aux considérations de dominance collective les *relations d'exclusion* (ou de dominance) introduites par von Neumann et Morgenstern dans l'étude des problèmes de partage, et étendues ensuite à d'autres modèles de jeux à n joueurs (en particulier à certains modèles économiques).

1.2.3 Recherche de l'équilibre

On dit qu'un système de *n* stratégies appartenant respectivement aux n joueurs est en équilibre ou définit un *point d'équilibre* - si et seulement si chacune de ces stratégies est, pour le joueur qui l'emploie, l'une des meilleures réponses possibles au système des $(n-1)$ stratégies employées par les autres joueurs.

Autrement dit, si les n joueurs ont choisi un système de n stratégies en équilibre et s'ils discutent ensuite la partie qu'ils ont jouée, chacun d'eux constate qu'il n'aurait pas pu mieux faire, compte tenu de ce qu'ont fait les autres. Si donc une nouvelle partie devait être jouée, aucun des joueurs ne serait incité par cette discussion à modifier sa manière de jouer. Il en résulte une certaine *stabilité* du résultat auquel ils sont alors parvenus. C'est pourquoi A.Cournot[20], qui fut sans doute le premier à introduire cette notion d'équilibre, plus tard réintroduite par J.F.Nash, donnait aux résultats correspondants le nom de *situations définitives*[21].

Mais il est essentiel d'observer que l'intérêt ainsi compris des points d'équilibre est lié à l'hypothèse (explicite ou implicite) selon laquelle chaque joueur joue pour son propre compte sans pouvoir s'entendre avec les autres joueurs (et il ne suffit pas nécessairement, pour qu'il en soit ainsi, que les alliances soient interdites). C'est la raison pour laquelle la notion d'équilibre joue un rôle particulièrement important dans le cas du duel.

Dans le cas d'un jeu où existent des possibilités de coopération, il ne suffit plus, pour définir un véritable équilibre, d'exiger qu'aucun joueur ne puisse à lui tout seul améliorer son sort. Il faudrait exiger de plus qu'aucune modification coordonnée réalisable des actions de plusieurs joueurs ne puisse leur permettre d'améliorer leurs sorts respectifs. La définition d'un tel *équilibre au sens fort* devient alors en général beaucoup plus délicate. Ce sont des considérations de ce genre qui conduisent en particulier à la théorie de la instabilité introduite par R.D.Luce[22].

Contrairement à ce qui se passait pour la notion d'espérance, rien ne garantit l'existence ni l'unicité des équilibres dans un jeu déterminé, et il arrive en effet qu'il n'en existe aucun ou qu'il

en existe plusieurs. L'une des tâches importantes de la théorie des jeux est de rechercher des équilibres et d'en prouver l'existence dans des classes de plus en plus générales de jeux. On conçoit d'ailleurs que la multiplicité des équilibres puisse, comme leur absence, poser des problèmes difficiles.

Il y a lieu de rattacher à la recherche de l'équilibre les conditions de *stabilité interne* et de *stabilité externe* imposées aux ensembles de résultats qui constituent les « solutions » des problèmes de partage, au sens de von Neumann et Morgenstern[23].

1.2.4 Principe de récurrence

Si l'on considère un jeu sous forme développée, en s'intéressant à la succession et à l'enchaînement des coups, il est naturel de penser à l'étudier par une méthode *d'analyse récurrente.* Blaise Pascal a été l'initiateur de cette méthode dans les jeux de hasard pur, à propos du célèbre « problème des partis »[24]. En supposant que le jeu soit représenté par un arbre fini, Pascal part des situations finales où le résultat est connu d'après la règle du jeu et, à l'aide d'un calcul récurrent de moyennes en probabilité, il remonte peu à peu dans l'arbre en attachant un indicateur d'utilité - qui est une espérance mathématique de gain - à chacune des situations intermédiaires et même à la situation initiale.

Or une méthode récurrente analogue peut être appliquée, dans certains cas, aux jeux de stratégie sous forme développée, où le déroulement d'une partie fait intervenir non seulement coups aléatoires, comme dans les jeux de hasard pur, mais aussi des coups personnels. Lorsqu'une telle analyse récurrente est possible, elle permet de remplacer l'étude globale des stratégies des joueurs (pures ou mixtes, selon les cas) par une suite d'études partielles portant sur leurs décisions élémentaires, ce qui présente l'avantage de fractionner les difficultés. Il faut encore partir des situations finales pour remonter peu à peu dans l'arbre du jeu, supposé fini, en appliquant pas à pas le *principe d'optimalité,* selon lequel chaque décision élémentaire doit être optimale, compte tenu de l'hypothèse selon laquelle toutes les décisions ultérieures seront, elles aussi, optimales. Mais le fait que toutes les décisions élémentaires n'appartiennent pas à un même joueur rend ici l'analyse difficile, en particulier parce que des situations équivalentes pour un joueur ne le sont pas nécessairement pour les autres.

Dans le cas des *jeux à information parfaite,* où le joueur qui a le trait est toujours exactement informé du point où il se trouve dans l'arbre, la méthode récurrente permet de remonter de sommet en sommet immédiatement antérieur, et de calculer ainsi les espérances des joueurs en chaque sommet par des opérations de maximum et de minimum, et par des moyennes en probabilité s'il y a des coups aléatoires. Cette méthode permet aussi d'établir très simplement l'existence d'au moins un système de tactiques en équilibre dans tout jeu fini à information parfaite. Ce théorème de Kuhn est une généralisation du célèbre théorème de Zermelo-Kalmar, qui énonce la même propriété dans le cas particulier du duel[25].

Dans le cas des *jeux à information imparfaite,* la présence d'ensembles d'information comprenant plusieurs sommets de l'arbre oppose des obstacles à la récurrence, qui doit alors franchir des pas plus grands au prix d'une analyse plus délicate. Mais il reste possible, dans certains cas, de remplacer l'étude globale du jeu considéré par une suite récurrente d'études partielles portant sur des sous-jeux représentés par certaines parties de l'arbre initial.

Enfin lorsque les décisions élémentaires discrètes des jeux séquentiels sont remplacées par des décisions prises dans un ensemble continu, par exemple dans un déroulement continu du temps, on obtient le modèle des *jeux différentiels,* auxquels R.Isaacs[26] s'est particulièrement intéressé, et dont l'étude peut parfois se rattacher au principe d'optimalité de Pontryagin[27] comme celle des jeux séquentiels se rattache au principe d'optimalité de Bellman[28].

1.3 Résultats de la théorie du duel

Un duel est un jeu de lutte à l'état pur, c'est-à-dire un jeu à deux joueurs dont les intérêts sont strictement opposés. Dans un duel, un seul indicateur d'utilité suffit pour représenter les préférences opposées des deux joueurs A et B. On supposera que cet indicateur croît selon l'ordre des préférences croissantes de A et, par conséquent, selon l'ordre des préférences décroissantes de B. On dit alors que, par rapport à ces notations, A est le *joueur du maximum et* B est le *joueur du minimum.*

1.3.1 Solutions d'un duel stratégique fini : stratégies optimales et valeur du jeu

Un duel fini est un duel dans lequel chacun des deux adversaires A et B dispose d'un nombre fini de tactiques. On peut alors faire correspondre aux tactiques du joueur du maximum A les lignes d'un tableau, et aux tactiques du joueur du minimum B les colonnes de ce tableau, dont les cases correspondent ainsi aux différents couples de tactiques adverses, ou encore aux résultats qui leur sont attachés. On peut ensuite écrire dans chacune de ces cases la valeur de l'indicateur d'utilité commun aux deux joueurs pour le résultat correspondant. Le tableau rectangulaire ainsi construit représente la *forme normale* du duel considéré[29].

➽ Dans le duel tactique ainsi défini, l'espérance du joueur A est la maximum des minimums de lignes, c'est-à-dire le *maximin,* tandis que l'espérance du joueur B est le minimum des maximums de colonnes, c'est-à-dire le *minimax. Il* est facile de montrer que le maximin est au plus égal au minimax, mais rien n'implique leur égalité dans le cas général. Cependant cette égalité est garantie par le théorème de Zermelo-Kalmar dans le cas des duels tactiques finis à information parfaite, comme le montre le principe de récurrence. *Si le maximin est égal au minimax,* leur valeur commune, qui est l'espérance commune aux deux adversaires, est appelée la *valeur du jeu,* et tout couple formé par une tactique prudente du joueur A et une tactique prudente du joueur B définit un *équilibre.*

Réciproquement, tout couple de tactiques en équilibre est un couple de tactiques prudentes. Il en résulte que tous les points d'équilibre ont une utilité égale à la valeur du jeu, et que toute tactique de A entrant dans un équilibre définit encore un équilibre avec toute tactique de B entrant dans un équilibre. On exprime ces propriétés en disant que *tous les équilibres d'un duel sont équivalents et interchangeables.* Les tactiques prudentes, qui sont aussi les tactiques entrant dans les équilibres, sont dites *optimales,* et tout couple de tactiques optimales adverses définit, avec la valeur du jeu, une *solution* du duel tactique considéré (où le maximin est supposé égal au minimax). Chaque solution correspond ainsi à un point d'équilibre du jeu, ou encore à un *col (saddle -point)* du tableau représentatif, c'est-à-dire à un élément qui est à la fois minimum dans sa ligne et maximum dans sa colonne, et tous ces cois sont égaux à la valeur du jeu. *Si le maximin est strictement inférieur au minimax,* il n'existe aucun couple de tactiques en équilibre ou, ce qui revient au même, il n'existe aucun col dans le tableau représentatif. Chaque joueur dispose encore d'au moins une tactique prudente, mais ces tactiques ne sont plus optimales et les résultats qui correspondent à leur emploi ne présentent

plus aucun caractère de stabilité. La recherche de l'équilibre est alors vouée à l'échec dans le duel tactique.

➽ L'attrait de l'équilibre peut alors conduire les joueurs à plonger le duel tactique considéré dans un *jeu stratégique* plus vaste en envisageant de choisir des stratégies, c'est-à-dire des distributions de probabilité sur leurs ensembles de tactiques respectifs, et non plus seulement des tactiques. Ce passage du jeu tactique au jeu stratégique correspondant ne va pas de- soi, et il exige de chaque joueur la construction d'un nouvel indicateur d'utilité. Si même chacun des deux adversaires du duel tactique parvient à construire un indicateur d'utilité linéaire pour passer au jeu stratégique, rien n'impose qu'ils adoptent la même attitude devant le risque, ni par conséquent que leurs préférences restent opposées sur les résultats aléatoires du jeu stratégique. Il *est donc possible qu'un duel tactique conduise à un jeu stratégique qui ne soit pas un duel.* Supposons cependant que le jeu stratégique ainsi obtenu reste un duel, et qu'un même indicateur d'utilité linéaire puisse traduire dans ce jeu les préférences opposées des deux joueurs. Cet indicateur est alors une fonction bilinéaire des probabilités distribuées par les deux adversaires sur leurs tactiques respectives (supposées en nombre fini), et l'on dit parfois que le duel considéré est un « jeu matriciel »[30].

Dans ces conditions, il est facile de reprendre pour le *duel stratégique* l'analyse esquissée plus haut pour le duel tactique. L'espérance du joueur du maximum A s'y présente de nouveau comme un *maximin* (stratégique), et l'espérance du joueur du minimum B comme un *minimax* (stratégique). Mais le fait essentiel, établi par le théorème fondamental de von Neumann (ou théorème de minimax), est que, *dans tout duel stratégique fini, le maximin est égal au minimax,* ou, autrement dit, les espérances des deux adversaires sont égales. Leur valeur commune est encore appelée la *valeur du jeu* (elle est toujours comprise entre le maximin tactique et le minimax tactique), et les couples de stratégies prudentes adverses se confondent avec les couples de stratégies en équilibre. Il en résulte que *tous les équilibres d'un duel stratégique fini sont équivalents et interchangeables.* Les stratégies prudentes, qui sont aussi les stratégies entrant dans les équilibres, sont dites *optimales,* et tout couple de stratégies optimales adverses définit, avec la valeur du jeu, une *solution* du duel stratégique considéré. Chaque solution correspond ainsi à un point d'équilibre du jeu, et tous ces points d'équilibre ont une même utilité égale à la valeur du jeu.

Ainsi le théorème de von Neumann garantit non seulement l'existence d'un point d'équilibre au moins dans tout duel stratégique fini, mais encore l'équivalence et l'interchangeabilité de tous les équilibres qui peuvent y exister. C'est pourquoi l'éventuelle multiplicité des équilibres n'entraîne aucune difficulté supplémentaire dans le duel stratégique, où les stratégies optimales de chaque joueur peuvent être définies indépendamment de celles de son adversaire et sont toutes également efficaces contre elles. Ces importants résultats tiennent à la concordance qui existe ici entre la prudence des joueurs et la recherche de l'équilibre.

➽ Il importe de bien comprendre ce que signifie *l'optimalité* des stratégies figurant dans les solutions d'un duel. Ces stratégies assurent au moins son espérance, égale à la valeur du jeu, au joueur qui les emploie, et ce sont les meilleures stratégies possibles contre un adversaire qui «joue optimal», mais ce ne sont pas nécessairement les stratégies les plus avantageuses contre un adversaire qui « ne joue pas optimal ». Cependant le joueur qui s'écarte de ses stratégies optimales, en supputant que son adversaire commettra telle ou telle « faute » et en s'efforçant d'en profiter au mieux, court le risque de tomber dans un piège habilement tendu et de se faire pénaliser. C'est pourquoi la théorie des jeux tient compte des possibilités et des préférences des joueurs plutôt que de leurs intentions. Bien entendu, les *considérations de dominance* peuvent être utilisées dans le duel stratégique. Mais, si aucune stratégie strictement dominée ne peut être optimale, il arrive que des dominances larges existent entre des stratégies optimales d'un même joueur. Il en est ainsi lorsqu'une stratégie optimale est plus avantageuse qu'une autre contre les stratégies non optimales de l'adversaire. Un caractère intéressant des stratégies optimales est qu'un joueur peut divulguer la stratégie optimale qu'il va employer (mais non pas la tactique résultant du tirage au sort effectué selon cette stratégie) sans que l'adversaire, puisse en profiter pour améliorer son espérance. *L'emploi d'une stratégie optimale protège donc efficacement le joueur contre la perspicacité de l'adversaire.*

➽ La *valeur* d'un duel stratégique, espérance commune des deux joueurs, est en général l'utilité de certains résultats aléatoires (et, en particulier, de tous les points d'équilibre), mais il se peut qu'elle ne soit l'utilité d'aucun résultat concret effectivement réalisable à la fin d'une partie du jeu considéré, lorsque les tirages au sort commandés par les stratégies des joueurs auront été effectués. Cependant cette valeur du jeu, caractérisant le point d'affrontement des forces et des intérêts opposés des deux adversaires, présente une grande importance et elle pourrait fournir une base équitable pour construire une *solution de compromis* dans le cas où les joueurs auraient la possibilité et le désir de ne pas jouer effectivement le jeu.

1.3.2 Résolution exacte ou approchée d'un duel stratégique fini

Résoudre un duel, c'est déterminer sa valeur et les stratégies optimales des deux joueurs. Dans le cas d'un duel stratégique fini, cette résolution se ramène à celle d'un couple de programmes linéaires en dualité, dont la forme particulière garantit qu'ils admettent des solutions finies. Le théorème fondamental de Von Neumann apparaît ainsi comme un cas particulier du théorème de dualité des programmes linéaires, selon lequel deux programmes en dualité admettent, s'ils sont tous les deux possibles, des optimums égaux.

Le théorème de dualité a pour conséquence les importantes *relations d'exclusion,* qui peuvent s'énoncer de la façon suivante dans le cas particulier du duel. L'ensemble des *tactiques essentielles* d'un joueur, c'est-à-dire l'ensemble des tactiques figurant avec une probabilité non nulle dans l'une au moins de ses stratégies optimales, coïncide avec l'ensemble des tactiques qui donnent un résultat d'utilité égale à la valeur du jeu contre toute stratégie optimale de l'adversaire (ce qui n'implique pas que les tactiques essentielles soient elles-mêmes optimales). Ces relations donnent de précieux renseignements sur l'ensemble des stratégies optimales d'un joueur dès que l'on connaît une stratégie optimale de l'adversaire.

La théorie des programmes linéaires montre que toutes les stratégies optimales d'un joueur peuvent s'obtenir par combinaison linéaire convexe à partir d'un nombre fini de stratégies optimales dites *extrêmes.* La détermination de ces stratégies optimales extrêmes et de la valeur du jeu peut être effectuée, pour des duels d'assez grande dimension Jusqu'à quelques centaines de tactiques), à l'aide des programmes de calcul électronique applicables aux programmes linéaires et utilisant sous diverses formes l'algorithme de Dantzig dit *méthode du simplexe*[31]. Cette détermination peut aussi être effectuée à la main pour des duels de petite dimension.

En pratique, il n'est pas toujours nécessaire de résoudre exactement un duel stratégique, c'est-à-dire de déterminer rigoureusement les équilibres équivalents et interchangeables dont l'existence est garantie par le théorème de von Neumann. Il est rare en effet qu'un modèle de duel représente rigoureusement une situation réelle de conflit, et que les valeurs de l'indicateur d'utilité employé puissent être considérées comme exactes. Il est alors inutile de chercher dans la résolution une rigueur qui n'existe pas dans le modèle, et l'on peut se contenter de définir un

couple de *bonnes stratégies,* c'est-à-dire des stratégies qui, sans être optimales, assurent à chacun des deux joueurs une espérance relative voisine de la valeur du jeu. L'expérience de la situation réelle considérée et l'intuition du chercheur opérationnel peuvent guider dans la recherche de ces bonnes stratégies. Il suffit ensuite, pour les tester, de calculer les espérances relatives qu'elles assurent respectivement aux deux adversaires: celle du joueur du maximum est toujours au plus égale à celle du joueur du minimum, et l'intervalle qui les sépare comprend la valeur du jeu. Il est donc inutile de chercher mieux si la largeur de cet intervalle est du même ordre de grandeur que les erreurs vraisemblablement commises sur les utilités. Il existe d'ailleurs des méthodes de calcul approché qui permettent de faire subir à un couple de stratégies adverses une suite de modifications telles que la largeur de l'intervalle séparant les espérances relatives des deux joueurs tende vers zéro (ces espérances tendent alors vers la valeur du jeu).

1.3.3 Notions sur la théorie du duel infini

La base de la théorie du duel fini étant le théorème de von Neumann, il est intéressant de chercher à étendre ce théorème à des classes aussi larges que possible de duels infinis, c'est-à-dire de duels où l'un au moins des deux adversaires dispose d'une infinité de tactiques.

La forme normale d'un duel tactique quelconque est constituée par trois éléments: deux ensembles E et F de tactiques respectivement offertes aux deux joueurs A et B, et un indicateur d'utilité numérique défini sur le produit cartésien E x F.

Un duel stratégique correspondant à ce duel tactique est défini par trois éléments : deux ensembles S et T de stratégies respectivement offertes aux deux joueurs A et B, ces stratégies étant des distributions de probabilité sur E et F (c'est-à-dire des mesures en probabilité définies sur une tribu, plus ou moins générale, de parties de E ou de F), et un indicateur d'utilité linéaire défini sur le produit cartésien S x T par une opération de moyenne en probabilité effectuée sur l'indicateur du duel tactique.

Dans un duel tactique ou stratégique quelconque, l'espérance du joueur du maximum A s'exprime par le supremum d'un infimum (qui est parfois un maximin), tandis que l'espérance du joueur du minimum B s'exprime par l'infimum d'un supremum (qui est parfois un minimax).

Les extensions du théorème de von Neumann expriment que, *pour certaines classes de duels tactiques ou stratégiques, les espérances des deux joueurs sont égales,* et l'on dit alors que le jeu admet une *valeur* égale à cette espérance commune. Dans ces conditions, si les deux joueurs ont des tactiques ou des stratégies prudentes, celles-ci définissent des équilibres, tous équivalents et interchangeables, et sont dites *optimales.* Mais il se peut que les joueurs aient seulement des « stratégies prudentes à i près », si petit que soit le nombre positif **F.** : dans un jeu qui admet une valeur, ces stratégies sont dites *optimales à i près.* Et il se peut aussi qu'un duel tactique ou stratégique n'admette pas de valeur.

1.4 Aperçus sur les jeux de lutte et de coopération

1.4.1 Propos liminaire

Dès qu'un jeu laisse place en même temps à la lutte et à la coopération, c'est-à-dire dès qu'il ne s'agit plus d'un duel, il est difficile de le représenter, sans hypothèse ni condition supplémentaire, par un schéma de causalité et un schéma de finalité traduisant correctement les moyens d'action et les préférences des joueurs.

Il est d'abord essentiel de *préciser les conditions dans lesquelles peut s'exercer une éventuelle coopération entre les joueurs* (même s'il n'y en a pas plus de deux), et en particulier les possibilités de formation et d'évolution des *alliances,* ainsi que les modalités de leur fonctionnement et les « paiements compensatoires » auxquels des joueurs alliés peuvent procéder en marge du jeu proprement dit. S'il est permis à certains joueurs de communiquer entre eux, il faut aussi préciser si tel ou tel de ces joueurs est libre de refuser cette possibilité (des considérations psychologiques peuvent l'y inciter si un point faible le rend vulnérable aux menaces de ses adversaires). Il y a là de véritables *conditions sociologiques* qu'il est indispensable d'introduire, sous une forme ou sous une autre, dans les modèles de jeux plus généraux que le duel.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la coopération présente le plus souvent un *aspect dynamique* dont il est difficile de rendre compte de façon satisfaisante dans un modèle global. Il est même possible que, toute communication entre les joueurs étant interdite, la coopération ne puisse s'exercer que par un véritable apprentissage mutuellement donné et reçu au cours du

déroulement d'une partie, à travers l'enchaînement des décisions élémentaires des joueurs. Une telle forme tacite de coopération n'en joue pas moins un rôle important dans certains jeux séquentiels, et par exemple dans les « superjeux » constitués par certaines suites finies ou infinies de parties d'un même jeu.

On comprend ainsi que la forme normale ne soit pas toujours le cadre le mieux adapté à l'étude des jeux de lutte et de coopération, et que de nombreux modèles puissent être proposés pour les représenter, selon les conditions sociologiques retenues, sans qu'il y ait lieu d'établir une hiérarchie entre ces modèles. Leur étude, souvent fort délicate, procède toujours plus ou moins directement des quatre principes déjà considérés: *calculs d'espérance, considérations de dominance, recherche de l'équilibre, principe de récurrence,* mais l'existence de possibilités de coopération complique la mise en œuvre de ces principes.

Il est rare que cette étude puisse, comme celle du duel, conduire à considérer certaines manières de jouer comme optimales ou certains résultats isolés comme privilégiés. Mais on peut penser que le caractère plus nuancé et la structure plus complexe des « solutions » proposées pour les jeux de lutte et de coopération est « conforme à la nature des choses ».

1.4.2 Rationalité individuelle et rationalité collective

Quel que soit le modèle adopté, l'étude d'un jeu de lutte et de coopération doit toujours prendre en considération deux éléments importants :

- *les espérances des différents joueurs,* caractérisant les buts qu'ils sont sûrs de pouvoir atteindre (au moins à ç. près) par leurs seules forces, quoi que fassent les autres joueurs ;
- *l'extremum de Pareto,* qui est l'ensemble des résultats, dits extrêmes ou collectivement admissibles, qu'il est impossible d'améliorer pour un joueur sans qu'un autre au moins en pâtisse.

On peut en effet penser que des joueurs individuellement rationnels ne sauraient se contenter d'un résultat ne leur assurant pas leur espérance, et que des joueurs collectivement rationnels devraient considérer comme inadmissible tout résultat non extrême. L'ensemble des résultats réalisables qui satisfont à la double condition de *rationalité individuelle* (ils assurent à chacun

des joueurs au moins son espérance) et de *rationalité collective* (ils sont extrêmes) est une partie de l'extremum de Pareto : c'est ce que l'on appelle *l'ensemble de négociation* et, dans le cas particulier des problèmes de partage, *l'ensemble des imputations.*

Malgré l'intérêt de l'ensemble de négociation, il ne faut pas oublier que des joueurs, même rationnels et libres de coopérer, peuvent éprouver de grandes difficultés à atteindre l'extremum et que la prudence peut les inciter à y renoncer quand une défiance mutuelle apparemment irrémédiable leur fait craindre l' « ascendant des intérêts particuliers ». Pour atteindre à coup sûr un résultat extrême, les joueurs devraient en effet s'accorder, explicitement ou implicitement, pour jouer un « jeu sur l'extremum » (ou mieux sur l'ensemble de négociation) dont la règle ne résulte pas en général de celle du jeu proposé. Mais il se peut qu'un tel accord soit difficile à réaliser, et que son éventuelle réalisation sans garanties suffisantes fasse courir de grands risques à certains joueurs dont la loyauté pourrait être exploitée par des partenaires déloyaux. Il est même possible que chacun des joueurs ait personnellement intérêt à ne pas respecter l'accord, quoi que fassent par ailleurs les autres joueurs, mais que chacun ait grand intérêt à ce que l'accord soit respecté par les autres, et que tout le monde perde à ce que l'accord ne soit respecté par personne (le célèbre « dilemme des prisonniers » en donne un exemple classique). Dans de tels cas, la recherche individuelle des intérêts particuliers peut compromettre l'intérêt d'un ensemble de joueurs, en conduisant à des résultats collectivement irrationnels. Seule une coopération confiante (impliquant le respect des accords), ou un arbitrage accepté (parfois représenté par une contrainte sociale), permettrait de sortir de telles impasses et d'atteindre l'extremum, mais les conditions psychologiques ou sociologiques n'en sont pas toujours réunies.

Certains théoriciens, tels que J. F. Nash et J. C. Harsanyi[32], ont cherché à définir des *procédures d'arbitrage ou de marchandage* sur l'ensemble de négociation, soit en s'appuyant sur des considérations de symétrie, d'invariance, de stabilité (plus ou moins fondées sur un certain désir d'équité), soit en s'efforçant de tenir compte de certains postulats de rationalité et des moyens de marchandage dont disposent les joueurs, en particulier de leurs possibilités mutuelles de menaces (ce qui peut imposer une délicate comparaison interindividuelle des utilités). D'autres théoriciens, comme von Neumann et Morgenstern, préfèrent s'en tenir à mettre en évidence le rôle privilégié de l'ensemble de négociation, ou de certains ensembles d'imputations qui y sont inclus, sans aller jusqu'à privilégier un résultat déterminé: cette

dernière sélection, dépendant des *aptitudes relatives des joueurs au marchandage,* est alors considérée comme relevant de la psychologie plus que de l'analyse mathématique.

À côté des conditions de rationalité individuelle et collective, on peut parfois considérer des *conditions de rationalité interindividuelle* relatives à certaines alliances et excluant les résultats qu'une telle alliance aurait le moyen d'améliorer pour l'un au moins de ses membres sans qu'aucun autre en pâtisse. Mais de telles conditions ne s'imposeraient que si leur violation devait à coup sûr entraîner la formation des alliances correspondantes en vue de les défendre. De plus, comme un joueur déterminé ne peut participer qu'à une seule alliance à la fois, il est naturel que les conditions de rationalité interindividuelle, écrites pour toutes les alliances, soient en général incompatibles. Cependant, quand toutes ces conditions sont compatibles, elles définissent une partie de l'ensemble de négociation que l'on appelle le *coeur* du jeu *(core).*

On voudrait avoir montré que la théorie des jeux est un ensemble cohérent, reposant sur quelques idées générales saines, exploitées avec un succès inégal, mais certain, dans l'étude de différents modèles de conflit, avec ou sans possibilités de coopération.

Il reste la difficulté d'appliquer les résultats obtenus aux situations réelles de conflit, soit qu'il s'agisse de résultats relatifs à des modèles trop rudimentaires pour rendre compte d'une réalité complexe, soit qu'il s'agisse de résultats trop fragmentaires relatifs à des modèles dont la complexité rend l'étude délicate. Il ne faut certes pas oublier ces servitudes et vouloir tirer de la théorie des jeux plus qu'elle ne peut donner dans chaque problème concret. Mais il ne faut pas oublier non plus tout ce que peut apporter, pour la compréhension et le traitement d'un problème, la seule construction d'un modèle soigné, avec une réflexion méthodique sur ce modèle, ou aussi l'étude d'un modèle simplifié, et connu comme tel, mais rendant compte de certains aspects importants de la situation réelle. Nous reviendrons ultérieurement sur cette remarque de fond.

Il est sans doute permis de dire, en se référant à une expérience déjà significative, que la théorie des jeux apporte, dans certains cas, des éléments précis pour guider la décision et l'action des joueurs ou pour expliquer l'évolution d'une situation réelle de conflit, et qu'elle fournit, pour la plupart de ces situations, un cadre de pensée et des éléments de réflexion extrêmement fructueux.

Après ce bref parcours des principaux résultats de la théorie de jeux, il est à présent utile de s'intéresser de près à une situation qui a été évoquée rapidement plus haut et qui présente un intérêt considérable dans le sujet qui nous intéresse ici, à savoir la situation dite de dilemme du prisonnier.

2.- DILEMME DU PRISONNIER ET COORDINATION DES POLITIQUES BUDGETAIRES EUROPEENNES

La notion de dilemme de prisonnier caractérise bien les situations de blocage de l'action dans un cadre à plusieurs acteurs. Intuition d'un sociologue américain au départ, le dilemme du prisonnier a connu une grande postérité et s'applique aujourd'hui à la décision au sein d'un groupe. Ainsi, l'apport de Mancur Olson qui sera envisagé ci-après élargit le dilemme à la coopération au sein d'un groupe donné.

Mais le point de départ tout comme l'analyse de Olson trouve leur limites dans le champ temporel considéré qui est un champ fini. Ainsi, les problèmes d'évolution et d'apprentissage sont évacués. Cette limite a été dépassé par R.Axelrod qui tente précisément de penser le dilemme du prisonnier en dynamique pour conclure qu'à horizons infinis, il n'y a plus de dilemmes. Cette approche est particulièrement intéressante pour aborder les problèmes de coordination des politiques économiques, puisque l'on peut facilement admettre que l'Etat a un horizon intertemporel assez large, ce qui laisse place à des phénomènes d'adaptation et d'évolution.

2.1 Le modèle de base

Le vocabulaire remonte à l'anecdote imaginée en 1952 par Albert Tucker dans une conférence au département de psychologie de l'Université de Stanford. Bien que ce type de jeu ait circulé depuis quelque temps et ait même fait l'objet d'expérimentations, il ne devint réellement connu qu'après que Tucker eut inventé cette présentation et forgé le nom de dilemme du prisonnier.

De très nombreux. auteurs ont repris depuis cette histoire, en l'enrichissant de diverses manières.

Deux bandits sont mis en examen et écroués, isolés l'un de l'autre. Les enquêteurs n'ont pas suffisamment d'indices matériels pour les convaincre d'un hold-up récent. L'accusation pourrait tout au plus les faire condamner à un an de prison chacun pour association de malfaiteurs et recel. On leur propose alors, séparément, de coopérer avec le ministère public, selon une procédure classique en droit américain. Celui qui « balance » sera relaxé et l'autre écopera de quatre ans de prison. Toutefois, s'ils « balancent » l'un et l'autre, ils auront deux ans chacun. Le tableau des utilités négatives (prises égales à la durée de la sentence) est, avec notre présentation familière:

	C	**d**
c (se taire)	**(1,1)**	**(4,0)**
d (parler)	**(0,4)**	**(2,2)**

Quelle que soit l'attitude de son complice, chacun a intérêt à parler. Cela diminuera d'un an (si l'autre se tait) ou de deux (si l'autre parle) la longueur de sa peine. À nouveau, la rationalité individuelle conduit l'un et l'autre à parler, écartant l'issue (1,1) que chacun pourtant préférerait. Certains commentateurs ont concentré leur attention sur la situation concrète ainsi représentée, et indiqué qu'une « solution » à leurs yeux pouvait provenir d'un « code d'honneur » des malfaiteurs, d'une *omerta*.

C'est une idée qui peut intéresser des spécialistes de la criminologie, mais qui est hors de notre sujet. Elle revient en effet à changer de fonction d'utilité. Si le «manquement à l'honneur» entraîne une utilité négative de 5, le jeu est transformé en le suivant :

	c	**d**
c (se taire)	**(1,1)**	**(4,5)**
d (parler)	**(5,4)**	**(7,7)**

Il y a alors dominance stricte du silence: utilité négative de 1 au lieu s un cas, et de 4 au lieu de 7 dans l'autre. L'équilibre en tactiques strictement dominantes (1,1) est efficient et il n'y a plus

de conflit de rationalité. On voit bien que la critique n'atteint pas le dilemme en lui-même, mais la valeur numérique des utilités dans l'anecdote.

D'autres versions du dilemme sont à l'abri de telles altérations. Pensons à un casino qui propose une table avec un « jeu de Tucker ». Deux joueurs reçoivent un jeu de cartes neuf complet. Ils ne seront autorisés qu'à jouer une seule fois l'un contre l'autre. Ils misent deux jetons chacun. Au signal du croupier, chacun abat une carte, qui peut être haute *(H :* as, roi, dame, valet) ou basse *(B :* 2 à 10). Le tableau des gains ou pertes est le suivant :

	H	**B**
H	**(1,1)**	**(4,0)**
B	**(0,4)**	**(3,3)**

Chacun a intérêt à abattre une figure, ce qui lui donne un gain assuré d'un jeton de plus que s'il abat une carte basse. Ils jouent donc *(H,H),* ce qui leur fait perdre la moitié de leurs mises. Il semble difficile ici d'introduire un code d'honneur: chacun doit joueur dans son intérêt et la dominance stricte est imparable.

Pour tenter un examen exhaustif, il faut écrire la forme général d'un jeu non strictement compétitif, à deux joueurs, chacun ayant le choix entre deux tactiques. Des généralisations sont possibles, notamment au cas de plus de deux joueurs, il n'y sera fait qu'une brève allusion.

A.- Les caractéristiques du dilemme

A priori, un jeu non strictement compétitif, à deux joueurs, chacun ayant le choix entre deux tactiques, est représenté par une bi-matrice d'utilités:

	b_1	b_2
A_1	**(x,y)**	**(z,t)**
A_2	**(u,v)**	**(w,s)**

Le dilemme du prisonnier est caractérisé par certaines relations d'inégalités entre les diverses utilités qui figurent dans le tableau. Observons que les utilités ordinales suffisent, puisque les seuls arguments utilisés ont été des arguments de préférences individuelles entre les résultats de tactiques.

Écartons un instant les cas d'indifférences; les quatre utilités de chacun peuvent être représentées par les nombres 1, 2, 3 et 4. En choisissant la numérotation des lignes et des colonnes, nous pouvons convenir que:

- la seconde rangée domine strictement la première ;
- l'utilité de la décision conjointe des secondes rangées est inférieure à celle de la décision conjointe des premières rangées.

La seconde condition interdit le 1 dans le coin supérieur gauche. La première l'interdit dans le seconde rangée. Il ne peut se trouver que dans le coin supérieur droit. Dès lors, le coin supérieur gauche ne peut donc contenir un 2 (sinon la condition 2 serait intenable), ni un 4 (sinon la condition 1 serait intenable). Il contient donc un 3. Le reste du tableau s'en déduit:

3	**1**
4	**2**

On peut noter que la mise à l'écart des cas d'indifférence était en définitive exigée parles conditions posées. Si on avait voulu garder des utilités non spécifiées numériquement, *SI, S2, S3* et *S4,* on devait imposer les inégalités strictes *SI* < *S2* et *S3* < *S4* au nom de la dominance stricte, et *S2* < *S3* au nom de la non-efficience; cela imposait que les quatre nombres *SI, S2, S3* et *S4* fussent distincts. Il reste à jumeler avec le tableau des utilités du joueur colonne, pour obtenir la bi-matrice suivante:

	b_1	b_2
a_1	**3,3**	**1,4**
a_2	**4,1**	**2,2**

Ainsi, en utilités ordinales, il existe un seul modèle de dilemme du prisonnier.

Mais le dilemme ne serait-il pas résoluble en stratégies mixtes? Pour cela, on ne peut plus se contenter d'utilités ordinales, il nous faut des utilités cardinales. Quatre utilités rangées en ordre croissant ne peuvent plus être arbitrairement désignées par les nombres 1, 2, 3 et 4. On peut cependant prendre des utilités linéaires au sens de von Neumann et Morgenstern. On est ainsi conduit à un tableau de la forme :

	b_1	b_2
a_1	R,R	S,T
a_2	T,S	P,P

Ces initiales, choisies par Anatol Rapoport[33], évoquent respectivement:

R la récompense pour la coopération mutuelle

T la tentation de défection

P la punition pour une double défection

S le salaire du coopérateur trahi

On adjoint généralement une condition pour éviter qu'une collusion en stratégies ne soit Pareto-supérieure à la double coopération. Une stratégie x, 1-x de chacun leur donnerait une espérance

$$E = RX^2 + (T+S)\,x(1-x) + P(1-x)^2$$

et le dilemme change de nature si cette espérance est supérieure à R, soit:

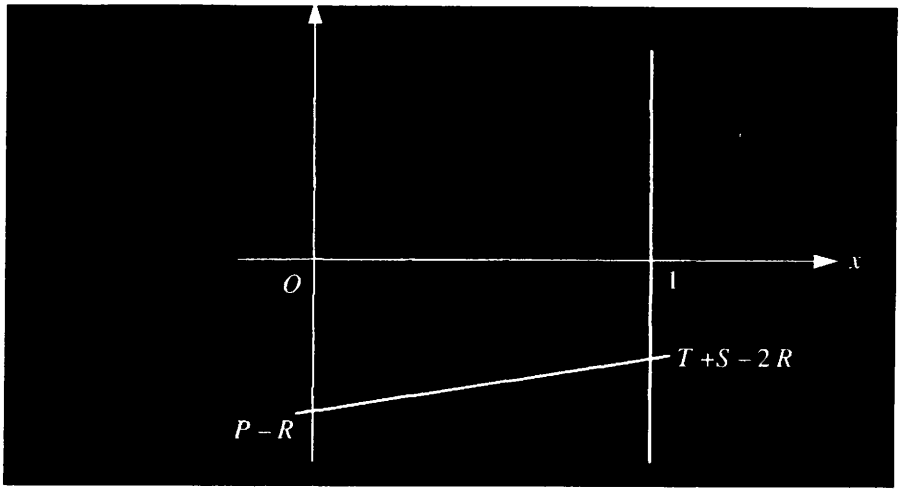
$R(x^2 - 1) + (T + S)\,x(1- x) + P(1- x)^2 > 0$ ce qui équivaut, puisque 1- x > 0, à

$$- R(x+1) + ((T + S)\,x + P(1- x)) > 0$$

Le premier membre est une fonction affine de x qui vaut :

$P-R$ en x = 0 (et on sait que $P - R < 0$)

$T + S - 2R$ en x= 1



et on pourrait obtenir une espérance supérieure à R *si* $T+S-2R$ était positif, ce que nous exclurons pour la suite de cette section.

En définitive, par le choix des notations et des échelles d'utilité de von Neumann et Morgenstern des deux joueurs, la forme générale d'un dilemme du prisonnier est :

	$\mathbf{b_1}$	$\mathbf{b_2}$
$\mathbf{a_1}$	**R,R**	**S,T**
$\mathbf{a_2}$	**T,S**	**P,P**

avec:

$T + S < 2R$ $T>R>P>S$

Enfin, les attitudes de joueurs rationnels ne doivent pas être altéré s en cas de transformation affine croissante des échelles d'utilité (u' = au b) ce qui ramène à deux le nombre de paramètres réellement indépendants dans la définition d'une situation de dilemme du prisonnier. On montre qu'il est possible de choisir:

$r = (T-R)/(R-S)$ et $r' = (T-R)/(T-P)$

expressions toutes deux comprises entre 0 et 1, et dont l'intérêt pratique apparaîtra un peu plus loin dans ce chapitre.

La notation correcte serait donc:

	b_1	b_2
a_1	R,R'	S,T'
a_2	T,S'	P,P'

avec la double série d'inégalités

$T + S < 2R$ $T>R>P>S$ et $T' + S' < 2R'$ $T'>R'>P'>S'$

Tant qu'il s'agira d'étudier des stratégies d'un des joueurs, cela n'a pas d'inconvénient. Mais, si l'un des joueurs obtient T et son adversaire S, il n'est pas possible de dire que le premier l'a emporté sur le second. Avec des lettres différentes, la tentation en aurait peut-être été évitée, et l'exemple ci-après prouve qu'elle doit être évitée:

	b_1	b_2
a_1	3,9	1,10
a_2	4,7	2,8

Le couple *(a2, b1)* de tactiques donne à A son issue préférée (utilité 4) et à *B* son issue la plus redoutée (utilité 7). Ce serait une assertion dénuée de sens que de dire que *B* s'en tire mieux que A au motif que 7>3.

B.- La communication

Écartons tout de suite une explication qui verrait le dilemme constitué par l'absence de communication entre les prisonniers. La communication n'apporterait rien que les adversaires ne sachent déjà: il est plus avantageux pour l'un comme pour l'autre que les deux coopèrent, mais ce constat n'empêche en rien que chacun a intérêt à trahir un éventuel accord. Une fois encore, un accord verbal ne vaut même pas le prix du papier pour l'écrire, ou plus élégamment et selon le beau jeu de mots, hélas intraduisible, de Thomas Hobbes qui avait déjà, dans le *Léviathan,* examiné des situations analogues « covenants *struck without the sword are but words* »[34].

L'épée de Hobbes, cette force extérieure qui oblige à respecter un accord librement consenti, est généralement présentée comme la justification de l'État (mais elle justifie de la même manière la mafia). On sait les excès auxquels conduit le tout-État, excès d'autant plus inévitables que l'État est nécessairement incarné par une *nomenklatura* qui, statistiquement, ne peut être plus vertueuse que les citoyens sans pouvoir.

C.- Descriptif ou normatif ?

Sur ce cas du dilemme du prisonnier, la distinction entre descriptif et normatif apparaît éclatante: sur le plan normatif, il n'y a guère à ajouter à l'examen du tableau: la tactique de double défection est la seule rationnelle, c'est un équilibre de Nash (aucun des deux joueurs n'a intérêt à s'en écarter unilatéralement). Peu importent alors les valeurs respectives de S, T, R et P, seul l'ordre des ces diverses utilités est pourvu de signification.

Or, de nombreuses expériences ont montré que des sujets placés en situation de dilemme du prisonnier adoptaient des tactiques différentes, selon les valeurs respectives de ces paramètres: si la récompense pour coopération est très grande par rapport aux autres utilités, des sujets prendront plus aisément la décision « irrationnelle » de coopérer, en espérant que l'autre joueur prendra la même attitude. Si le prix de la tentation est très élevé, les joueurs y succombent plus volontiers.

Le constat est encore -plus frappant dans le cas où deux joueurs sont appelés à jouer plusieurs parties l'un contre l'autre: l'espoir d'être payé de retour ultérieurement peut pousser un joueur à l'attitude de coopération. Du point de vue normatif, c'est injustifiable, au moins dans le cas d'un nombre fini de coups à jouer: c'est le paradoxe, déjà évoqué, de l'inspection-surprise. Au dernier coup, il n'y a aucun intérêt à coopérer, puisqu'il n'y a rien à espérer d'une attitude qui ne pourra pas recevoir sa contrepartie plus tard. Le dernier coup étant ainsi « calé », il n'y a non plus aucun intérêt à coopérer à l'avant-dernier coup, puisque le résultat du dernier n'en sera pas influencé, et ainsi de suite...

La situation est différente si le nombre de coups est infini ou indéterminé.

D.- Les équilibres de Nash

Tout d'abord, la stratégie du traître permanent forme un équilibre de Nash avec elle-même. Si l'un des joueurs trahit en permanence, l'autre est perdant s'il s'écarte de la même stratégie puisque, pour chaque coup auquel il aura coopéré, il recevra S au lieu de P, sans aucun changement pour la suite.

À l'inverse, la stratégie du coopérateur permanent ne forme pas un équilibre de Nash avec elle-même. Si un joueur coopère systématiquement, son adversaire a intérêt à trahir, puisque, pour chaque trahison, il reçoit T au lieu de *R*.

La stratégie du rancunier forme aussi un équilibre de Nash contre elle-même (si du moins la probabilité de rejouer est suffisante). Elle consiste à coopérer jusqu'à la première défection, puis à trahir pour toujours. Le premier qui s'écarte de cette stratégie obtient:

T au coup correspondant ;
P pour tous les coups suivants au lieu de continuer à obtenir *R*. En agissant ainsi, il obtient:

$$T + tP + t^2P + t^3P + \ldots = T + tP/(1-t)$$

au lieu de :

$$R + tR + t^2R + t'R + \ldots = R/(\quad 1 - t)$$

Or, l'inégalité:

$$\frac{R}{1-t} \rangle T + \frac{tP}{1-t}$$

équivaut à $R>T(1-t)+tP$ *ou* $R>T+t(P-T)$

$R>T(1-t)+tP$ *ou* $R>T+t(P-T)$ $R>T(1-t)+tP$
ou $R>T+t(P-T)$

Le second membre est une fonction continue et décroissante de t (puisque P-T est négatif). L'inégalité est satisfaite en $t=1$, et le reste donc pour t suffisamment proche de 1, plus précisément pour:

$$t \rangle \frac{T-R}{T-P}$$

qui est le coefficient r' déjà identifié.

La stratégie du rancunier forme aussi un équilibre de Nash contre une stratégie bien connue du *Donnant-donnant* qui sera abordée au cours de la section suivante. Elle consiste à coopérer au premier coup, puis à agir toujours comme l'adversaire a agi au coup précédent. Tant que les deux joueurs conservent leurs stratégies respectives, il a coopération permanente, leur donnant R chacun à chaque coup, et $R/(1-t)$ en tout. Si le rancunier dévie unilatéralement, il obtient T au coup correspondant, P pour tous les coups suivants au lieu de continuer à obtenir R. En agissant ainsi, il obtient:

$$T + tP + t^2P + t^3P + \ldots = T + tP/(1-t)$$

au lieu de

$R>T(1-t)+tP$ *ou* $R>T+t(P-T)$

Nous avons déjà examiné cette inégalité, qui est satisfaite pour t *suffi*samment proche de 1, plus précisément pour:

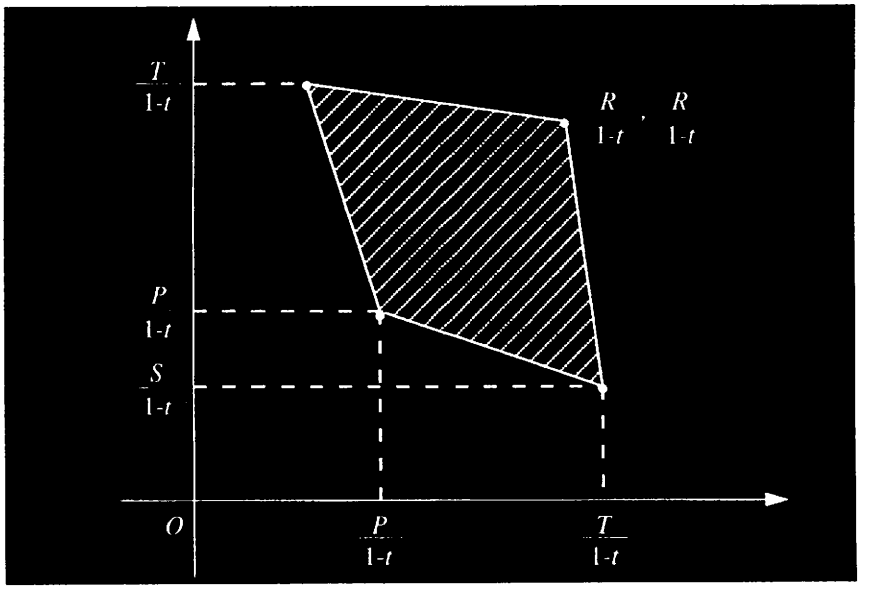
$$t \rangle \frac{T-R}{T-P}$$

Si le *Donnant-donnant* dévie unilatéralement, il obtient T au coup correspondant et S au coup suivant.

P pour tous les coups suivants au lieu de continuer à obtenir R. Puisque S < P, il obtient encore moins que le rancunier puni d'une déviation unilatérale.

Il existe bien d'autres couples de stratégies en équilibre. En fait, il en existe une infinité et on peut prouver un théorème tellement connu qu'on l'a appelé unfolk *theorem,* parce que, dans les débuts de la théorie, tout le monde, semble-t-il, le connaissait sans que nul n'en ait officiellement revendiqué la paternité par une publication. L'énoncé rigoureux et général est assez complexe, mais on peut en donner une idée fort simplement.

Représentons les couples d'utilités obtenus par chaque paire de décisions.



Une négociation peut conduire à n'importe quel point de la zone hachurée. Les équilibres présentés en exemples sont marqués sur la figure, et se révèlent être des points qu'on aurait pu obtenir par négociation. Le folk *theorem* affirme que pour n'importe quel point rationnel par négociation, il existe un couple de stratégies en équilibre qui conduit à ces utilités.

Le modèle de base n'a fait que considérer le cas très particulier de deux joueurs. Il faut à présent élargir ces résultats à partir de l'action d'un groupe plus ou mois large de joueurs différents.

2.2 La prolongation du modèle dans la logique d'action collective

Aujourd'hui, la méthode de discussion définie par Jean Monnet paraît bien lointaine. Combattant tout esprit de marchandage ainsi que tout compromis intergouvernemental, celui-ci s'attachait à « déterminer d'abord ce qui est bon pour l'ensemble des pays réunis dans la Communauté, et à mesurer ensuite l'effort que tel ou tel aura à faire en particulier, sans recherche, comme dans le passé, de vaines équivalences ponctuelles »[35]. Dans *The Challenge of Diversity*, Helen Wallace estimait que se dessinait une hiérarchie tant de nature politique qu'économique entre les Etats membres[36]. Ainsi, rien de décisif ne pouvait être entrepris sans l'accord des pays les plus puissants, ce qui incitait ces derniers à s'entendre préalablement, au risque de paralyser le fonctionnement du système. Or, l'Acte unique en établissant le vote à la majorité qualifiée vint troubler ce fonctionnement paisible. Si l'auteur reconnaît en 1990 que les acteurs-clés sont ceux qui se trouvent dans une situation intermédiaire, la procédure de négociation demeure malgré tout efficace devenant même « plus productive, plus stable et plus flexible »[37] et innovante ce qui suppose *a priori* un degré élevé dans l'acceptation des règles.

Toutefois, la structure quasi-fédérale de répartition des pouvoirs entre le Conseil et les Etats membres peut conduire à l'inaction les pays qui craignent une diminution de leurs pouvoirs. Dans ce cadre, la Commission n'est pas selon l'auteur un arbitre neutre mais constitue un joueur ayant des intérêts à défendre. Enfin, elle souligne un point important, à savoir que toute procédure de négociation recèle des conséquences en termes de redistribution[38].

Mais, les possibilités ouvertes d'une Union fonctionnant à quinze ou, demain, à trente membres conduisent à une transformation des procédures de négociation. Or, comment concilier le respect des « petits pays » avec la volonté des « grands » sans nuire aux uns et aux autres, et sans ralentir la construction européenne ? Pour tenter d'y répondre, les travaux théoriques ont le mérite d'introduire un peu de raison dans un débat souvent marqué du sceau de la passion.

2.2.1 La présentation du modèle

Dans *The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Groups*, Mancur Olson s'oppose aux théories dominantes définissant les modalités de fonctionnement des groupes ; pour ces dernières, les petits et les grands groupes ne différaient que par leur taille et non par

leur nature propre. Mais, la logique de l'action collective ne sera en aucun cas réductible à celle concernant l'action individuelle.

Par le biais implicite de l'aléa moral, ce modèle justifie l'établissement des indicateurs de convergence mis en place par le traité de Maastricht de par leur existence même et non par rapport à leur contenu, ce qui peut sembler paradoxal *a priori*[39]. Il rend également plus explicite le débat approfondissement *versus* élargissement car face à des pays disposant de niveaux de vie différents, d'une volonté européenne également divergente, il semble nécessaire de contrôler la répartition des sommes mises en place à l'aide des fonds structurels et des fonds de convergence. Comment faire en sorte que chacun accepte les nouvelles règles du jeu pour tirer parti d'un bien collectif plus insaisissable encore que les biens collectifs « standards », à savoir l'établissement d'une force capable de rivaliser avec les Etats-Unis d'Amérique et le Japon?

Son modèle s'inscrit dans la perspective des Choix publics selon laquelle il convient d'analyser, pour comprendre l'évolution des relations internationales, les phénomènes politiques et économiques; l'organisation internationale se comportant comme un club. Deux hypothèses sont posées[40] :

- L'individu doit être l'unité de base de l'analyse. Il n'est pas complètement informé puisque la quantité d'information dont il dispose est l'objet d'un calcul coûts/avantages ;
- Son comportement ne peut être appréhendé qu'en examinant les contraintes auxquelles il est exposé.

Le modèle est utilitariste et est basé sur l'existence d'un *homo oeconomicus* cherchant à maximiser son bien-être. Il énonce la **possibilité d'un paradoxe :** même lorsque des individus ont des intérêts communs, ils peuvent parfaitement ne rien faire, ne pas s'organiser pour défendre leurs intérêts, car plus le groupe est important moins les individus seront incités à supporter un coût pour un bénéfice supposé distribué entre tous quelle que soit la charge effective des participants. En effet, pourquoi se syndicaliser sachant que d'autres luttent pour vous et que vous bénéficierez des accroissements de salaire sans en avoir payé le prix, à savoir des retenues de salaire pour faits de grève, le temps consacré au syndicat, etc. ? De ce fait, **un individu rationnel ne défendra pas volontairement les intérêts de l'ensemble du groupe auquel il appartient**. L'existence d'une multitude de lobbies aux Etats-Unis ou de partis

politiques souvent groupusculaires montre à l'évidence qu'il ne s'agit bien que d'une possibilité. Mancur Olson va s'attacher à en comprendre le pourquoi.

Son analyse reprend les principales caractéristiques d'un bien public pur : non divisibilité des consommations, non rivalité des préférences, impossibilité d'exclusion des consommateurs virtuels. Les services sont accessibles à tous dès qu'ils sont produits et bénéficient ne serait-ce qu'à une seule personne; en cela, « un Etat est avant tout une organisation qui fournit des biens publics à ses membres, les citoyens »[41]. Cela justifie d'ailleurs le caractère coercitif de la taxation. En outre, il est logique que chaque individu attribue une valeur différente au bien collectif que recherche le groupe.

Le coût C est une fonction du niveau T auquel le bien collectif est obtenu; plus le coût d'obtention sera faible, plus la probabilité d'obtenir le bien collectif sera élevée.

Le gain total du groupe V_g sera le produit de T et de la dimension du groupe notée S_g.

L'individu i recevra une fraction $F_i = V_i/V_g$ du gain total; son gain individuel sera par conséquent égal à $V_i = F_i\ S_g\ T$. L'avantage qu'il tirera de l'acquisition de différentes quantités du bien collectif (de sa participation à l'organisation) sera égale à $A_i = V_i - C$, fonction de T.

Le montant optimal dont l'individu i pourra éventuellement disposer sera atteint quand

$$dA_i/dT = dV_i/dT - dC/dT = 0$$

soit quand la fraction individuelle du taux de croissance du bien collectif égalisera le taux d'accroissement du coût total du bien collectif, soit: $F_i(dV_g/dT) = dC/dT$ avec $\sum_i F_i = 1$. L'individu est donc gagnant quand $F_i > C/V_g$ ou quand le gain individuel est supérieur au coût supporté: $V_i > C$.

Mancur Olson différencie deux niveaux de raisonnement :

- Le premier consiste à étudier le raisonnement d'**un individu dans un groupe**: le bénéfice qu'il tire du montant du bien collectif produit est-il supérieur au coût total de la production d'une telle quantité ? Quelle quantité de ce bien pourra-t-il se procurer ?

- Le deuxième consiste à analyser le **groupe dans sa totalité**: un groupe de faible dimension est-il à même de se procurer un bien collectif ? Le montant de bien collectif obtenu par ce groupe sera-t-il paréto-optimal (quand l'accroissement du gain du groupe est égal à celui du coût du bien collectif: d V_g/dT = dC/dT) ? Pour lui, il est clair que la réponse à cette dernière question est négative du fait même des caractéristiques intrinsèques au bien collectif. Il précise même que « plus la fraction F_i revenant à l'individu le plus "important" du groupe sera petite, plus on tendra vers un point sous-optimal »[42]. Si l'analogie avec les Quinze était exacte, cela voudrait dire que si l'Allemagne se sentait « lésée » par les accords de Maastricht, elle ferait tout pour qu'ils ne soient pas appliqués ou pour retarder leur application. C'est en ce sens que l'on peut par exemple la récente fronde de l'Allemagne contre le montant de ses contributions au budget européen.

Deux lois en découlent :

1. Plus le nombre d'individus composant un groupe sera élevé et donc plus ses membres auront une probabilité d'être inégaux (F_i différents), moins il y aura de chance de produire une quantité optimale de bien public ;
2. L'individu ayant la fraction F_i la plus élevée (il est, par exemple, plus riche que les autres et bénéficie donc plus directement ou indirectement des biens publics[43]) fera tout pour obtenir le montant de bien public qu'il souhaite, ce qui entraînera une répartition tronquée. Pour des petits groupes ayant des intérêts communs, « on constate une **tendance systématique à "l'exploitation" du grand par le petit** »[44] en particulier lors de la fourniture de la sécurité collective par l'OTAN, les Etats-Unis contribuant à une part trop élevée[45].

De là, le besoin de se prémunir contre de tels phénomènes déviants. L'auteur note cependant que la présence d'effets de revenu peut inciter le « grand » à estimer que, par rapport à une situation dans laquelle il aurait fourni seul le bien, il n'a que trop payé, et d'exiger une diminution de sa contribution et/ou de mettre un terme à sa participation avant que l'optimum ne soit atteint. Afin d'atteindre l'optimum, il eut fallu que les coûts marginaux des unités supplémentaires du bien public fussent partagés proportionnellement aux bénéfices supplémentaires retirés et/ou que des « mesures institutionnelles » fussent envisagées pour inciter les membres du groupe à parvenir à l'optimum[46] telles que, par exemple, des procédures de vote plus contraignantes.

La quantité optimale d'activité internationale est donnée par la rencontre de la contribution marginale $\frac{B}{C}\frac{db_T}{dQ}$ (avec B étant la part du bénéfice retiré par le pays sur les bénéfices totaux ($B = b_i/b_T$) et C étant sa part de coûts sur l'ensemble des coûts de fonctionnement de l'organisation ($C = c_i/c_T$)) et du coût marginal $\frac{dc_T}{dQ}$ qui varie suivant la procédure de vote choisie.

Le coût marginal est une fonction fortement croissante du nombre de participants, ce qui souligne la difficulté accrue de parvenir à un accord. La perte de puissance du pays leader (les Etats-Unis) l'incite à refuser de voir son ratio B/C diminuer. La force dominante regroupe dorénavant une coalition composée de petits pays qui ne souhaitent pas fournir de biens collectifs à l'ensemble, d'où une crise dans la production de ce type de biens. **Le choix de la règle de vote choisie est donc crucial :** si l'on choisit l'unanimité, la quantité produite par l'organisation internationale sera faible et, inversement, si l'on choisit une majorité simple. Ainsi, l'école des Choix publics a le mérite d'attirer l'attention des responsables sur cette question suivant les circonstances qui prévalent. Comme le note Rodney T. Smith, « the policies adopted by an international agency will depend on how the economic interests shaping the policy positions of national representatives interact with the voting rules established by the agreement »[47]. Les votes pourront être distribués en fonction de la contribution financière de chaque pays dans l'organisation (exemples du FMI ou de la Banque mondiale), ce qui s'apparente au principe d'équivalence fiscale. On pourra choisir une procédure de révélation des préférences, chaque pays payant une contribution suivant l'externalité négative qu'il impose aux autres. Ou plus simplement, on pourra choisir la règle d'un pays égal une voix (exemple de l'ONU).

Roland Vaubel dresse un parallèle avec les organisations industrielles en rappelant qu'un cartel a d'autant plus de chance de se maintenir que les conditions suivantes sont respectées: homogénéité du produit fourni, coûts de production identiques des participants, existence d'un producteur dominant qui agit en tant que « faiseur de prix », faible élasticité de la demande au prix et coûts d'entrée élevés[48]. Selon lui, trop d'hypothèses sont formulées par les auteurs qui traitent des relations internationales à l'aide de la théorie des jeux : les gouvernements sont les seuls joueurs et ils y participent tous ; le jeu n'est pas répété ; le joueur poursuit plus d'objectifs qu'il ne dispose d'instruments ; il existe un accord sur les règles du jeu ; chacun dispose d'une

information suffisante ; chaque joueur est capable de respecter sa parole. Cette approche obvie « le jeu entre les politiciens et les participants au marché »; de ce fait, si un équilibre est atteint, il ne peut être que de second rang[49].

2.2.2.- Les enseignements du modèle

Mais, la taille du groupe n'est pas la seule variable que l'économiste doit prendre en compte, l'attitude d'exclusion ou d'inclusion va dépendre de l'objectif que s'assigne le groupe.

Les **biens publics « exclusifs »** sont ceux pour lesquels le groupe essaie d'être le plus petit possible afin d'éviter les problèmes de « *free-rider* » ; cela correspond pour l'auteur au cas général d'une économie de marché avec esprit concurrentiel. La plupart du temps la participation de tous est nécessaire pour que la cohérence de la politique par rapport au but recherché soit maintenue; chaque membre est concurrent et partenaire. Ainsi, l'obstructeur potentiel aura un pouvoir énorme de marchandage si l'unanimité est requise et le but précis poursuivi sera « moins fiable »[50]. Les problèmes de marchandage sont importants et affaiblissent l'efficacité du groupe. Ainsi, il est essentiel pour l'Union d'avoir adopté, depuis l'Acte unique, le vote à la majorité qualifiée sur la plupart des dossiers; de ce fait, cette situation correspond nous semble-t-il plus à la situation des Douze avant 1986.

Les **biens publics « inclusifs »** sont ceux pour lesquels la quantité produite croît proportionnellement à la taille du groupe, certains membres étant même disposés à contribuer à une part plus importante qu'un calcul optimal ne suggérerait. Dans ce cas, la procédure de vote importe moins, la non-participation d'un membre modifiant moins profondément le niveau du bien public recherché; toutefois, elle peut modifier le bien-être des autres. L'auteur suppose que le montant du bien public est déterminé de façon exogène par une juridiction et qu'un des membres cesse de verser sa quote-part. Celui-ci va anticiper que, le groupe étant de faible dimension, les coûts supportés par les autres varieront sensiblement, d'où une incertitude sur son action. Trivialement « il pèse le pour et le contre ». Trois situations sont alors envisagées[51]:

- Un des pays bénéficie tellement du bien public offert qu'il est disposé à en supporter seul le coût. Cela correspond à un groupe de taille très faible (Europe des Six) ;
- Aucun pays ne tire un avantage tellement substantiel de son appartenance à l'Union qu'il est disposé à supporter l'intégralité du fardeau. Le résultat est indéterminé car la décision d'un pays

de ne plus participer exerce un effet sur les coûts et/ou les bénéfices des autres pays de par l'interdépendance des décisions. A notre avis, c'est le cas qui correspond le mieux à la situation des Quinze à l'heure actuelle pour un groupe disposant d'une taille intermédiaire. Cela permet notamment à un « duopole » d'agir de concert pour insuffler le mouvement à l'ensemble du groupe tel que le couple franco-allemand, moteur de la construction européenne;

- La contribution ou non d'un pays est si marginale par rapport à l'ensemble que le bien collectif ne peut être obtenu sans qu'un mécanisme coercitif ne soit mis en place pour montrer la voie de l'intérêt commun. Pour Mancur Olson, il ne fait guère de doute que « plus un groupe est grand, plus il requiert d'accords et d'organisations » et plus des mesures coercitives seront nécessaires à l'obtention du bien public[52]; les coûts de ces dernières étant une fonction croissante de l'effectif.

Le mérite de Mancur Olson est donc triple:

- Il fait apparaître explicitement les enjeux du débat opposant les partisans de l'approfondissement et ceux défendant l'élargissement et livre plus d'éléments favorables à l'approfondissement en raison de l'efficacité supérieure des groupes de faible dimension. A cet égard, il cite le sociologue Georg Simmel qui écrivait : « Les petits groupes à organisation centripète rassemblent et utilisent toutes leurs énergies alors que dans les grands groupes, les forces restent beaucoup plus souvent virtuelles » (*The Sociology of Georg Simmel*, 1950, p.92). Raymond Barre confirme d'ailleurs ce jugement en écrivant à propos du passage à dix-sept des membres de la Commission en 1987 que : « Quiconque a l'expérience de cette institution [la Commission] sait que son efficacité est d'autant plus grande que le nombre de ses membres n'est pas excessif »[53].
- Il distingue nettement les causes de l'inaction d'une organisation entre l'absence de consensus d'une part et le manque d'incitations individuelles ou de "motivations sélectives" ou encore de sanctions sociales d'autre part. Or, ces dernières exerceront un rôle d'autant plus important que leur cadre sera le groupe fédéré qui n'est rien d'autre qu'un « groupe subdivisé en un certain nombre de petits groupes ». Les incitations sociales sélectives agiront d'autant plus que « l'organisation centrale fournit quelque service aux petites organisations qui la composent, celles-ci peuvent être incitées à utiliser leurs motivations sociales pour obtenir de leurs adhérents qu'ils contribuent aux objectifs du groupe entier »[54]. Dans l'appendice de l'ouvrage, rejetant à la fois la centralisation et la décentralisation, le fédéraliste qu'il est écrit que « l'administration la plus efficace est celle qui sait combiner le plus grand nombre de niveaux

juridictionnels »[55], elle seule est à même de pouvoir maîtriser les tensions résultant de différences tant quantitatives que qualitatives de biens publics.

- Si le champ législatif à traiter est trop important ou si le nombre de décideurs est trop élevé, il démontre clairement le besoin de recourir à des procédures constitutionnelles (règles de vote, critères de convergence) qui jouent un rôle d'arbitre extérieur. Ainsi, « chacun peut donc avoir intérêt à accepter un accord impartial de partage des coûts plutôt que de risquer de perdre tous les gains attendus de l'action collective »[56]. Si l'on prend l'exemple de la politique commerciale commune de l'Union, la Commission a compétence pour représenter les Etats membres lors de négociations internationales, même si juridiquement elle n'était pas membre du GATT, et est seule à disposer du rôle d'initiative en proposant au Conseil (articles 110 à 116 du Traité de Rome). Or, la Commission reconnaît elle-même que la prise de décision dans ce domaine est l'objet de « mécanismes contraires qui peuvent se neutraliser les uns les autres »[57] du fait de la nécessité de prendre en compte quinze points de vue qui peuvent être divergents, auxquels il convient d'ajouter ceux des différents secteurs concernés. Seule la majorité qualifiée permet d'atteindre une « position médiane de compromis ».

2.2.2 Elargissement de l'UE et croissance économique : les propositions avancées

Les prolongements de la théorie de l'action collective sont opérés dans le second ouvrage de Mancur Olson publié en 1982, *The Rise and Decline of Nations*, dans lequel il s'intéresse notamment aux **coalitions à vocation redistributrice**, qui recouvrent pour lui des cartels et/ou des groupes de pression; et parmi ces derniers surtout les plus pauvres d'entre eux. Elles n'ont qu'une motivation: être capteur de rente c'est-à-dire augmenter le produit de ses membres même si cela conduit à diminuer la richesse globale de la société tout entière et donc accroître les conflits de toute sorte. C'est la raison pour laquelle ces coalitions sont de nature « fermées », refusent l'idée de nouvelles adhésions, et souhaitent préserver une structure homogène entre elles. Tout comme un oligopole ou un cartel redoutera que de nouvelles quantités produites et vendues sur le marché ne diminuent les prix, « un groupe de pression, ou même une alliance militaire, qui se partage un butin, aura d'autant moins à distribuer à chacun qu'il admettra plus de membres que nécessaire pour réussir » à moins que cela ne lui permette d'accroître sa sécurité car il vaut mieux contrôler ses ennemis de l'intérieur[58]. Ainsi, pour la Commission, **l'élargissement aux anciens pays du bloc de l'Est résulterait moins du désir de bénéficier**

de nouvelles opportunités de marché que de la peur qu'en les maintenant éloignés, des tentatives d'instabilité politique et/ou économique ne menacent la prospérité des Quinze.

Il est donc rationnel pour un petit nombre d'individus d'exercer des pressions auprès du gouvernement afin de bénéficier de subventions, de privilèges en tout genre; en revanche, il est irrationnel pour un large groupe de s'organiser ainsi parce que chacun ne pourra bénéficier que d'une petite partie du gain retiré. Le résultat est une incitation pour des petits groupes homogènes (technocrates, agriculteurs...) à se constituer en cherchant à faire supporter le poids des avantages obtenus à l'ensemble des secteurs inorganisés de la société. Ainsi est définie la « sclérose organisationnelle ».

Mancur Olson note que la tendance historique de telles coalitions est d'encourager les penchants bureaucratiques, la complexité des règlements et le rôle de l'Etat. Face à cette dérive, le principe de subsidiarité ne serait qu'une tentative pour atténuer cette tendance en voulant rapprocher le niveau des décisions le plus près de l'action, et donc limiter le nombre d'intermédiaires éventuels. Ralentissant la vitesse de réallocation des ressources intersectorielles et inter-entreprises, ces coalitions réduisent *in fine* la croissance économique en figeant la structure de la société, retardant toute innovation[59]. Comme le confirme Pryor[60], ce sont les pays dont les structures socio-économico-institutionnelles ont été le moins touchées par la Seconde Guerre mondiale qui ont connu la croissance économique la plus faible jusqu'au début des années soixante-dix (Australie, Etats-Unis, Royaume-Uni) ; *a contrario*, la performance économique de l'Allemagne de l'Ouest, de l'Italie et du Japon s'explique par la disparition des lobbies. Ce résultat est confirmé par Peter Murell[61] selon lequel le nombre de groupes d'intérêts dans un pays croît proportionnellement à la durée de la stabilité politique.

K.Choi[62] arrive aux mêmes conclusions en construisant un indicateur de sclérose institutionnelle pour dix-huit pays de l'OCDE à partir des trois éléments suivants : le moment auquel les groupes aux intérêts communs ont commencé à se constituer ; la date, la durée et la nature des « perturbations »; la force de ces dernières. Là encore, les résultats montrent que le Royaume-Uni souffre d'une rigidité institutionnelle très forte. Le cas de la Suisse mérite d'être mentionné car elle possède de multiples structures d'organisations; l'auteur lui attribue le quatrième rang dans l'échelle de « sclérose institutionnelle ». Pourtant, le taux de croissance économique de ce pays dans les années cinquante et soixante (supérieur à ses voisins) semble infirmer la thèse olsonienne[63]. La réponse à ce paradoxe réside dans la structure fédérale de la

Suisse et dans l'usage de référendums multiples qui limitent fortement l'influence des groupes de pression, ces derniers ne pouvant imposer leur volonté sans un large assentiment populaire.

Comme le rappelle Raymond Boudon dans l'introduction à l'édition française de l'ouvrage publié en 1983, l'hypothèse implicite d'un individu rationnel n'est pas sans rappeler l'égoïsme rousseauiste ainsi que le fondement du matérialisme historique marxiste, chaque société recherchant son intérêt[64]. Le modèle décrit ne prendra pas en compte les phénomènes tels que l'altruisme, la perception de son bonheur à travers celui des autres; on ne pourra donc tirer de conclusions que dans les limites mêmes du modèle décrit. Le mérite de Mancur Olson est d'avoir utilisé le comportement du « cavalier libre » comme la pierre angulaire d'une théorie de la formation des groupes, théorie qui elle même peut avoir une influence significative sur le taux de croissance des économies, dotant ainsi la théorie des Choix publics de fondements micro-économiques et institutionnels très puissants.

Pour Patricia Dillon et alii, la critique de Olson s'inscrivant dans la perspective des Choix publics permet aux organisations internationales de se corriger pour assurer un meilleur fonctionnement ; cette école ayant le mérite de percevoir l'influence des considérations économiques et géopolitiques sur la façon de gouverner. Ainsi, ils rejoignent une des conclusions de Douglass North selon laquelle « political decisions are the product of a wide range of noneconomic factors - history, culture, ideology, prestige »[65]. Au sein de l'approche politique des relations internationales, les auteurs établissent deux écoles de pensée qui toutes deux conçoivent l'Etat comme un acteur rationnel et dénient un rôle important aux leaders et aux bureaucrates.

- L'**école « réaliste »** établit que l'Etat-nation est l'acteur central des relations internationales ; les pays hégémoniques produisent un bien public à tous les participants (monnaie internationale, règles de commerce) et permettent ainsi la coopération des organisations internationales. Sans puissance hégémonique, des conflits multiples apparaîtront mais, pour Robert Keohane (1984) la coopération pourra perdurer même si elle est rendue beaucoup plus difficile.
- L'**école des « Institutions »** établit la perte de puissance des Etats-nations suite à la globalisation des marchés, à la rapidité de la transmission des informations, à l'accélération de la découverte de nouvelles technologies. De ce fait, un rôle accru est reconnu aux organismes internationaux (Richard Cooper, 1968; Joseph Nye, 1976).

L'approche en termes de théorie des jeux indique que des parties cherchant à maximiser leur utilité coopéreront avec les autres joueurs quand le jeu se répète, quand elles disposent d'une information parfaite sur la performance passée des autres joueurs, et quand le groupe est composé d'un petit nombre d'éléments ; il appartient à Mancur Olson d'avoir présenté une analyse claire sur ce dernier point. Pour Douglass North, deux défauts montreront les limites de ce modèle : le premier est d'établir une analyse statique décrivant un jeu à un coup, le deuxième de ne pas montrer que les coûts de transaction varient suivant la structure institutionnelle[66]. Plus généralement, il souligne deux déficiences structurelles de toute analyse néo-classique : la motivation des agents n'est pas forcément guidée par un comportement de maximisation de sa propre utilité (il se peut que certains soient altruistes) et le « décryptage » de son environnement dépend de schémas de raisonnements antérieurs. Sur ce point, il reprend les conclusions établies par Ronald Heiner[67] qu'il cite établissant un fossé entre la possibilité qu'a l'agent de reconnaître les problèmes et la difficulté qu'il a de sélectionner la meilleure solution pour les régler.

Ainsi, en filigrane, l'approche olsonienne prend en compte le temps et les effets qui lui sont liés, notamment en termes d'adaptation et d'apprentissage. Mais il revient à R.Axelrod de construire un modèle théorique de théorie des jeux qui prends en ligne de compte de manière explicite la notion de répétition et d'horizon temporel inifini.

2.3 La théorie des jeux répétés à horizon infini : un concept adapté à la notion d'Etat ?

On présentera d'abord le modèle de base imaginé par Axelrod, avant d'en étudier la pertinence pour la coordination des politiques budgétaires.

2.3.1 Le modèle de base de Roy Axelrod

Premièrement, le « dilemme du prisonnier » est un problème de statique comparative. On suppose implicitement un jeu à une période où le comportement optimal est celui de « tire au flanc ». Récemment pourtant la recherche en théorie des jeux est arrivée à de nouveaux résultats en considérant des hypothèses plus larges. Ainsi Roy Axelrod[68] introduit, la notion de théorie des jeux répétés à horizon infini, ce qui signifie que désormais, il raisonne en

dynamique. Autrement dit, si l'un des joueurs adopte une position sous-optimale à la période t, comme le jeu continue en t+1, il encaisse les conséquences négatives de la sous-optimalité de son comportement passé. Pis, si les joueurs savent qu'en t+1 il y a des sanctions à une attitude sous-optimale, ils seront donc encouragés, pour éviter ces sanctions, à adopter, d'entrée de jeu, une attitude optimale : c'est le mécanisme du « tit for tat » (traduire « tacotac ») sur lequel on reviendra ultérieurement.

En réalité, si le jeu est répété un nombre fini de fois, le dernier coup, même s'il est lointain (T est grand), peut avoir une influence décisive sur la forme prise par l'ensemble des équilibres. Ainsi, pour reprendre un exemple classique, que le jeu du dilemme du prisonnier soit répété deux fois ou deux milliards de fois, il ne comporte qu'un seul équilibre de Nash : les deux joueurs avouent toujours. Ce résultat est quelque peu paradoxal, mais il est incontournable et réaliste du point de vue de la stricte rationalité, puisqu'il découle du principe de la récurrence à rebours : au dernier coup, chacun a intérêt à avouer (stratégie dominante), et aucune menace ne peut l'empêcher de le faire (menace sans effet puisque le jeu s'arrête) ; mais alors il en est de même à l'avant dernier coup, et ainsi de suite.

La seule façon de s'en sortir - tout au moins s'il y a information complète, comportements rationnels et connaissance commune - consiste alors à supposer qu'il n'y pas de dernier coup, c'est-à-dire que le jeu se poursuit indéfiniment. Cette hypothèse est à la fois très théorique et très forte, ce qui ne va pas sans poser de problème quant à son application dans la réalité, puisqu'il est notoire que les joueurs et le monde dans lequel ils vivent ne sont pas éternels. On peut toutefois considérer qu'ils font « comme si » ils l'étaient ; ou bien qu'ils attribuent à chaque coup une probabilité p à l'éventualité que la « fin du monde » (ou du jeu) aura lieu au coup suivant, leurs calculs portant alors sur des *espérances de gain* (formellement la probabilité 1-p que le jeu continue à l'étape suivante peut alors être assimilée à un facteur d'escompte, dans une perspective d'actualisation).

Dans ces conditions pour en revenir à l'exemple type du dilemme du prisonnier, le couple de stratégie consistant, pour chaque joueur, à ne pas avouer (choix coopératif) tant que l'autre n'avoue pas, et à avouer indéfiniment dès que l'autre le fait, est un équilibre de Nash du superjeu. En effet, le gain supplémentaire obtenu lorsqu'on avoue, l'autre n'avouant pas, est annihilé dans les coups suivants, ou l'autre riposte en avouant toujours : mieux vaut donc ne jamais parler et toucher indéfiniment les gains provenant de la « coopération » (non

dénonciation mutuelle), tout au moins si le taux d'actualisation n'est pas trop élevé. Comme d'habitude dans les jeux répétés, les menaces sont l'élément essentiel de l'équilibre si l'autre « dévie », (il est sanctionné de façon que la « déviation ne paie pas » pour lui). Menaces qui sont ici *tout à fait crédibles*, puisqu' « avouer » est une stratégie dominante du jeu constitutif (quoi que fasse l'autre, il ne peut m'inciter à changer de stratégie). Le dilemme du prisonnier répété indéfiniment comporte donc au moins deux équilibres parfaits (un autre étant, évidemment : les deux avouent toujours).

Au total, un des buts déclarés de la théorie des jeux répétés est de montrer d'un point de vue non-coopératif (rationalité individuelle stricte) que les joueurs peuvent être conduits à coopérer. C'est-à-dire, à retenir une issue qui, tout en n'étant pas un équilibre de Nash, procure un gain strictement supérieur à chaque joueur que le ou les équilibres du jeu. On parle de « coopération » lorsqu'une telle issue est retenue tout au moins à certaines étapes du superjeu, mais c'est là un racourci, un abus de langage. Car qui dit coopération, dit accord, entente préalable, « recherche du bien collectif », etc. ; or tel n'est pas le cas ici, avec les jeux répétés, où chacun n'a qu'un seul objectif : maximiser son gain personnel. Et si l'issue « coopérative » est un choix effectif (d'équilibre) dans le superjeu, c'est parce qu'elle permet de réaliser cet objectif, d'ailleurs, pour que tel soit le cas, il faut la plupart du temps faire appel à des stratégies s'appuyant sur des menaces ce qui relève plus d'une démarche conflictuelle que d'un désir de coopérer....

2.3.2 Quelles applications pour les politiques budgétaires en Europe ?

Comme on vient de le voir, la coopération, dans son sens habituel, sous-tend le désir de la recherche du bien collectif, et on a vu comment, même en cherchant leur propre intérêt, les joueurs sont amenés à coopérer. Il en va exactement de la même manière pour les pays membres de l'U.E.. Le mot de coordination qui figure, comme cela a été remarqué, à plusieurs reprises dans le Traité de Maastricht n'a pas été utilisé par hasard et vient appuyer la pertinence de notre analyse présente axée sur la théorie des jeux.

Les principes de cette théorie exposés plus haut peuvent donc aisément être appliqués aux politiques budgétaires dans le cadre du Traité. En effet si l'on suppose que chaque pays a conscience qu'une relance coordonnée améliorerait non seulement son niveau d'activité mais en

plus diminuerait son taux de chômage, cette relance risque, dans le cadre d'un jeu non répété, de buter sur le dilemme du prisonnier. Or il est ici facile de faire l'hypothèse d'un jeu répété un nombre infini de fois, tant il est vrai que, même si les dirigeants, eux, ne sont pas éternels, les Etats, institutions pérennes, ont un horizon d'existence beaucoup plus large. Sachant donc que leur attitude au premier jeu va appeler des conséquences négatives sur le jeu suivant, les pays membres de l'U.E. finissent par modifier leur attitude au premier jeu selon le principe de la récurrence à rebours précédemment explicité.

En effet, d'une manière générale, le dilemme du prisonnier peut être surmonté de deux manières : ou bien des jeux répétés à horizon infini sont introduits dans l'analyse, ou bien il existe des instances supranationales qui coordonnent de manière autoritaire la relance. Cette dernière solution suppose bien entendu que ces instances soient dotées de certaines prérogatives en matière budgétaire voire monétaire. Or l'Europe du Traité de l'Union ne prévoit, pour l'instant, pas ce genre d'instances fédérales en tout cas pas pour le volet budgétaire. Il a été vu (cf. *supra*) que le Conseil prévu pour la coordination des politiques budgétaires n'avait qu'un rôle consultatif, et qu'à l'évidence, il ne possédait pas les moyens d'organiser une relance à l'échelle communautaire. Cependant, d'un point de vue théorique, certes, il reste la solution proposée par la théorie des jeux qui, elle, ne nécessite pas d'autorités budgétaires supranationales pour engager la relance européenne. La sanction qui apparaît aux périodes futures et qui enjoint les Etats européens à relancer dès aujourd'hui c'est une activité plus faible et un chômage plus fort s'ils n'adoptent pas la stratégie qui consiste à relancer ou tout du moins à cordonner leurs politiques économiques dès le premier jeu. Et si, par ailleurs, les hypothèses de rationalité et de connaissance commune sont maintenues, rien ne peut empêcher les dirigeants à relancer et ce, point très intéressant, même si l'on garde l'hypothèse d' « égoïsme national » qui veut que chaque Etat est à la poursuite de ces propres intérêts. Implicitement cette dernière conclusion affirme que, même en temps de crise, où les pays ont davantage tendance à rechercher d'abord leur propre intérêt, la relance budgétaire européenne sera possible car en recherchant le bien collectif de l'Union ils recherchent simultanément le leur propre, selon le principe de la main invisible qui trouve là une réactualisation intéressante : sans le dernier, le premier objectif est irréalisable ; mais sans la coopération leur objectif interne de mieux-être est impossible à atteindre. On voit donc que même sans autorités budgétaires européennes qui fédéreraient une relance, cette dernière se ferra à cause de la rationalité des joueurs et de la double coïncidence des objectifs nationaux et unitaires.

La question pertinente qu'il est légitime de se poser ici est : mais alors si cela est vrai, pourquoi les pays de l'U.E. n'adoptent-ils pas des politiques budgétaires expansives ? En dehors de toutes les limites économiques énumérées plus haut, il semble que l'évolution récente de l'analyse économique et l'esprit même du Traité de Maastricht ont définitivement marqué le renoncement aux préceptes keynésiens qui sont sous-jacents à la politique économique. Ce n'est donc pas uniquement ses préceptes qui s'évanouissent, mais au-delà, toute sa philosophie qui est remise en question. Or si cela signifie un abandon de la politique de relance traditionnelle, cela peut être considéré comme positif. Cependant, le problème est que dans l'attaque systématique qui est menée contre la pensée de Keynes, apparaît, en filigrane, une attaque contre toute intervention publique quelle qu'elle soit. Au-delà c'est même, symétriquement, une justification de l'abdication de la volonté politique.

2.3.3 Evolution et information dans le modèle d'Axelrod

Dans un environnement ou chaque jour a un poids égal, Kandori a montré en 1992 qu'avec un système d'information suffisamment complet, le « folk theorem » restent valables.

Nous nous spécialiserons ici sur le dilemme du prisonnier tout en démontrant la stabilité stochastique d'un processus d'apprentissage et d'évolution dans ce cadre. Ainsi, si les avantages découlant d'une coopération future sont trop limités, alors les joueurs n'ont pas tendance à coopérer. C'est seulement quand ces avantages sont significatifs que la coopération peut devenir une solution viable au jeu sur le long terme. Nous exposerons les hypothèses et les conclusions du modèle dont l'aspect analytique sera présenté en annexe à ce chapitre.

L'émergence d'un comportement coopératif est le résultat de long terme d'un processus d'apprentissage dans un cadre de jeux répétés avec dilemme du prisonnier. Il existe un conflit entre la théorie des jeux répétés, dans laquelle le « folk theorem » établit que quand les joueurs sont suffisamment patients, le remboursement de toutes les dettes contractés aux jeux précédents est possible à l'équilibre, et l'expérience réelle (établit par la recherche expérimentale) qui suggère que les jeux avec répétitions de dilemmes de prisonnier débouchent automatiquement vers un comportement coopératif. Les travaux de Young (1993) et Kandori, Mailath et Rob (1993) suggèrent que les forces évolutives aboutissent toujours à des issues

coopératives, même dans un cadre où les équilibres sont multiples. Le but ici est d'appliquer cette théorie dans le contexte d'un jeu répété avec dilemme de prisonnier.

Les notions d'évolution (qui revêt comme l'enseigne la théorie économique, un aspect qualitatif, contrairement à la notion de croissance qui est un concept plus quantitatif) et d'apprentissage peuvent être plus facilement étudiés dans un cadre d'interaction répétée dans une population dont la taille est importante ; cela évite notamment les complications dues aux croyances transversales (entente, marchandage, etc.) qui sont assez fréquents dans un processus répété avec un petit nombre de joueurs. Il existe deux manières élémentaires d'incorporer un dilemme du prisonnier répété dans une telle optique : la première est d'examiner les joueurs qui s'accordent (implicitement) pour jouer indéfiniment des jeux avec dilemmes du prisonnier répétés. Cela entraîne néanmoins des difficultés qui s'expriment en termes d'horizon fini et de l'ensemble des stratégies possibles sur lesquelles viennent se greffer l'évolution où l'apprentissage. Nous adopteront plutôt les conclusions de Kandori (1992) : dans cette optique, les joueurs s'accordent (implicitement) pour jouer des jeux avec des adversaires qui ont une quantité d'information limitée provenant de leurs expériences des jeux antérieures. Les exemples économiques d'une telle perspective sont pléthore. Par exemple dans l'achat d'une maison, la location d'un appartement ou l'achat d'une voiture, un individu sera amené à réaliser plusieurs sortes de transactions dans sa vie, avec à chaque fois des interlocuteurs (des offreurs) différents. Cependant, une quantité d'information est disponible sur le passé « ludique » de l'offreur avec lequel il est en cours de négociation. Par exemple, il peut être possible de découvrir si l'un des joueurs a triché dans des transactions récentes. Dans la terminologie de Kandori, cette information concernant le passé ludique des joueurs est diffusée à travers des « systèmes d'information ». Le résultat principal des travaux de Kandori est que, à l'instar de ce qui se produit dans un cadre de jeux répétés pur, le « folk theorem » reste valable quand les joueurs sont suffisamment patients et qu'ils ont une information suffisante.

Afin de mettre en évidence un théorème précis sur l'émergence de la coopération, nous établiront un certain nombre d'hypothèses particulières. Nous examinerons un modèle avec un certain nombre d'avantages mais aussi d'inconvénients pour les joueurs. En particulier, nous supposerons que les inconvénients pesant sur les joueurs sont tels que, bien que la période qui suit soit longue, son effet sur toutes les périodes postérieures reste limité. Il est possible d'étendre le champ théorique de validité des résultats qui seront mis en évidence ici en restreignant l'étendue des choix stratégiques.

Le modèle présenté ici est basé sur un jeu fictif. Parce que les décisions ont des conséquences qui dépassent la période de référence à laquelle elle est prise, il est indispensable de fournir un modèle de formation de croyance qui, lui aussi, dépasse la simple période présente. L'hypothèse de stationnarité est également ici posée : c'est-à-dire que les joueurs croient que leurs adversaires ne changeront pas leurs stratégies, du moins pas dans un futur proche. Les joueurs basent leurs croyances sur des observations publiques et privées sur les jeux antérieurs. L'hypothèse selon laquelle les joueurs ont accès à la même quantité d'information est également posée afin de garantir la docilité et la traitabilité des joueurs. En supposant ainsi que la base commune d'informations des joueurs est supérieure à la base privée (informations auxquelles chaque joueur peut accéder individuellement), il devient acquis que tous les joueurs partagent les mêmes croyances ; de la sorte, la dynamique de ce jeu fictif ressemble à ceux où la réponse des joueurs est continuellement optimale, ce qui est la cas de figure le plus étudiés par les approches en termes d'évolutions et d'apprentissage.

A ce modèle de jeu fictif, il sera ajouté une erreur stochastique : les joueurs choisissent des stratégies optimales avec une probabilité inférieure à 1. Fudenberg et Kreps (1990) ainsi que Fudenberg et Levine (1995) se placent dans cette même démarche. L'élément stochastique de la réponse est l'équivalent des « mutations » dont traite la théorie de l'évolution.

En plus des erreurs liées à l'optimisation des joueurs, il sera supposé que les systèmes d'information qui transmettent le passé ludique des joueurs le font également avec une marge d'erreur. Ces erreurs seront supposées plus significative que les erreurs d'optimisation et joueront un rôle essentiel dans l'analyse. Cette dernière hypothèse a été posée d'une part pour coller davantage à la réalité, de l'autre pour éviter le problème suivant : dans un équilibre coopératif, seul la coopération prévaut sur le sentier d'équilibre. Cela signifie que la stratégie consistant à toujours coopérer est aussi efficiente que la stratégie à l'équilibre à la différence qu'elle est plus simple et moins coûteuse. Cela entraîne les joueurs à toujours changer pour adopter une démarche de coopération et cela ne constitue pas bien entendu un équilibre, au sens classique du terme. En fait, cela ne pose un problème d'ordre pratique et ce parce que dans le monde réel, il y a toujours des erreurs et donc les sanctions doivent être appliquées uniquement de manière occasionnelle.

Dans le cadre de base, nous étudierons une catégorie limitée de "systèmes d'information" qui sont suffisamment riches pour permettre des équilibres soit coopératifs soit non coopératifs (en l'absence de mutations ou d'apprentissage). En appliquant les modèles d'Ellison (1995), il apparent des conditions suffisantes à l'émergence sur le long terme d'une coopération aussi bien que d'une défection des joueurs. Plusieurs points méritent analyse : l'existence d'équilibres coopératifs n'est pas, en lui-même, suffisant pour faire émerger sur le long terme un comportement de coopération. Pour certaines valeurs des paramètres il y des équilibres coopératifs mais la défection est néanmoins l'issue de long terme. Pour d'autres valeurs, la coopération émerge à long terme ;

- Une grande variété de systèmes d'information est pris en compte. Les joueurs doivent choisir quel système d'information consulter et ainsi il n'est pas acquis que les joueurs choisiront les informations appropriées à l'émergence de la coopération entre eux. Il sera démontré que le comportement coopératif est intimement associé à un système d'information particulier et ainsi que les résultats obtenus impliquent également qu'un système d'information unique émerge dans le long terme pour soutenir la coopération.

- Quand la coopération devient la seule issue de long terme, elle est soutenu par une stratégie et par un système d'information qui sera appelé "stratégie d'équipe". Cette dernière appellent les joueurs à la coopération avec les membres de la même équipe et punit les membres de l'équipe adverse. Tout joueur qui se comporte de la sorte est de facto considéré comme un membre de l'équipe; tout membre qui n'applique pas cette règle est expulsé de l'équipe. La caractéristique clé de la "stratégie de l'équipe" est que le défaut de punition est lui-même puni.

- La conclusion que la coopération émerge dans une distribution stochastiquement stable sur le long terme ne signifie pas que le « first best » soit obtenu. En raison des bruits dans le processus, la sanction a une probabilité positive. En conséquence, la distribution stochastiquement stable sur le long terme est Pareto-dominé par des issues de coopérations systématique, quoi qu'il arrive.

Le résultat majeur de la présente étude est que la stratégie d'équipe émerge comme la stratégie gagnante à long terme quand les avantages de la coopération sont importants, tandis que la

stratégie de défection systématique émerge quand ces mêmes avantages sont faibles. Cette intuition est très proche de l'idée de dominance par le risque qui prévaut dans les jeux évolutifs. Si le bénéfice de la défection est faible par rapport au gain découlant de la coopération, alors une proportion relativement modeste de la population affiliée à des stratégies d'équipe aura tendance à considérer une stratégie non coopérative comme optimale et la coopération sera l'issue de long terme. Inversement, si le bénéfice de la défection est trop important, alors une partie relativement faible de la population adoptant des stratégies de défection systématique va faire en sorte de rendre indésirable la solution consistant à coopérer.

Pour comprendre de manière plus claire pourquoi la stratégie d'équipe émerge à long terme, on peut comparer cette stratégie à d'autres stratégies alternatives. En premier lieu considérons le « tit-for-tat » étudié précédemment. Cette démarche a été traditionnellement considérée comme excellente en ce qu'elle récompense un bon comportement, punit un mauvais comportement et qu'elle « accorde la pardon ». Toutefois, le fait que les systèmes d'information fassent des erreurs signifie que les sanctions sont fréquentes et qu'une fraction importante du temps leur est consacrée dans l'environnement considéré. Ce faisant, le mécanisme du « tit-for-tat » est théoriquement fragile dans ces environnements parce qu'il punit ceux qui, conformément à la stratégie, doivent exécuter la sanction. La stratégie d'équipe, elle aussi, récompense le « bon » comportement, sanctionne le « mauvais » et « pardonne ». Mais dans ce cas précis, le « bon » comportement inclut la sanction des non membres et le "mauvais" inclut la non sanction des non membres. C'est pourquoi, la stratégie d'équipe est plus robuste dans des environnements où la sanction est une possibilité.

En second lieu, la faible stratégie d'équipe sera considérée, c'est-à-dire un groupe de joueurs ou l'esprit d'équipe est médiocre. Cette stratégie est similaire à la stratégie d'équipe où les membres coopèrent avec d'autres membres et sanctionnent les non membres.

Alors que l'échec de la coopération avec les autres membres est sanctionné, le fait de ne pas sanctionner les non membres ne l'est pas. Cette stratégie est ainsi semblable à la stratégie d'équipe en ce qu'elle constitue une bonne réponse (dans une population où tous les joueurs adoptent la même stratégie) pour sanctionner les non membres. Pourquoi alors l'esprit d'équipe est-il davantage couronné de succès quand il est fort parmi les joueurs que lorsqu'il est faible ? Considérons une situation où une proportion de la population joue le « tit-for-tat ». Dans ce cas, la sanction des non membres peut être coûteuse puisqu'elle provoque la sanction des joueurs

qui utilise alors le « tacotac ». Le faible esprit d'équipe pousse ses membres à en faire autant. C'est pourquoi, l'esprit d'équipe est beaucoup plus robuste à une invasion de joueurs qui usent du « tacotac » que le faible esprit d'équipe.

Un élément important de l'analyse détaillée ici est la combinaison entre les hypothèses restrictives qui assure que la palette de stratégies de jeu peut être déduite des observations des actions et des états réels. En particulier, l'on suppose que :

- les coûts de consultation des services d'information sont tels que les joueurs ne consultent tout au plus qu'un seul service ;
- chaque système d'information envoie deux messages ;
- il existe deux actions ;
- les joueurs croient que leurs adversaires n'utilisent pas des stratégies strictement dominées.

Quand le système d'information peut envoyer plus de deux messages, le champ des stratégies de jeu ne peut plus être déduit de l'information observable. Dans ce cas, l'analyse présentée dans cette section ne peut être généralisée.

Au total, la théorie des jeux et ses résultats les plus récents offre incontestablement des outils analytiques importants et pertinents pour la compréhension des stratégies étatiques en matière d'action économique. Elle permet de voir qu'il existe un certain nombre de difficultés liés à l'apparition de dilemmes au sein de toute action collective.

Cependant, même si la répétition du jeu indéfiniment provoque indéniablement des phénomènes de coopération liés à l'apprentissage et à l'évolution, l'approche ludique a des limites évidentes lorsqu'on l'élargit à la notion d'Etat. En effet, cette dernière contient une part dynamique très forte que seule d'autres sciences humaines, à l'instar de la science politique ou de l'anthropologie politique permettent de saisir. Les Etats ne sont pas des joueurs interchangeables et la logique de leur action individuelle est fortement liée au poids historique, culturel ou sociologique de leurs nations. C'est pourquoi, même si la théorie économique démontre que les dilemmes budgétaires peuvent être dépassés par un modèle plus performant, il

reste que l'application de ces résultats à la réalité des politiques budgétaires européennes est plus que hasardeux.

Face à cette situation, l'économiste a le choix entre arrêter la réflexion, considérant qu'au-delà, le problème n'est précisément plus économique ; ou alors, il ouvre la porte aux autres sciences sociales pour éclairer cette « externalité » liée à des phénomènes non économiques. Cela ne constitue pas pourtant un abandon de l'optique économique mais juste un détour par d'autres apports théoriques, qui permet, en fin de parcours d'aboutir à des conclusions économiques plus robustes et surtout plus opérationnelles.

3 - D'UNE APPROCHE DE STATIQUE COMPARATIVE A UNE APPROCHE DYNAMIQUE : DU JOUEUR A L'ETAT

Le cadre de la théorie des jeux est un cadre de statique comparative et micro-économique, en ce sens que les joueurs sont des agents interchangeables et qui ont le même horizon ainsi que les mêmes réactions face aux tactiques de leurs adversaires. Certes, ils ont des histoires différentes, et cela peut mener vers des stratégies différentes. Cependant, l'Etat ne peut être considéré comme un joueur avec un champ de vision si limité. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, les Etats membres de l'UE sont tous le fruit d'une culture, d'une histoire et d'une civilisation différente. Ainsi, il ne faut naturellement pas exagérer les similitudes européennes au point de parler, à l'instar de Gérard Soulier, de « civilisation européenne »[69]. De même qu'il ne s'agit pas d'exagérer le poids des forces centripètes et de minimiser les points communs à l'ensemble des pays européens.

Pour bien appréhender ces différenciations, il faut plonger au cœur du capitalisme européen. Cependant ce dernier ne peut être compris, sans une approche anthropologique d'une notion qui fonde le capitalisme lui-même et qui est celle de la famille. Emmanuel Todd, dans son dernier ouvrage analyse ainsi les fondements familiaux du capitalisme moderne[70].

3.1 « Les deux capitalismes »[71]

Il revient à Emmanuel Todd d'avoir, le premier, appréhendé l'importance de la nation dans la notion même de capitalisme. Il démontre ainsi, dans *L'illusion Economique*, que sous une dénomination unique, le terme de capitalisme revêt en réalité une multitude d'approches nationales différentes. En poussant l'analyse en amont de la nation, l'auteur en vient à voir dans les différences des modèles familiaux, la base de la différenciation des systèmes capitalistes. Il oppose ainsi une famille « souche » c'est-à-dire autoritaire, fortement hiérarchisée dans laquelle l'appartenance de l'individu au groupe est forte (modèle germano-nippon) à une famille nucléaire et individualiste, que l'on retrouve dans les modèles anglo-saxons.

L'analyse de Todd, pour importante et complète qu'elle est pourrait cependant être complété sur un point : l'influence de ces représentations familiales non plus seulement sur l'organisation du système capitaliste national mais aussi sur la conception du rôle de l'Etat. Ce dernier dépend en fait beaucoup de la conception de la famille et on constate que bien souvent l'Etat n'est que la reproduction plus large d'un schéma familial.

Le point de départ de la contribution d'E.Todd est que la réflexion sur l'économie internationale peut être subdivisée en deux grandes catégories.

La première, *l'économie pragmatique,* part de la vie économique réelle, dans sa diversité historique et géographique, pour en donner une représentation simplifiée mais utilisable dans un schéma causal. Elle s'inscrit dans une pratique empirique et comprend l'histoire économique, l'économie historique fondée en 1841 par Friedrich List avec son *Système national d'économie politique,* ainsi que la partie concrète de l'enseignement des *business schools* américaines avec des œuvres comme *The Competitive Advantage of Nations de* Michael Porter. Elle admet la réalité et la diversité des nations.

La seconde, *l'économie scolastique,* part de l'axiome de *l'homo oeconomicus,* calculateur et rationnel. Elle en déduit des lois puis cherche dans la réalité ce qui peut avoir un rapport avec ces propositions a priori. Elle est souvent proche de la scolastique médiévale par sa volonté de déduire la réalité de son principe premier : lorsque les faits ne sont pas en accord avec la théorie, elle est capable de choisir, de prime abord, la théorie, tel Adam Smith lorsqu'il présente en 1776, dans *La Richesse des nations,* le libre-échange comme la voie royale vers la

prospérité, alors même que son propre pays, le Royaume-Uni, donne l'exemple d'un décolla e parfaitement réussi dans des conditions de fort protectionnisme. Le cœur de cette économie scolastique reste aujourd'hui la représentation universitaire de l'échange international. Les manuels d'économie américains évoquent des pays imaginaires et sans qualité autre qu'une mystérieuse dotation en facteurs « capital » et « travail », pour spéculer ensuite sur l'optimisation fantasmatique de leurs transactions. Certains sont honnêtes, c'est-à-dire fidèles à leur principe de départ, et d'autres non. Celui de Robert Dunn et de James Ingram met bien en évidence le rapport entre libre-échange et montée de l'inégalité interne aux sociétés développées, que l'on peut effectivement déduire de l'axiomatique individualiste[72]. D'autres sont assez manichéens, comme celui de Paul Krugman et Maurice Obsfeldt, dont les 790 pages tendent à minimiser les problèmes de redistribution des revenus et font l'impasse sur la baisse du salaire réel américain[73]. Mais, fidèles ou oublieux de leurs présupposés, les ouvrages qui relèvent de l'économie scolastique nient la réalité et la diversité des nations, en dépit du titre trompeur de l'ouvrage fondateur d'Adam Smith.

L'anthropologie économique ne peut évidemment que rejoindre l'économie pragmatique. Attentive à la réalité des hommes et des sociétés, à la diversité des systèmes et à la complexité de leur fonctionnement interne, elle confirme l'intuition fondamentale de List, qui opposait à la vision abstraite, purement individualiste, des économistes classiques anglais et français, la réalité intermédiaire des nations. Une telle approche lui avait permis de saisir la complémentarité des interactions entre branches économiques à l'intérieur des espaces socio-géographiques, et de mettre en évidence, avec un grand bon sens, l'importance du niveau culturel et technologique des populations pour le développement. Redécouvert récemment par des journalistes comme James Fallows, il n'apparaît toujours pas à sa juste place dans les index des manuels. Son *Système national* avait cependant prévu les décollages, sous conditions protectionnistes, des États-Unis et de l'Allemagne, favorisés par le niveau culturel élevé de leurs habitants au milieu du dix-neuvième siècle. Sa représentation de l'histoire économique est désormais applicable à des développements qu'il ne pouvait envisager, comme ceux du Japon et de la Corée[74].

Mais c'est aujourd'hui l'économie pragmatique qui vient d'elle-même à la rencontre des anthropologues. Elle reconnaît en effet de plus en plus nettement l'existence de deux capitalismes différents, perception empirique qui ne peut en aucune manière être déduite de l'axiome d'un homme économique, et d'une rationalité individuelle.

3.1.1 L'économie pragmatique et la dualité du capitalisme

Aux États-Unis comme en Europe, on s'interroge de plus en plus fréquemment sur la diversité des systèmes capitalistes et sur les fondements institutionnels ou anthropologiques de cette diversité. Dans *La logique de l'honneur* (1989), Philippe d'Iribarne analyse trois styles distincts de gestion d'un même système technique, au sein d'un groupe multinational comprenant des usines française, américaine et néerlandaise[75]. Dans *Capitalisme contre capitalisme (1990),* Michel Albert oppose le modèle économique rhénan, fortement intégré sur le plan social, au modèle anglo-saxon, plus authentiquement individualiste[76]. Robert Boyer et l'école régulationniste mettent aussi en évidence l'irréductible diversité des trajectoires historiques et des fondements institutionnels des systèmes économiques dits libéraux[77]. Charles Hampden-Tumer et Alfons Trompenaars donnent, dans *The Seven Cultures of Capitalism* (1993)[78], une vision anglo-hollandaise de la pluralité des systèmes de valeur qui sous-tendent les économies américaine, japonaise, allemande, française, britannique, suédoise et néerlandaise.

Vers le milieu des années 90, on spécule donc à travers toute l'Europe sur l'hétérogénéité économique du continent. Un livre comme *Les capitalismes en Europe (1996)*[79], publié sous la direction d'un Britannique et d'un Allemand, Colin Crouch et Wolfgang Streeck, donne une idée de l'intensité du débat, rendu fondamental par l'évolution historique elle-même. Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, l'antagonisme capitalisme/socialisme a disparu, tandis que la mondialisation et la monnaie unique lancent les unes contre les autres les économies nationales, tout en prétendant les faire disparaître. Dans un monde dépolarisé, la confrontation commerciale et monétaire met en évidence des comportements nationaux distincts et conduit naturellement à la comparaison.

Les Européens sont particulièrement sensibles à l'opposition des styles anglais et allemand. Les Américains ont tendance à organiser la diversité du monde autour du conflit théorique et pratique entre États-Unis et Japon. Le protectionnisme implicite, la capacité des entreprises japonaises à tolérer des taux de profit faibles sur de longues périodes, exaspèrent les analystes américains, autant que l'aptitude allemande au consensus fascine les Européens du Sud et de l'Ouest. Dans *Head to head* (1993), Lester Thurow part de l'opposition entre le type idéal d'un capitalisme individualiste, de consommation, américain, et celui d'un capitalisme

communautaire, de production, japonais[80]. Même la somme de Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (1990), qui compare les industries et les économies américaines, suisses, suédoises, allemandes, japonaises, italiennes, coréennes et anglaises, est au fond obsédée par le modèle, ou plutôt l'antimodèle, japonais[81].

Il serait absurde de tenter ici une analyse exhaustive de ces approches, très diverses dans leurs fondements théoriques, malgré leur commun pragmatisme qui les coupe en bloc des abstractions de l'économie classique ou néoclassique. Un anthropologue cependant ne peut que se satisfaire de la façon dont toutes les explications de la diversité rôdent autour de ses propres catégories, frôlent sans jamais vraiment l'atteindre la notion d'une diversité sous-jacente des structures familiales, américaine, japonaise, allemande, anglaise ou suédoise.

L'ouvrage désormais classique de Porter est le plus révélateur. Achevant sa réflexion en 1990, c'est-à-dire avant l'entrée en stagnation des économies allemande ou japonaise, cet auteur oppose le dynamisme d'après guerre des économies japonaise, suisse, suédoise, allemande, coréenne et italienne, aux difficultés relatives des économies anglaise et américaine[82]. Bien entendu, cette opposition renvoie sans cesse à la polarité entre le capitalisme individualiste anglo-saxon et le capitalisme organisé, social ou intégré germano-nippon. La multiplicité des approches ne peut empêcher que toutes les analyses tournent sans relâche autour de ce couple conceptuel. Il est fascinant de constater que des nations en apparence aussi diverses que la Suisse, l'Allemagne, la Suède, le Japon ou la Corée relèvent en fait toutes du même type familial traditionnel, la famille souche, simultanément autoritaire et inégalitaire, rare à l'échelle planétaire. Indifférent à l'anthropologie, Porter est capable de sélectionner, avec un instinct très sûr, un échantillon de types socio-économiques caractérisés par la famille souche.

Dans cet échantillon, un seul pays dynamique échappe en partie à la catégorie souche, l'Italie, remarquable dans les années 1970 et 1980 pour le développement de ses petites entreprises de technologie moyenne. C'est aussi, paradoxalement, le pays pour lequel l'importance de la famille dans l'organisation de l'entreprise est explicitement évoquée. Le travail comparatif s'appuie ici sur l'analyse détaillée de la montée en puissance économique de « la troisième Italie », celle du nord-est et du centre, réalisée par des sociologues.

Dans *La costructione del mercato* (1988), Arnaldo Bagnasco et Carlo Trigilia avaient expliqué le décollage de l'Émilie Romagne, de la Toscane et de la Vénétie, par la spécificité des sociétés

locales[83]. Dans la version la plus récente de cette interprétation, publiée en français sous un titre proche, les particularités du système agraire sont mises en évidence, tout comme les traditions politiques, rouge et communiste en Émilie ou en Toscane, blanche et catholique en Vénétie. Le rôle de la famille et de ses solidarités dans le fonctionnement de l'entreprise est souvent évoqué par Bagnasco et Trigilia. Ici plus qu'ailleurs, on a l'impression que l'analyse touche sans la saisir l'explication ultime. Manque l'hypothèse d'une diversité des structures familiales capable d'expliquer la diversité des comportements économiques. Un simple coup d'œil au recensement italien de 1971 aurait montré qu'une densité spécifique des structures familiales caractérise la troisième Italie. En Vénétie domine un type souche incomplet, en Émilie et en Toscane un autre modèle fortement intégrateur, la famille communautaire. Cette dernière suppose, comme la famille souche, une forte solidarité des générations, un fort principe d'autorité, mais elle s'en distingue par une adhésion forte au principe d'égalité des frères.

Emmanuel Matteudi, sociologue, a finalement utilisé l'hypothèse de diversité des types familiaux pour expliquer des divergences de comportements économiques entre groupes humains, avec un total succès[84]. Dans une analyse très fine de quatre communautés savoyardes, il met en évidence les aptitudes différentes de systèmes nucléaire, souche, et souche *imparfait,* pour reprendre sa terminologie. Sa conclusion principale est d'une très grande originalité puisqu'elle identifie le type intermédiaire, souche imparfait, comme le plus dynamique. L'autorité et l'inégalité qui caractérisent la famille souche, si elles sont poussées trop loin, absolutisées, produisent de la rigidité plutôt que de l'aptitude organisationnelle. L'étude de Matteudi ne concerne que de très petites communautés et n'a pas pour but d'expliquer l'opposition entre capitalisme anglo-saxon et capitalisme japonais ou allemand. Reste que l'hypothèse d'une prédisposition de certains systèmes à se crisper, à se rigidifier par excès de discipline, peut apparaître fort utile à qui tente d'expliquer le passage de certaines sociétés souches du dynamisme à la stagnation dans les années 90.

3.1.2 Capitalisme individualiste et capitalisme souche

Distinguer les deux formes de capitalisme qui dominent l'espace économique mondial, et dont l'interaction définit la réalité du processus de globalisation, est un exercice simple si l'on accepte la réalité des faits. À moins de considérer que la trop grande abondance d'oppositions

binaires significatives pose des problèmes insurmontables de classement et de hiérarchisation des données.

Du côté du monde anglo-saxon, nous allons trouver une économie dont l'objectif pratique est l'optimisation à court terme du profit des entreprises et la justification idéologique la satisfaction du consommateur. Les facteurs de production, considérés comme un sorte d'intendance, doivent suivre. Quelques conséquences essentielles dérivent de ces priorités, comme l'instabilité des formes organisationnelles et la flexibilité du marché du travail. Ces dimensions sont assumées. Certains éléments tout aussi caractéristiques, sans être niés, sont cependant considérés comme non nécessaires: la faiblesse du taux d'épargne, qui découle de la préférence pour la consommation, est cependant constitutive du modèle. Tout comme le déficit de la balance commerciale, qui n'est en vérité que la face visible pour le monde extérieur de la tendance du système à consommer plus qu'il ne produit.

Nous devons être conscients de ce que ce modèle est simultanément *cohérent,* associant de façon logique des objectifs, une idéologie et une certaine articulation des paramètres macroéconomiques, et *déséquilibré,* en état permanent de surconsommation. Il ne peut vivre sans l'existence de son double négatif, le capitalisme intégré, dont les traits fondamentaux sont opposés aux siens. Le Japon en est l'incarnation idéale, mais l'Allemagne, au-delà d'une soumission formelle à l'idéologie dominante du monde anglo-saxon, est à peine moins parfaite en tant qu'illustration. En 1995, l'excédent commercial japonais était de 107 milliards de dollars, l'excédent allemand de 65 milliards. Par habitant, les surplus exportés étaient étonnamment semblables, 855 dollars au Japon, 800 dollars en Allemagne[85].

Dans le système capitaliste intégré, l'objectif réel de l'entreprise n'est pas l'optimisation du profit, la satisfaction de l'actionnaire, mais la conquête de parts de marché, par le perfectionnement et l'expansion de la production. Sur le plan idéologique, le producteur est roi: l'attention au progrès technologique et à la formation de la main-d'œuvre est extrême. Il faut exceller dans la qualité. Le consommateur n'est qu'un modeste sujet et l'on serait tenté d'affirmer que la logique profonde du système est de traiter la consommation comme un mal nécessaire. La stabilité du noyau qualifié de la main-d'œuvre est une implication socio-économique acceptée de tels a priori. Certains aspects du modèle ne sont pas assumés, en particulier la tendance à la sous-consommation, le déficit structurel de la demande globale. L'Allemagne et le Japon sont viscéralement incapables de consommer la totalité des biens

produits par leurs systèmes industriels. Comme le capitalisme anglo-saxon, le type germano-nippon est à la fois cohérent et déséquilibré. L'exportation est une condition de sa survie, qui suppose l'existence de son double négatif, le capitalisme importateur.

La plupart des traits significatifs du capitalisme individualiste peuvent être ramenés aux valeurs fondamentales de la famille nucléaire absolue, qui favorise l'émancipation et la mobilité des individus. Au niveau le plus général, les valeurs de la famille nucléaire déterminent une préférence pour le court terme, ce que les auteurs anglo-saxons appellent « *short-termism* ». Le système familial nucléaire n'a pas de projet lignager, il se définit par des ruptures générationnelles successives. Les enfants, devenus adultes, doivent s'en aller, recommencer une autre histoire. Les discontinuités qui caractérisent le monde économique anglo-saxon, qu'il s'agisse de mobilité du capital ou de la main-d'œuvre, ne sont que le reflet de moeurs favorisant en général la mobilité. Aux Etats-Unis, le taux de déménagement résidentiel est de 17,5% par an, contre seulement 9,4% en France. L'Australie et le Canada sont proches du modèle américain. Le Royaume-Uni ne laisse pas apparaître une telle mobilité à court terme des ménages, mais on pourrait, en utilisant d'autres indicateurs, mettre en évidence la fluidité géographique de sa population. On y observe des déplacements importants, quoique moins rapides (existant aussi aux Etats-Unis), qui peuvent faire basculer des régions entières du dynamisme dans la stagnation ou inversement. Le nord de l'Angleterre a ainsi perdu une bonne partie de sa substance démographique et économique au profit du bassin de Londres, qui concentre désormais une part écrasante de la richesse nationale.

La mobilité géographique des ménages est sans doute l'élément de structure sociale qui établit le mieux le lien entre fluidité familiale et flexibilité économique. La rupture du lien parent-enfant décroche l'individu de son lieu de naissance et de son réseau de parenté. Sur cet arrière-plan d'une plasticité humaine qui précède la flexibilité économique, peut se développer une pratique sociale qui détache, à intervalles réguliers, les travailleurs de leurs entreprises. Les *chief exécutive officers* (CEOs) bougent pour maximiser leurs gains; les ouvriers qualifiés rejetés par la contraction du tissu industriel acceptent leur conversion, pour un moindre salaire, en vendeurs de pizzas ou en agents de nettoyage.

La vision à long terme du capitalisme intégré - favorisant la recherche technologique, l'investissement, la formation des personnels et leur stabilité dans l'entreprise - trouve symétriquement dans les valeurs de continuité qui définissent la famille souche. L'autorité

parentale forte, l'inégalité devant l'héritage n'existaient que pour assurer la perpétuation du lignage. La continuité de la famille du passé, noble ou paysanne, devient continuité de l'entreprise et de ses projets.

La forte propension à épargner et à investir qui caractérise le « capitalisme souche » n'est qu'une manifestation économique particulière, comptable, de ce rapport au temps. Epargner, investir, c'est se projeter dans le futur. Inversement, l'absorption par le présent de la consommation, la fuite dans l'endettement renvoient de façon logiquement complémentaire à l'univers mental de la famille nucléaire.

Chacun des deux capitalismes dérive donc sa logique de fonctionnement d'un système anthropologique spécifique - famille nucléaire absolue dans le cas du capitalisme individualiste, famille souche dans celui du capitalisme intégré. Mais il faut admettre que le développement paroxystique des virtualité économiques de chaque type anthropologique n'aurait pu se produire en l'absence d'interaction, sans le développement du commerce international. C'est parce qu'ils peuvent exporter que le Japon et l'Allemagne ont exprimé leur tendance à la sous-consommation ; c'est parce qu'ils peuvent importer que les États-Unis ont exprimé leur tendance à la surconsommation. L'ouverture n'a pas mené à la convergence des svstèmes mais à leur différenciation. L'histoire économique ne suit pas ici la fable de La Fontaine : la fourmi (souche) prête à la cigale (nucléaire absolue), ce dont elle a besoin - des automobiles, des téléviseurs, des micro-ordinateurs - pour continuer à chanter. De la musique pop, ou métaphoriquement, cette production idéologique ultralibérale qui constitue désormais l'une des exportations majeures du monde anglo-saxon.

3.1.3 Niveau culturel et productivité

Le capitalisme souche se distingue du capitalisme individualiste par une productivité plus élevée, dont on ne peut cependant pas affirmer qu'elle découle simplement de ses formes organisationnelles et de son style de fonctionnement. Le taux de profit, la vitesse de rotation du personnel, le niveau de l'investissement sont des variables intermédiaires. En amont de toute mise en forme de l'économie, un facteur détermine assez largement l'efficacité relative d'une société: le niveau culturel de la population. Une main-d'œuvre fortement éduquée trouvera toujours le moyen d'animer une économie efficace, et ce, quelle que soit sa dotation en

ressources naturelles. Même les Scandinaves, peu favorisés par la nature, ont finalement bénéficié des développements éducatifs spectaculaires résultant de l'adhésion au protestantisme. Aujourd'hui, la Suède exporte des aciers spéciaux, des roulements à billes, des voitures et des camions, le Danemark du bacon, du beurre et des produits pharmaceutiques; la Norvège possède l'une des flottes marchandes importantes du monde. Toutes ces nations font apparaître au vingtième siècle, en dépit de leur position géographique excentrée, une productivité élevée. N'oublions pas que ces exportations de qualité trouvent parmi leurs déterminants une activité économique interne, privée ou publique, efficace à tous les niveaux. Les administrations qui gèrent les très performants systèmes de sécurité sociale des pays scandinaves tirent leur productivité du très haut niveau de formation de leur personnel, et de la très bonne compréhension des procédures par les assurés. À la fin des années 70, les PIB par tête des nations européennes étaient précisément alignés sur les taux d'alphabétisation tels qu'ils se présentaient vers 1850[86]. Avec un temps d'ajustement, l'économie suit l'esprit.

Cette approche culturelle, et réaliste, de la vie économique ne signifie pas que le mode d'organisation n'a aucune importance. Un cas extrême le démontre. En dépit de son niveau culturel relativement élevé, la population active russe n'était pas, à la veille de l'effondrement du système communiste, très performante. Au-delà de la phase de décollage, une organisation centralisée de la production détruit l'efficacité de l'économie. L'échec de l'Union soviétique peut être interprété comme la neutralisation d'un potentiel éducatif par des institutions économiques absurdes. Reste que, dans la phase de décollage, l'industrialisation s'appuyait sur un développement culturel puissant.

L'histoire de la Russie du vingtième siècle, si fortement influencée par le marxisme, nous permet paradoxalement d'échapper à la vision économiste de l'histoire. La révolution, la prise du pouvoir par les bolcheviques, la montée en puissance du stalinisme et la définition de l'économie centralisée, interviennent sur fond de hausse du taux d'alphabétisation. Le pourcentage d'individus sachant lire et écrire passe de 29,6 % en 1897 à 60,9 % en 1926, puis à 89,7% en 1939. L'épanouissement du stalinisme correspond à la réalisation de l'alphabétisation de masse. C'est pourquoi ce régime sanglant est optimiste, dynamique, économiquement et militairement conquérant. C'est cette Russie qui remporte la victoire de Stalingrad et contribue ainsi, en dépit de son propre totalitarisme, à la survie de la liberté en Europe occidentale. En 1959[87], le taux d'alphabétisation est de 98,5%. Le progrès éducatif ne cesse pas pour autant ; il se prolonge en un massif développement de l'éducation secondaire et supérieure. Le nombre

d'étudiants pour 100.000 habitants, de 100 en 1914, passe lentement à 430 en 1940, à 1190 en 1959. Il fait alors un bond à 2030 en 1968. Le développement massif des formations secondaires et supérieures correspond à la montée en puissance mondiale de l'Union soviétique, qui fascine alors par ses performances spatiales, et semble un instant capable de l'emporter sur les Américains dans la course à la Lune.

Sans ses ouvriers qui savaient lire, sans ses ingénieurs nombreux, l'Union soviétique n'aurait jamais été capable de fabriquer les machines nécessaires. Jean-Charles Asselain note, dans son *Histoire économique du vingtième siècle,* la vitesse surprenante à laquelle l'Union soviétique s'était affranchie, durant les années 30, de sa dépendance en biens d'équipement occidentaux[88]. « Une formidable ascension éducative sous-tend les performances visibles du communisme dans sa phase ascendante » conclut-il[89].

A l'approche de l'an 2000, dans le monde capitaliste développé, le système anthropologique est le déterminant décisif du niveau culturel : le Japon, l'Allemagne, la Suède relèvent du même type souche et sont constitués de populations fortement éduquées. La Corée, autre nation souche, rattrape rapidement son retard scolaire. Les pays anglo-saxons - Etats-Unis, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande et Canada, anglophone pour les trois quarts - restent à l'échelle mondiale des pays avancés sur le plan éducatif, mais ils éprouvent certaines difficultés à pousser plus loin leur progression. On peut ainsi expliquer la faible croissance de la productivité américaine des années 1965-1990, objet d'inquiétude et de perplexité pour les économistes américains de tradition scolastique. Pour l'essentiel, les différences de productivité entre nations développées peuvent être expliquées par les écarts de performance éducative.

Aux Etats-Unis, le taux annuel de progression du PIB réel par actif occupé était encore de 1,9% entre 1960 et 1972. Il tombe à 0% entre 1973 et 1979, entre les deux chocs pétroliers, pour se stabiliser à un niveau très bas, de 0,8% par an, dans la période de l'expérimentation ultralibérale, entre 1979 et 1989[90]. Au cœur des années difficiles, durant la décennie 80, le Japon et l'Allemagne continuent de faire mieux avec respectivement 2,8 et 1,4% de croissance annuelle de la productivité, alors même que ces deux pays subissent beaucoup plus directement et violemment les chocs pétroliers.

Séparer le niveau culturel de l'organisation économique et sociale est dans une large mesure une abstraction. Il est ainsi difficile de distinguer en pratique l'intensité dans le travail du niveau

de formation élevé qui caractérise, simultanément, les sociétés souches. De même, la mobilité de la population ne peut être dissociée de la formation: des capacités professionnelles poussées dans un domaine précis exigent des études longues et une expérience dans l'emploi qui supposent une certaine stabilité des hommes. Réciproquement, on ne peut concevoir l'extraordinaire mobilité de la population active américaine sans sa déqualification relative. Il faut ne savoir rien faire en particulier pour pouvoir faire n'importe quoi en général. Cette formule s'applique, sans discrimination, aux vendeurs de pizzas, aux agents de nettoyage et aux *chief exécutive officers* surpayés qui liquident les usines les moins rentables sans avoir les compétences scientifiques et techniques qui leur permettraient de concevoir de nouvelles activités industrielles.

Dans le cas de la formation professionnelle à l'allemande, spécialisation technique et conceptions idéologiques forment un tout indissociable. Comme l'ont bien vu Philippe Raynaud et Paul Thibaud, c'est l'acceptation par la société allemande du principe d'inégalité et de la division en classes qui autorise l'existence d'un système éducatif différencié, séparant les ouvriers des autres groupes sociaux - des autres ordres aurait-on dit sous l'Ancien Régime[91]. Mais sous la valeur d'inégalité, il y a l'asymétrie de la famille souche, qui, dans une autre dimension, nourrit de fortes performances éducatives.

3.1.4 Le capitalisme souche est naturellement protectionniste

L'économie scolastique met l'individu au cœur du système capitaliste. Une telle représentation n'apparaît pas absurde lorsqu'on l'applique au monde anglo-saxon actuel : les actionnaires et les consommateurs américains sont effectivement des individus soucieux d'optimiser leurs dépenses et leurs gains. La vie sociale des Etats-Unis ou de l'Angleterre dérive des valeurs libérales et non égalitaires de la famille nucléaire absolue.

Une telle représentation n'a en revanche guère de sens dans le cas de pays comme l'Allemagne et le Japon, où l'individu est fortement encadré par son environnement social immédiat, local ou professionnel. Cette intégration découle, explicitement ou implicitement, des valeurs de la famille souche, qui associait fortement entre eux les membres du lignage. Au Japon, le modèle anthropologique est explicite : la petite entreprise est bien sûr familiale, mais la grande entreprise se veut aussi un substitut de la famille, ce qui entraîne l'emploi à vie pour ses

membres. En Allemagne, les corps intermédiaires sont moins explicitement familialistes, mais une abondance de pyramides sociales verticales lient l'individu à la collectivité : communauté locale, Land, Eglise, entreprise, syndicat ouvrier ou association patronale. Au Japon comme en Allemagne, les corps intermédiaires relevant de la sphère de l'économique sont, dans les périodes de calme politique, capables d'une collaboration efficace: sur les problèmes de rémunération, de formation ou de développement technologique. Reste que dans les sociétés souches confrontées à la mondialisation, le groupe d'appartenance fondamental est, sans conteste, la nation, dont la puissance d'intégration est, non pas détruite, mais décuplée par la compétition économique.

L'émergence de la croyance collective nationale est un phénomène universel, associé à l'alphabétisation de masse et au déclin des croyances religieuses. Mais la forme prise par cette nation, le type de participation attendue de l'individu, ne sont pas partout les mêmes. Une hypothèse simple sur le lien existant entre famille et idéologie permet de comprendre pourquoi la nation semble partout une représentation métaphorique de la famille originelle. Là où la famille était nucléaire, libérale, support d'une vie sociale individualiste, la nation qui émerge est atomistique. Les conceptions anglaise, américaine, française de la nation sont de ce type. La théorie politique des nations atlantiques veut voir, dans le groupe des citoyens, une libre association d'individus.

Hans Kohn a montré, dans *The Idea of nationalism, à* quel point cette vision contractuelle du dix-huitième siècle n'a pas été reproduite par les nations stabilisées plus tardivement en Europe centrale et orientale[92]. Dans les cas du Volk germanique ou du *narod* russe, l'individu appartient au groupe, sans que l'inclusion nécessite l'expression de sa libre volonté. L'explication familiale peut ici venir à la rencontre de la théorie politique. La famille souche allemande (ou communautaire russe) engendre une autre métaphore : l'individu appartient à sa nation comme à sa famille, ce qu'exprime le droit du sang qui est, littéralement, un droit familial de la nationalité. Ce système juridique définit comme une immense famille la nation (ou le peuple, ou le *Volk :* la terminologie n'a plus guère d'importance lorsque l'on sait ce qui détermine la forme du groupe). Une fois de plus, ce qui n'est qu'implicite en Allemagne est explicite au Japon.

Une relation forte entre parent et enfant définit un groupe familial très dense, et au-delà, par perpétuation des valeurs, une nation fortement intégratrice. Une relation faible, un groupe

familial à moindre cohésion, et au-delà, une nation atomistique. Mais la relation de fraternité joue aussi un rôle décisif dans la définition du groupe national et dans son rapport au monde extérieur, politique ou économique. Une équivalence très simple associe la représentation du frère et celle de l'étranger :

- Là où les frères sont égaux, les hommes en général, les peuples de la terre, sont a priori perçus comme égaux, semblables. C'est ainsi que l'égalitarisme de la structure familiale du Bassin parisien a pu se projeter en doctrine de l'homme universel.
- La où les frères sont différents, les hommes, les peuples sont perçus comme différents. Le relativisme culturel anglo-saxon, ou multiculturalisme, trouve son origine dans la non-égalité, la différenciation des frères qui est typique de la famille nucléaire absolue.
- Là où les frères sont inégaux, les hommes, les peuples sont inégaux. La famille souche, inégalitaire, asymétrique dans ses structures, encourage une perception asymétrique de l'espace mondial. Elle est la source anthropologique des ethnocentrismes allemand ou japonais. Le Japon, de façon explicite jusqu'à nos jours, l'Allemagne sur un mode explicite et violent entre 1900 et 1945 puis sur un mode implicite depuis la fin de la guerre, se définissent comme des nations absolument spécifiques.

La famille souche a donc engendré des nations modernes qui sont à la fois puissamment intégratrices de l'individu et très conscientes de leur originalité. Une telle représentation de soi en tant que groupe a évidemment des conséquences économiques, particulièrement dans le domaine de l'échange international. Elle nourrit un ethnocentrisme qui contribue à une définition de l'échange comme fondamentalement asymétrique. Dans la vision anglo-saxonne de l'échange, formalisée par Smith et Ricardo, des peuples différents (sans être inégaux) optimisent le niveau mondial de la production et de la consommation, chacun mettant au service de tous ses compétences particulières par la spécialisation économique. Dans la pratique japonaise ou allemande, l'importation doit, a priori, être réduite au strict nécessaire des matières premières, de nature inférieure. Le corps de la nation doit se suffire à lui-même pour les biens supérieurs et il exprime d'ailleurs sa supériorité par l'exportation. Les balances commerciales japonaise, allemande et américaine montrent à quel point la vision « souche » de l'échange international l'emporte dans les faits. La capacité des économies souches à dégager un excédent structurel de la balance commerciale n'apparaît qu'en situation de maturité. Elle n'est pas caractéristique des périodes de décollage, de rattrapage, ainsi que le montre le cas

actuel de la Corée, en léger déficit, ou l'histoire économique: entre 1884 et 1913, par exemple, l'Allemagne était déficitaire. Le Japon n'a atteint qu'au terme d'une course-poursuite économique d'à peu près un siècle son actuelle situation d'exportateur structurel. Durant les années 50, sa balance commerciale était encore déficitaire; elle n'a approché l'équilibre que vers le milieu des années 60. C'est seulement en 1971 et 1972 que le Japon réalise pour la première fois des taux de couverture « exagérés », les *e*xportations représentant alors 121 puis 122% des importations. Les crises pétrolières de 1973-1974 et 1979-1980 retardent l'établissement définitif de la prédominance commerciale japonaise. Le seuil de 120 % est à nouveau franchi, temporairement, en 1978, durant la pause séparant les deux chocs pétroliers. À partir de 1984, les taux de couverture dépassent régulièrement 125 et même 140 % dans les phases ascendantes du cycle mondial, frôlant 150% en 1993[93]. L'Endaka, l'ascension du yen, reflète fidèlement l'apparition de l'excédent dégagé par les échanges de marchandises.

L'économie scolastique nous dit qu'un pays excédentaire sur le plan commercial voit sa monnaie s'apprécier, ce qui est vrai, et que la hausse de ses prix relatifs doit conduire à une chute de ses exportations, ce qui n'est pas toujours vrai si les biens produits sont, pour des raisons de qualité, sans véritables rivaux. La théorie équilibrante de l'échange prévoit aussi une augmentation des importations du pays dont la monnaie s'apprécie, ce qui est toujours faux dans le cas du Japon. La balance commerciale ne revient pas à l'équilibre, elle continue d'enregistrer des excédents, tandis que la monnaie convertit, par sa hausse relative, 1 excédent marchand en capital pur.

Une telle interprétation dévaste évidemment la théorie individualiste de l'échange international puisqu'elle suggère qu'il n'existe aucun mécanisme de retour automatique à l'équilibre, tant que le système mondial n'a pas atteint le stade de la stagnation ou de la rupture. Elle permet en revanche de voir la réalité de la mondialisation: un processus de déséquilibre dynamique, selon lequel les pays ne se spécialisent pas, conformément à la théorie ricardienne, dans la production de tel ou tel bien, mais, ironiquement, soit dans la production (cas du Japon ou de l'Allemagne) soit dans la consommation (cas des Etats-Unis).

Une théorie purement individualiste de l'échange ne perçoit les entraves au commerce international qu'en termes de règles formalisées - quotas ou droits de douanes, principalement. Elle se contente d'évoquer des obstacles informels lorsqu'elle est confrontée à l'expression d'une tendance idéologique profonde des systèmes souches: une préférence collective pour les

produits nationaux capable de s'opposer à tout calcul individuel d'optimisation économique. Nous sommes ici au cœur du débat et du malentendu nippo-américain, mais il serait naïf de ne pas voir le jeu de ce facteur anthropologique dans l'échange intra-européen entre l'Allemagne et ses partenaires. La force des économies industrielles japonaise et allemande tient pour une part à l'excellent niveau de formation de leur population active, à l'amour du travail bien fait qui les caractérise, mais elle découle aussi de l'application instinctive d'une préférence nationale qui peut se passer de règles explicites. Les nations individualistes, peuplées d'individus calculateurs et rationnels, désireux à tout instant d'acheter le meilleur pour le moindre coût, sans se sentir contraints par leur environnement social, ne peuvent se passer de droits de douanes et de quotas si elles veulent pratiquer le protectionnisme. La culture souche définit au contraire un protectionnisme naturel, capable de fonctionner sans droits de douanes, sans système de quotas et qui s'accommode donc merveilleusement de la doctrine anglo-saxonne du libre-échange, dans la mesure où celle-ci encourage un désarmement douanier unilatéral des nations individualistes.

Cette explication des comportements économiques peut être appliquée aux entreprises dites « multinationales » comme aux nations. Il n'est en effet pas très difficile de démontrer, par un examen empirique des achats et des ventes, qu'il n'existe pas un seul comportement type de firme multinationale, mais des styles très divers, renvoyant inévitablement à des stéréotypes nationaux. Une multinationale japonaise ou allemande sera ethnocentrique dans le choix de ses fournisseurs et de ses sous-traitants. Une firme anglo-saxonne ou anglo-hollandaise sera plus capable de chercher, sans référence à la nationalité du vendeur, le meilleur prix. Une entreprise n'est après tout qu'une collectivité humaine et la pression du système anthropologique sur les individus y est aussi forte que dans d'autres contextes sociaux.

3.1.5 La contribution des cultures souches au décollage américain et le cas anglais

L'examen de l'histoire réelle n'en finit pas d'introduire des nuances dans la présentation simplifiée opposant capitalisme individualiste et capitalisme souche. Chacun des deux systèmes anthropologique et économique occupe un territoire, à peu près stable durant la période de l'industrialisation. Mais les hommes, les familles bougent; le processus migratoire fait passer les individus d'un monde dans un autre. Aux Etats-Unis, par exemple, l'immigration de masse

des années 1850-1920, qui précède, puis accompagne le décollage économique, ne relève pas majoritairement d'un système familial de type nucléaire.

Les familles arrivées entre 1850 et 1900 ont alors introduit un élément qualitatif probablement essentiel à la croissance américaine. Les Irlandais, les Allemands, les Suédois, les Norvégiens et les Juifs d'Europe orientale, qui constituent à cette époque le gros de l'immigration, sont porteurs d'un modèle familial souche. Ils amènent à la société américaine des valeurs de discipline, éducative et industrielle, essentielles au décollage. Ce serait une erreur que d'attribuer tout le dynamisme économique des Etats-Unis au seul potentiel du système anthropologique nucléaire absolu.

La famille anglo-saxonne produit de la liberté, de la mobilité, de l'esprit d'entreprise, une grande fluidité des structures économiques et sociales. C'est la prédominance de ce type anthropologique en Angleterre qui a rendu possible la révolution industrielle entre 1750 et 1850, c'est-à-dire, concrètement, le premier déracinement global d'une société paysanne. L'Angleterre, moins alphabétisée vers 1750 que l'Allemagne, a tiré avantage d'une structure sociale plus plastique. La famille souche germanique favorise une éducation intensive mais attache les paysans au sol, les artisans à leurs métiers et à leurs guildes. La culture souche ne révèle pleinement son potentiel de croissance que si elle est soumise à des chocs externes, engendrés par le mouvement d'autres systèmes. Mais on voit alors sa puissance, d'où les rattrapages de l'Angleterre par l'Allemagne et de l'Amérique par le Japon.

Les « immigrés souches » sont un facteur de croissance décisif pour une nation individualiste, parce qu'ils réalisent la synthèse, durant deux ou trois générations, des qualités spécifiques des modèles nucléaire et souche. De leur milieu initial, ils tirent des qualités de discipline et d'intensité dans l'effort, culturel et économique, tandis que l'atmosphère libérale de la société d'accueil leur permet d'échapper au carcan traditionaliste qui caractérise toujours les systèmes autoritaires, trop fortement intégrateurs. Compte tenu de la masse démographique représentée par les immigrés souches, on ne peut expliquer le dynamisme américain des années 1870-1970 sans l'hypothèse d'une contribution spécifique des travailleurs allemands, suédois, irlandais ou juifs. En ce sens anthropologique, le décollage américain du dernier tiers du dix-neuvième siècle ne fut pas complètement indépendant de celui de l'Allemagne à la même époque. Entre 1850 et 1890, près de 4 millions d'Allemands entrent aux Etats-Unis, représentant le tiers des immigrants de la période.

L'assimilation, qui mène à la disparition de la famille souche sur le territoire américain, à l'acquisition par les descendants d'immigrés des valeurs purement individualistes de la famille nucléaire absolue, est un processus s'étalant sur trois générations. L'élan donné par l'immigration vers 1880 se fait sentir, à trois générations de là, jusque vers 1955. L'impact spécifique de cette immigration souche cesse donc dans le courant des années 60. À partir de cette date, il ne reste presque rien des traditions souches importées. La famille nucléaire absolue est redevenue une norme homogène. Il n'est pas impossible que la décrue du niveau culturel américain, entre 1963 et 1980, représente simplement un réajustement du niveau éducatif sur le potentiel intrinsèque de la famille nucléaire, le dopage temporaire par la famille souche finissant de s'estomper dans la période.

L'Angleterre elle-même a eu ses immigrés souches, en provenance du pays de Galles et de l'Écosse. On ne saurait en particulier minimiser l'importance des Écossais, indépendants jusqu'en 1707, dans le décollage britannique. La petite nation du nord était, depuis la fin du seizième siècle, nettement plus alphabétisée que l'Angleterre. Nous en tenant à l'époque de la révolution industrielle, rappelons quand même que des hommes comme Adam Smith, David Hume et James Watt, inventeur de la machine à vapeur, étaient écossais.

L'immigration était tombée aux États-Unis à un niveau très bas durant les années 1929-1955. Elle a repris à partir du début des années 60, avec de plus en plus de force. Cette nouvelle vague migratoire ne ramènera cependant pas la situation anthropologique de la fin du dix-neuvième siècle, époque à laquelle l'Amérique importait un « facteur travail » - comme on dit dans les manuels - discipliné et qualifié. Une analyse culturelle et anthropologique de l'immigration récente montre que les nouveaux arrivants ne sont aujourd'hui ni particulièrement qualifiés, ni spécialement adaptés aux disciplines de la société industrielle.

L'entrée aux États-Unis de médecins, d'ingénieurs et de scientifiques est encouragée. La politique traditionnelle d'acquisition, à coût nul et aux frais éducatifs des autres sociétés, d'une main-d'œuvre qualifiée, est à nouveau présente. Mais le niveau culturel moyen des actifs qui entrent sur le territoire américain est désormais inférieur à celui de la population d'accueil dans son ensemble, elle-même en difficulté sur le plan éducatif et moins capable qu'autrefois de tirer vers le haut les immigrés. Certains phénomènes qualitatifs partiels ont été notés comme l'extraordinaire sur-représentation des étudiants venus d'Asie parmi les diplômés en sciences.

Mais le poids de l'immigration non contrôlée venue du Mexique, ainsi que la prédominance dans l'immigration asiatique de pays comme les Philippines, interdisent que l'on considère la réouverture de l'Amérique comme une OPA sur la population qualifiée de la planète. Les Etats-Unis sont désormais trop grands, trop lourds démographiquement pour nourrir leur croissance par l'importation de masse d'une main-d'œuvre très qualifiée.

La correspondance est aujourd'hui étroite entre niveaux éducatifs et types familiaux. C'est pourquoi la baisse du niveau culturel relatif des immigrés n'apparaît finalement que comme le reflet d'un phénomène anthropologique, le passage d'une immigration porteuse des valeurs de la famille souche à une immigration plus individualiste. Les Mexicains ont un système nucléaire, non absolu, tout comme les Philippins et la majeure partie des immigrés en provenance d'Asie. Si l'on répartit les nouveaux arrivants selon deux grandes catégories anthropologiques, « nucléaire » d'une part (absolu, égalitaire, ou autre), « complexe » d'autre part, incluant un élément d'autorité forte dans la relation parent-enfant (souche, communautaire, ou autre), on observe, depuis la fin du dix-neuvième siècle, une chute presque régulière du pourcentage de types complexes. La proportion est encore de 61 % entre 1901 et 1910, elle tombe à 44% dans les années 1911-1920 avec l'irruption massive des Italiens du Sud, nucléaires et égalitaires. Entre 1981 et 1990, le « coefficient de discipline familiale » de l'immigration n'est plus que de 27%. Les cultures importées ne corrigent plus de façon significative l'individualisme de la culture américaine. Le mouvement des hommes à la surface de la planète, dimension migratoire de la globalisation, n'établit plus, dans le cas des Etats-Unis, une véritable interaction entre types autoritaires et types individualistes.

En somme il apparaît que les Etats européens, même s'ils ont des points communs ne serait-ce qu'en raison de la construction communautaire de ces 50 dernières années, ont des modèles de développement différents et des conceptions de l'Etat qui sont différentes. A partir du moment où les priorités divergent et que les schémas de pensée divergent également, la coordination des politiques budgétaires, qui est in fine une coordination des Etats eux-mêmes devient problématiques. Cette argument peut cependant être contrebalancé par deux points : en premier lieu, il est toujours possible de fragmenter à l'extrême les groupes, pour en déduire en dernière analyse que tous les individus sont différents et donc qu'il n'existe pas de possibilité de coordination au sein d'un groupe d'individus. Or tel n'est pas le cas dans la réalité et l'on peut

effectivement observer une pléthore d'action collective à tous les niveaux, individuels, étatiques, supra étatiques, etc.

En second lieu, le contexte économique international peut faire naître *ex nihilo* des intérêts communs à une zone donnée. C'est dans cette perspective qu'il est possible d'interpréter la formation, partout dans le monde, de zones de coopération ou plus encore, d'intégration. Ainsi, il existe effectivement des enjeux communs, des problèmes communs et des ambitions communes qui peuvent apparaître spontanément, et qui viennent précisément s'ajouter à l'Histoire des pays considérés. En ce sens, il n'y a pas de déterminisme historique et la coordination peut naître sans qu'il y ait nécessairement une prédisposition historique.

Mais, dans ce cas précis, la question qui a été occultée jusqu'à présent mais qui se pose à présent avec force est la suivante : coordonner son action dans quel but ? En effet, analyser, comme le font un grand nombre d'économistes et d'intellectuels, les problèmes de coordination, sans avoir au préalable, répondu à la question de l'objectif recherché par cette coordination c'est en quelques sortes mettre la charrue avant les bœufs. En effet, la pratique montre que, dès qu'un objectif clair et précis est assigné à l'action, les problèmes de coordination ont tendance à s'en trouver régler. La difficulté change alors de nature à ce stade : des Etats différents de par leurs modèles respectifs ne vont-ils pas avoir des objectifs eux aussi différents ? La réponse peut être négative si l'on considère que les pays européens sont, tous ensemble, engagés dans une période de changements technologiques importants, qui constituent en réalité le passage à une Troisième Révolution Industrielle. Dans ce cadre, il est clair que la politique budgétaire retrouve de nouveaux objectifs et, par voie de conséquence, de nouveaux moyens.

4- *POUR UNE POLITIQUE BUDGETAIRE STRUCTURELLE ET VOLONTAIRE : LE RETOUR DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE*

Lorsque l'économie d'un pays est en phase de ascendante d'un cycle long du type de celui de Kondratieff, alors des politiques de stabilisation budgétaire sont nécessaires et souhaitables pour gérer la croissance issue de l'entrée dans un nouvel âge industrielle. Ce fut d'ailleurs le cas durant la Seconde Révolution Industrielle dans sa seconde phase où, entre 1945 et 1975, la

politique budgétaire keynésienne a constitué un instrument efficace pour écrêter les cycles courts.

Mais dans des phases de transition technologique, une politique budgétaire de stabilisation ne peut être suffisante pour stimuler l'activité. Bien au contraire, une politique uniquement contracyclique aboutit à l'effet inverse de celui souhaité car elle prolonge la consommation et donc la production de technologies sénescentes. Seule une politique budgétaire structurelle, encourageant l'émergence de technologies nouvelles peut s'avérer efficace sur la croissance et l'emploi. L'exemple américain est, en l'espèce, emblématique. Cela est d'autant plus vrai qu'on assiste aujourd'hui à deux originalités par rapport à naguère : une course technologique tous azimuts transformant la notion de concurrence en notion de compétition ; une ouverture croissante des pays les uns sur les autres qui met non plus seulement les produits mais des systèmes sociaux tout entier en compétition.

4.1 L'ouverture commerciale croissante en période de transition technologique...

Selon les enseignements de l'Ecole néo-schumpeterienne conduite par Christopher Freeman et Carlotta Perez, le monde serait entré en « transition technologique » au début des années 70. On assisterait à la naissance d'un nouveau « paradigme techno-économique » fondé sur l'informatique et les biotechnologies. Or l'Europe en général et la France en particulier, ont mal amorcé ce virage technologique : alors qu'elles étaient bien spécialisée pour les produits porteurs de la seconde révolution industrielle (automobiles, usines clé en mains, etc.), elles n'ont pas réussi encore à se construire une spécialisation dans les nouveaux domaines. Dans le même temps, l'Europe s'ouvrait de manière effective au commerce international et cette ouverture a commencé à devenir une réalité dans les années 70.

Cette coïncidence de ces deux phénomènes (non spécialisation et ouverture) a eu des conséquences très nocives sur le tissu industriel français national. En subissant de plein fouet la concurrence des pays comme le Japon dans les années 70 puis des « nouveaux pays industrialisés » (N.P.I.) dans les années 80, la France a vu ses nouvelles industries naissantes (informatique notamment) partiellement détruites. L'exemple le plus significatif est celui de *Bull*, que l'Etat n'a cessé de subventionner depuis les années 60 pour que l'entreprise ne fasse

pas faillite. Plus généralement, l'ouverture commerciale se traduit par la faillite des entreprises qui ne parviennent pas à s'adapter. Dans un tel contexte, en effet, comme l'affirment Atkinson, Fitoussi *et alii*, dans le premier rapport du groupe international de politique économique de l'OFCE de 1992 « ce qui est demandé aux entreprises c'est de faire des efforts ou de jeter l'éponge »[94]. Or il y a fort à craindre qu'en présence d'une concurrence prédatrice de produits alliant une compétitivité prix à une compétitivité hors prix (au sens de Mathis et Mazier[95]), les entreprises françaises ne choisissent la seconde solution. Au niveau macro-économique, cela donne des faillites en chaîne d'entreprises incapables de s'adapter, d'où à la fois moins de croissance et plus de chômage. Sans compter que si un jour la demande intérieure vient à redémarrer, les tensions inflationnistes n'en seront que plus fortes, du fait de l'insuffisance de moyens de production (théorie de l'absorption formulée par Alexander)[96].

En soi, ce n'est pas la libération des échanges qui est responsable de ces effets pervers, mais plutôt le moment choisi pour la réaliser. Il faut, dans un premier temps, assurer l'« incubation » des industries naissantes comme le prônait l'économiste Friedrich List[97]. D'ailleurs même le GATT encourage une telle solution, dans l'article 19 de sa charte. En France des industriels importants tels Jacques Calvet se sont fait les chantres de cette solution dans les années 80 en appelant à la protection temporaire des industries françaises et européennes, notamment automobiles, afin de leur donner le temps de s'adapter à la qualité et aux prix japonais[98].

On peut rétorquer à ce raisonnement que l'Etat, par le biais d'une politique économique traditionnelle peut, comme par le passé, relancer la croissance et l'emploi. Malheureusement, les politiques économiques d'antan, d'inspiration keynésienne, ne sont plus à même, en l'état, de faire redémarrer l'activité en raison ... de la libération des échanges.

Une simple observation empirique permet de mettre en relation libération des échanges et ... diminution des taux de croissance et hausse du chômage. Alors que le taux d'ouverture mondiale (importations mondiales / PIB mondial) est passé de 5% en 1950 à environ 20% en 1990. Parallèlement, la croissance est tombée de 5,2% en moyenne durant les « Trente Glorieuses » à 2% durant les années 90. Certes, le lien de cause à effet est difficile à soutenir de prime abord. Néanmoins, ce « *trade-off* », comme en parlait J.M.Jeanneney[99], cet arbitrage semble s'être accentué en dernière période. C'est que le contexte n'étant pas le même, l'Etat ne joue plus le même rôle.

La politique budgétaire d'inspiration keynésienne était avant tout une stratégie de croissance et d'emploi. Couplée à une politique monétaire expansionniste évitant l'effet d'éviction financière, la relance conjoncturelle avait pour rôle de lisser la conjoncture économique. Or, à en croire les enseignements des néo-keynésiens, l'ouverture vers l'extérieur et la libération commerciale qui en découle, a engendré une « fuite » supplémentaire dans le circuit : en plus de l'épargne, il y a désormais l'importation. Non seulement l'unité de dépense publique a une puissance multiplicative qui diminue en raison des « interférences » provoqués par les produits étrangers, mais l'importation se traduit par un prélèvement par l'extérieur d'une partie de la valeur ajoutée nationale. En clair, les Français n'achètent plus exclusivement français, ce qui fait qu'un supplément de revenu va financer une croissance non plus nationale mais étrangère ; de plus, les importations peuvent provoquer une inflation importée qui dégrade l'arbitrage inflation - chômage cher à Samuelson et Solow[100]. La libération des échanges provoque ainsi un dérapage inflationniste de toute politique de relance et un déséquilibre externe conséquent qui pèse et sur la croissance et sur l'emploi. C'est ce que l'on a observé dans les années 70 avec l'importation du pétrole et l'arrivée en France des premiers produits manufacturés japonais. Il faut néanmoins nuancer : le pétrole constitue une importation incompressible. Globalement, il y a lieu de distinguer ce « commerce d'indisponibilités » dont parlait Kravis[101]. Cette libération des échanges couplée à une libération des capitaux dans un système de changes fixes (comme c'est le cas de la France dans le cadre du S.M.E à partir de 1979) a consacré l'échec des politiques économiques traditionnelles en leur faisant avoir sur l'activité et la croissance, au mieux aucun effet, au pire un effet contraire à celui escompté (dans le modèle Mundell-Flemming en changes fixes avec faible mobilité des capitaux toute politique économique est inopérante ; selon Patrick Artus, la France se trouve dans ce cadre au début des années 80[102]).

C'est pourquoi, de plus en plus l'Etat en France a cherché à tenir compte de cette libération des échanges pour essayer d'en optimiser l'effet sur l'activité économique nationale et l'emploi. Cela s'est traduit par la mise en place d'une politique économique rigoureuse, destinée à faire de cette libération ... la véritable politique économique. La libération des échanges rend tout niveau, tout agrégat, toute mesure relative. Ainsi, l'inflation doit se mesurer en termes de différentiel d'inflation. Tant que l'économie était fermée, « insulaire », seul comptait le niveau national. Avec la libération, tout différentiel d'inflation - qui résulte d'un différentiel de croissance - se traduit par une perte de compétitivité à l'extérieur. La libération des échanges a donc accéléré les effets de transmission entre économies désormais « intégrées ». Toute perte de compétitivité se traduit, comme on l'a vu, par des faillites d'entreprises, une baisse de la

croissance et une hausse du chômage. Ainsi, la politique dite de « désinflation compétitive » a le mérite de prendre en compte l'ouverture et d'axer la stratégie de croissance et d'emploi sur les effets de cette ouverture. Il s'agit de diminuer le différentiel d'inflation avec les partenaires commerciaux. Cela se traduit par une appréciation du change, une hausse du chômage à court terme. Cependant le court terme commence à être dépassé. Non seulement, pour l'heure, la libération du commerce n'a pas eu, par le biais de la nouvelle politique, d'effets rétroactifs sur la croissance et le chômage, mais de plus, en étant multilatéral, la France a maintenu ouvertes ses frontières aux produits des N.P.I. qui ont entraîné la disparition de nombreuses entreprises (dans le textile par exemple) et la délocalisation de beaucoup d'autres :voulant exporter notre chômage et notre inflation par l'intermédiaire de nos échanges commerciaux, on a récolté du chômage et ... des excédents commerciaux records qui ont tiré la croissance lors des périodes de basse conjoncture économique comme au début des années 90.

Au total, cette libération des échanges défavorables à la croissance et à l'emploi, en premier lieu, en raison de l'effet direct provoqué sur le tissu industriel français en période de mutations technologiques rapides et profondes, en second lieu en raison de l'incapacité de l'Etat à renouer avec les politiques traditionnelles. La politique de désinflation menée depuis le début des années 80 avait l'ambition de se servir de cette ouverture pour rétablir l'équilibre externe. Jusqu'à présent (optique de court terme), cette gestion des échanges n'a pas donné de résultats probants sur l'objectif final recherché à savoir le plein-emploi. Mais sur le long terme, on peut espérer que la libération des échanges aient des effets favorables à la croissance et à l'emploi.

Sur le long terme, la libération des échanges devrait se traduire par le retour d'une croissance plus saine (parce que non inflationniste) et d'une baisse du chômage ce qui n'exclut pas une politique économique pour essayer de mieux gérer cette libération.

En effet, sur le court terme, la libération des échanges peut se traduire par des faillites en chaîne, cela serait le signe que précisément, l'appareil productif est en train de s'adapter, de se restructurer au contact de la concurrence et de la compétition internationale.

En situation de protectionnisme, en effet, il n'y a aucune incitation à innover ou à essayer d'améliorer la qualité. Bien au contraire, les firmes qui en sont bénéficiaires vont tenter par des activités de « rent seeking » de prolonger la protection de leur industries pour maintenir à la fois leur monopole sur le produit et sur le marché (Tullock). La libération des échanges va

décourager ces comportements : « faire des échanges ou jeter l'éponge ». Dans de nombreux cas, notamment pour les grandes entreprises, la première solution sera préférée. Pour reprendre les enseignements de la théorie dite des « marchés contestables » (Panzar, Willig, Baumol, 1982), la simple crainte qu'une entreprise étrangère puisse venir contester les positions des firmes nationales, entraînera ces dernières à s'engager dans la course à l'innovation et à la compétitivité hors-prix, en même temps qu'elle leur fera perdre tout profit lié à une situation de monopole. Cette libération des échanges a donc un effet psychologique important sur les entrepreneurs. Or l'innovation, la compétitivité retrouvée sont des phénomènes favorables à la croissance et à l'emploi. En clair, une fois l'avantage comparatif construit par la sélection des meilleurs, la croissance pourra repartir et les chômeurs trouveront à s'embaucher dans les nouvelles industries. Cela reste néanmoins à vérifier car il y a également des problèmes de qualification qui se posent. Selon Freeman, la crise provient précisément de ce qu'il y a une incompatibilité entre la « sphère productive » et la « sphère institutionnelle ».

Ce qui sous-tend cet enchaînement est, on le voit, un certain laissez-faire. Le marché, international cette fois, est seul capable de sélectionner les plus efficaces et d'allouer le plus efficacement les ressources à condition de lui laisser le temps d'agir et d'être « rationnel » jusqu'au bout. En effet, il s'agit de laisser au chômage, provoqué dans un premier temps par la libération et la concurrence qu'elle engendre, le soin de lutter contre l'inflation nationale, qui en réduisant le différentiel d'inflation rétablira la compétitivité-prix des produits français à l'étranger. La demande étrangère se charge alors du reste : les exportations vont tirer la croissance nationale et faire baisser le chômage. On retrouve ici le mécanisme, au demeurant bien connu, de la croissance tirée par la demande étrangère mis en évidence par Beckermann en 1962. Ce schéma est néanmoins trop optimiste : rien ne garantit que l'économie réelle fonctionne de manière aussi automatique que les modèles, d'une part ; d'autre part, il n'est valable que si les autres pays, en particulier nos partenaires n'en fassent pas autant. Autrement, si tout le monde laisse faire la même stratégie, il y aura un équilibre de Nash sous-optimal i.e. un « dilemme du prisonnier ». Que signifie, en effet, le différentiel si tout le monde le prend en compte ? Il faut donc élargir le champ à l'Europe, vis-à-vis du reste du monde. Ce qu'il est intéressant de constater c'est que la libération des échanges entre les pays de l'Union Européenne a permis un temps de restructurer l'appareil productif français. Aujourd'hui la logique est de laisser le soin à l'ouverture commerciale de restructurer l'appareil productif européen. Si la « première libération » a eu les effets escomptés et a permis en partie la croissance française des années 60, la seconde est nettement plus discutable quant à ses effets

sur la croissance et l'emploi en Europe (quelques 20 millions de chômeurs aujourd'hui dans l'U.E....). Au point que plusieurs auteurs n'hésitent pas à parler de la fin du débat protectionnisme versus libre-échange. Pour eux, il s'agit d'être libre-échangiste au sein de l'Europe, ce qui aura des effets favorables sur la croissance et l'emploi du fait de la similitude du cadre à la fois économique et social, et protectionnisme vis-à-vis de l'extérieur (toute libération engendrant alors crise et chômage car ni le modèle économique ni les institutions ne sont les mêmes). Mais en disant cela, c'est, en filigrane, le rôle de l'Etat qui revient, cette fois avec une stratégie adaptée aux nouveaux enjeux.

L'idée de départ, qui sert de soubassement à un retour de l'Etat c'est que la libération des échanges ne provoque pas « naturellement » la construction d'un avantage comparatif. Autrement dit, celui-ci, préalable à la croissance et à l'emploi, n'est pas une donnée mais une édification : il se construit. Le laissez-faire a des délais très longs en termes d'ajustement des économies et des effets pervers peuvent même apparaître.

En effet, en provoquant à court terme du chômage, la libération des échanges peut perpétuer ce dernier. Il y a la notion d'employabilité qui joue. Plus une personne reste au chômage, moins elle a de chance de retrouver un emploi. Donc plus les délais d'ajustement sont longs et plus le chômage sera difficile à résorber. Le coût social du laissez-faire peut être très important. Sans compter que ce chômage va grever le budget de l'Etat en termes de prestations et d'aides diverses. En outre, le lien exportations - croissance intérieure n'est pas établi : aujourd'hui, la France bat des records d'excédents commerciaux mais les effets attendus sur la croissance et l'emploi sont faibles. A côté de cela, il est vrai que les entreprises se sont restructurées, qu'elles, pour la première fois depuis des décennies, des taux d'autofinancement qui avoisinent, en moyenne, les 120%, ce qui laissent présager que leur adaptation a réussi. Néanmoins, la reprise de l'investissement ne s'est pas faite et le chômage a explosé. Tout cela vient de ce que la logique précédemment exposée comprend dans son sillage la forte hausse des taux d'intérêt (pour attirer les capitaux, dans un cadre de forte mobilité confirmée par les travaux économétriques de Feldstein et Bacchetta en 1991 et 1993). Celle-ci obère l'investissement et provoque la faillite des entreprises les plus endettées ou le plus susceptibles de l'être, à savoir les PME et les PMI, qui constituent en même temps l'essentiel du tissus industriel français tant en termes industriels qu'en termes d'emploi. Enfin, l'investissement dépend également de la demande (effet d'accélérateur) : en basant la croissance et l'emploi sur l'extérieur, cela aboutit

à négliger la demande intérieure et accroît la contrainte extérieure en rendant la France dépendante de la croissance mondiale.

Face à toutes ces limites, il faut donc, dans le sillage de la libération des échanges prévoir une intervention adaptée de l'Etat pour hâter le retour de la croissance et la baisse du chômage. Cette nouvelle intervention de l'Etat aura donc pour rôle de mieux gérer l'ouverture, qui à elle seule, ne peut provoquer d'effets importants sur la croissance et l'emploi nationaux.

Cette réhabilitation du rôle de l'Etat dans la vie économique en contexte d'économie ouverte comporte un double aspect : réhabilitation de son action conjoncturelle tout d'abord, réhabilitation de son rôle structurel ensuite.

La première analyse revient à dire que la stratégie keynésienne de relance et d'emploi n'est pas tout à fait condamnée par la libération des échanges et l'ouverture sur l'extérieur qu'elle implique. En France, cette libération des échanges se fait surtout avec ses partenaires européens. Il serait donc possible de contourner la contrainte de la libération en relançant l'activité de manière coordonnée en Europe. Par les effets de rétroaction et de transmission que l'on peut constater en théorie dans le cadre d'un modèle Mundell-Flemming à deux pays aux économies intégrées, la libération des échanges apparaît comme un vecteur efficace de la relance. Cette « relance coordonnée » appelée de leurs vœux par Muet et Fonteneau dans leur ouvrage *La Gauche Face à la Crise*, peut s'avérer extrêmement efficace. Cette prise en compte de l'ouverture commerciale (et, partant financière) au modèle keynésien de base réhabilite l'intervention étatique et permet, au-delà, à la libération des échanges de servir l'objectif de croissance et de plein-emploi. Une limite cependant vient ternir ce scénario idyllique : certains pays bénéficieront de la relance collective plus que les autres, ce qui va générer des comportements attentistes, notamment de la part des pays qui engageront des dépenses budgétaires équivalentes à celle des autres mais qui ne bénéficiera pas autant que les autres pays des effets de la relance. Chacun attendant, in fine, que ses partenaires relancent, personne ne relancera. On retrouve le « dilemme du prisonnier » abordé dans la première section de ce chapitre.

A côté de cette réhabilitation de la politique conjoncturelle, l'Etat peut intervenir de manière structurelle. Il peut soit protéger la construction de l'avantage comparatif i.e. les industries naissantes, soit aider la « sortie » des industries sénescentes, trop atteintes par le choc de

l'ouverture commerciale. Ce fut le cas des industries de l'acier en France, notamment de la sidérurgie qui a bénéficié d'une protection commerciale pendant plusieurs années. Le risque est évidemment que cette protection s'éternise. En effet, les industries font des promesses de restructuration *ex ante*, mais ont tout intérêt à ne pas les tenir *ex post* et à profiter de leur protection.

Ainsi tout l'intervention de l'Etat doit s'adapter face à ce nouveau contexte. En résumé, une politique budgétaire keynésienne au plan national se trouve confrontée à des limites examinées dans le chapitre I de cette thèse. Mais la politique de désinflation compétitive menée depuis quinze ans en France n'est pas la panacée. Elle est en grande partie responsable des 7 millions de pauvres et de chômeurs en France...Plutôt que de provoquer une pénurie budgétaire responsable jusqu'à présent d'une explosion du chômage et d'une baisse de la croissance, il est temps aujourd'hui de faire de la volonté budgétaire donc politique des Etats de l'Europe, le nouveau paradigme seul susceptible de répondre aux besoins de nations engagées dans une « course » technologique sans merci. Pour se faire, une politique industrielle doit être adoptée, dont il faut au préalable étudier les modalités.

4.2 L'obsolescence de la politique industrielle au niveau national

Au niveau national, le regroupement des interventions publiques dans un corpus pratique et doctrinal appelé « politique industrielle » ne va plus de soi, si on donne au vocable de politique industrielle le contenu strict et circonstancié qui a caractérisé en particulier la tradition française et qui explique justement l'acuité du débat sur ce thème en France : une politique industrielle définit des objectifs de performance et dé puissance industrielles et travaille à l'agencement des moyens institutionnels, financiers, matériels et humains permettant de les atteindre. Sa mise en œuvre passe par une interactivité entre la puissance publique et les partenaires du monde industriel.

Xavier Greffe (1987) exprime assez brutalement l'ambition d'une politique industrielle « radicale » : « maîtriser par en haut la cohérence de l'économie nationale au sein de l'économie mondiale », en particulier par la recherche d'un équilibre jugé souhaitable entre les différentes activités (branches et filières). Dans le cas français, une telle politique est passée dans l'après-guerre principalement par l'incitation et l'assistance publiques aux concentrations industrielles

et par le développement de grands projets. Elle a misé sur la force de frappe des décisions centralisées d'attribution et d'organisation des transferts financiers et sur l'efficacité d'une séquence productiviste « économies d'échelle - conquête du marché extérieur - sous-traitance ». Elle s'est appuyée sur l'importance des financements publics et sur le poids du secteur public dans l'économie. Les nationalisations industrielles et bancaires de 1981-1982 ont pu apparaître, dans un premier temps, comme une exacerbation de ce schéma, comme le moyen d'organiser la mobilisation des ressources et des comportements en faveur d'une relance structurelle de l'investissement productif. Les obstacles rencontrés ont conduit à de sensibles inflexions par rapport aux intentions initiales. Ils n'ont pas permis d'échapper à une interrogation fondamentale sur le bilan coûts-avantages de la politique industrielle française et sur le rendement pour la collectivité des stratégies des groupes dont la constitution fut l'un des produits de cette politique.

Déjà, la problématique des « pôles de compétitivité », largement développée en 1982-1983, témoigne d'une vision plus riche et plus souple des relations interentreprises comme des relations entre l'industrie et son environnement (la recherche, la formation, etc.). Les orientations ultérieures, malgré certaines oscillations (cf. en 1991, la thématique d'une industrie « musclée » et le rapprochement Thomson-CEA), accentuent ces inflexions, en prenant en compte le caractère plus diffus des nouvelles réalités technologiques et économiques (des technologies informationnelles qui exigent souplesse et adaptabilité, une revalorisation du rôle des PME, ...) et en privilégiant désormais l'incitation au développement des capacités d'entreprise et la décentralisation des politiques correspondantes. Les dispositifs d'intervention éclatent et se diversifient : développement des mécanismes d'apports en fonds propres et de mutualisation des risques, décentralisation dés aides financières, plates-formes de services, etc.

La plus grande décentralisation des dispositifs ne doit cependant pas faire surestimer les degrés de liberté possibles dans leur usage : ils sont parties prenantes d'une mutation des systèmes financiers et publics qui n'évacue pas les contraintes macroéconomiques mais qui les gère autrement, notamment au travers du mode de détermination des taux d'intérêt sur les marchés financiers. La mise en œuvre et les résultats de l'effort de modernisation industrielle des années quatre-vingt ne peuvent être considérés indépendamment de l'impact de cette mutation financière sur les stratégies des firmes.

Le débat sur la politique industrielle communautaire intervient donc à un moment particulier où le schéma d'une politique industrielle « radicale » paraît largement obsolète au niveau national et où les dispositifs publics d'intervention industrielle se sont déjà largement renouvelés à ce niveau. Faut-il voir alors dans le niveau communautaire le lieu adéquat pour la relance d'une politique industrielle « radicale » ou « colbertiste » ou bien le prolongement, selon des modalités à examiner des mutations déjà engagées au niveau national ? Ce débat n'est pas indépendant du débat politique et macro-économique *portant sur l'Union économique et* monétaire européenne.

4.3 Les pierres d'achoppement de la politique industrielle communautaire

4.3.1 La politique de concurrence: un lieu d'application difficile de la subsidiarité

L'une des pierres d'achoppement concerne bien sûr la conception de la politique de la concurrence, qui a pour tâche de définir et d'appliquer une doctrine portant sur la régulation des structures de marché et des comportements concurrentiels. Celle-ci, au niveau communautaire, a depuis longtemps ses références : des outils réglementaires, une administration, une jurisprudence. Elle ne s'est pas développée sur le mode de la subsidiarité. Hervé Dumez et Alain Jeunemaître (1991) montrent en effet que la politique européenne de la concurrence n'est ni la synthèse, ni le plus petit dénominateur commun des politiques nationales : elle s'est développée parallèlement à elles et a *« imposé son droit sur le mode du primus inter pares »*. Elle est basée sur un dispositif juridique simple et clair, qui se résume initialement à quelques articles du traité de Rome. Elle a développé une doctrine où la concurrence est considérée comme un moyen de développer le commerce entre Etats-membres et, par là, leur intégration réciproque. De ce fait, elle a pu parfois susciter des craintes, chez les responsables britanniques et allemands notamment, quant à un interventionnisme industriel européen qui privilégierait à l'excès l'objectif d'intégration sur celui de concurrence. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne (qui sont les trois pays examinés par H. Dumez et A. Jeunemaître) présentent en effet des modèles sensiblement différents de politique de la concurrence. En France, la politique de la concurrence n'a pas été indépendante de la politique des prix jusqu'en 1985) et des objectifs de politique industrielle des gouvernements successifs, les conduisant à peser sur les opérations de concentration pour des raisons d'opportunité stratégique. Elle s'est cependant livrée à un effort doctrinal intéressant, s'efforçant de promouvoir la notion de « bilan

économique », à la connotation « parétienne », pour apprécier l'efficience économique de telles opérations. Néanmoins l'activation de la politique française de la concurrence est une évolution somme toute récente[103]. Au Royaume-Uni, la politique et les institutions de la concurrence ont plutôt pour rôle pratique de favoriser le débat économique public et de diffuser une « culture concurrentielle » communément acceptée, facilitant la formation d'un consensus sur ce qu'est l'intérêt public. En Allemagne, les organes de la politique de concurrence, dotés de pouvoirs importants, cherchent à promouvoir un concept de « concurrence praticable » qui vise à réguler les structures de marché au vu de normes juridiquement stabilisées mais qui reconnaît le poids nécessaire des grandes firmes.

Les dossiers concurrentiels instruits par la Commission de Bruxelles sont d'emblée très politisés, car ils sont fréquemment autant d'occasions d'affirmer la prééminence du droit européen ou de remettre en cause des dispositions nationales jugées contraires à la vision communautaire de la concurrence.

La concentration des responsabilités au niveau communautaire peut certes rassurer les dirigeants d'entreprise sur l'uniformité et la stabilité de leur environnement juridique, mais, en contrepartie, ils ne semblent pas toujours très à l'aise avec le déroulement pratique de la procédure communautaire d'examen des opérations de concentration. L'évolution enregistrée en cette matière inquiète aussi les économistes qui appréciaient le pragmatisme antérieur de la politique européenne. La spécificité juridique de la politique de la concurrence est certes légitime et il est normal que les juristes soient attentifs aux enjeux de pouvoir et aux procédures permettant de départager les plaignants. En ce sens, la politique de la concurrence n'est pas réductible au rôle d'instrument d'une politique industrielle qui lui imposerait ses choix et ses critères. Il reste que les arbitrages doivent prendre en compte la complexité et la diversité des contextes économiques (par exemple, la différenciation entre industries de technologies avancées et industries stabilisées), qui conditionnent une appréciation nuancée et fondée des stratégies des entreprises, de leurs modalités de rapprochement et des structures de marché. Les économistes entendent peser dans les débats jurisprudentiels qui décideront de l'interprétation à donner au respect recherché de la concurrence effective, c'est-à-dire des processus de rivalité dans des conditions d'incertitude (A. Jacquemin, 1991). Ils ne renoncent pas à l'introduction de critères de politique industrielle dans une version révisée du règlement de 1989 sur les concentrations. Certaines questions sont au demeurant suffisamment difficiles, comme la définition dynamique du « marché pertinent » dans le cas d'activités à technologie complexe et

évolutive, pour que leur résolution nécessite la disponibilité d'une argumentation économique à la hauteur de cette difficulté[104].

Le rôle conféré à la politique de la concurrence et le contenu de son action, la recherche d'une articulation efficace avec la politique technologique soulèvent des problèmes institutionnels que la poursuite de la construction européenne devra traiter. La Commission cumule aujourd'hui des pouvoirs politiques, économiques et juridiques très importants dans le domaine concurrentiel, quoique l'exercice de ces pouvoirs ne soit pas indépendant, spécialement en ce domaine, du traditionnel *lobbying*. Cette situation éloigne de « l'Etat de droit économique » prôné par H. Dumez et A. Jeunemaître. Ils font reposer ce dernier sur une mobilisation conflictuelle et arbitrée des compétences des juristes, soucieux de bloquer les processus d'accumulation excessive de pouvoir économique, et des économistes, aptes à proposer des modèles subtils de représentation intellectuelle des problèmes concurrentiels mais souvent incertains dans leurs conclusions. Le modèle d'articulation retenu entre réflexion et décision est au cœur de l'organisation de « l'Etat de droit économique » dans le domaine concurrentiel et suppose, pour être complet, que soient définies les procédures d'accès à l'information, de saisine, de sanction, de contrôle des décisions. Il est souhaitable que ce modèle soit « ouvert », c'est-à-dire qu'il soit perméable à la progression des analyses économiques et politiques dans le domaine concurrentiel, alors que l'organisation de l'administration communautaire paraît plutôt fermée de ce point de vue. Les clarifications devront aussi porter sur le concept et la mise en œuvre de la subsidiarité dans le domaine concurrentiel, si l'on souhaite éviter la réaction des Etats nationaux, face à une éventuelle dérive communautaire, par une relance des attitudes « néo-mercantilistes ».

4.3.2 Globalisation des marchés et hétérogénéité des organisations industrielles

Les relations entre la dimension européenne (ou infra-européenne) de la politique industrielle communautaire et le caractère mondial des marchés soulèvent des interrogations d'ampleur. Comment identifier et créer « un espace industriel communautaire » qui n'entre pas en conflit avec les stratégies globalisées des firmes européennes ? Cette globalisation est un fait largement irréversible. Elle peut « être caractérisée par la dimension planétaire de l'activité des firmes, par la rapidité de leur choix et par la multiplicité des modes de développement qui leur sont offerts simultanément » (Pottier, 1991). La mondialisation de la concurrence a des

implications fortes sur la gestion des entreprises et des groupes, car il faut pouvoir disposer d'arguments patrimoniaux et financiers au sein d'une concurrence mondialisée qui va jusqu'à créer un « marché pour le contrôle international des entreprises ».

La globalisation ne supprime pas les hétérogénéités entre organisations industrielles nationales. Les qualités respectives de ces organisations, comme des relations entre les mondes industriel et bancaire ou des filières de formation professionnelle, figurent parmi les paramètres de la concurrence globalisée qui devient la caractéristique de bien des marchés.

Ces traits actuels du contexte concurrentiel mondial empêchent d'assimiler l'accélération du processus de concentration entre entreprises européennes à la constitution *ipso facto* d'un espace européen intégré. Cette accélération incontestable prolonge un mouvement analogue de concentration amorcé plus tôt entre entreprises d'un même Etat et est associée à une phase d'expansion conjoncturelle et boursière qui a pris fin en 1990-1991. Elle n'est pas non plus exclusive du développement d'accords avec des partenaires extra-européens. Les concentrations intra-européennes peuvent avoir comme objectif principal de permettre aux groupes concernés une meilleure insertion et une plus grande force de frappe sur des marchés déjà largement mondialisés, sans une attention spécifique à la gestion de l'espace européen comme tel. Les tropismes nationaux persistent au sein de ce mouvement de concentration : la préférence des investisseurs britanniques pour la destination américaine demeure, tandis que les Allemands affirment leur centrage européen (mais pas seulement communautaire). Le contrôle des firmes allemandes reste cependant largement « verrouillé » pour les investisseurs étrangers, alors que la France apparaît comme un pays dont l'ouverture est plus symétrique : acquisitions et cessions internationales des firmes françaises se développent conjointement. Enfin les résultats de ce mouvement de concentration ne sont pas tels encore qu'ils permettent aux groupes européens d'accéder généralement au niveau de puissance financière et technologique de leurs homologues japonais.

Sans doute, dans ce domaine, faut-il tenir compte de la spécificité des jeux concurrentiels propres à chaque activité. Dans les activités déjà très ouvertes et internationalisées (chimie, IAA, ...), qui sont fréquemment des industries à maturité, vulnérables au danger de surcapacités, les opérations de concentration ont pour objet essentiel d'améliorer la qualité des spécialisations des firmes. Dans d'autres activités (notamment services, équipements de télécommunication,...), la déréglementation associée à l'unification et à l'ouverture du marché

européen constitue un facteur spécifique d'incitation à la concentration pour assurer la survie des nouvelles firmes au sein de marchés pertinents élargis. Dans les activités nationalement très concentrées autour de quelques champions nationaux (automobile, transports aériens, ...), les acquisitions internationales sont difficiles et c'est plutôt l'alliance qui paraît le mode de rapprochement envisageable entre entreprises européennes.

Quoi qu'il en soit de cette différenciation des situations sectorielles, la doctrine communautaire a besoin d'affiner ses vues sur cette question de « l'européanité » des agents industriels : « droit du sang » ou « droit du sol » en la matière ? Comment gérer l'ambivalence entre la « nationalité » des firmes et leur territoire d'action ? Certains projets industriels d'essence communautaire paraissent nécessiter, pour que soit assurée leur viabilité, la participation de firmes extra-européennes implantées en Europe. Et il faut bien définir les critères de participation aux programmes communautaires et d'accès aux financements correspondants. Sans doute faut-il, en la matière, aller dans le sens d'une réciprocité multilatérale négociée avec les partenaires extra-européens, qui complète et équilibre la tendance lourde, aussi semée d'embûches soit-elle, au désarmement tarifaire.

4.4 Quelques instruments d'analyse et d'évaluation de la politique industrielle communautaire

Bien que les débats sur la définition et le rôle assigne à la politique industrielle communautaire ne soient pas réductibles à une controverse théorique, il n'en demeure pas moins que certains arguments économiques peuvent être avancés, expliquant - et justifiant dans une certaine mesure - une intervention communautaire en matière industrielle.

A cet égard, deux approches théoriques peuvent être mobilisées : elles s'appliquent particulièrement aux secteurs de haute technologie caractérisés par de fortes dépenses de R-D (recherche-développement). En premier lieu, une approche statique en termes de concurrence justifie à la fois une politique de concurrence destinée à assurer le maintien d'une « concurrence praticable », *(« workable compétition »)* mais aussi une politique plus interventionniste visant à remédier aux imperfections de marché que constituent les externalités de R-D, les barrières à l'entrée et à la sortie du marché. En second lieu, une approche *dynamique* en termes de compétition, mettant l'accent sur l'existence d'irréversibilités, justifie à la fois une politique

industrielle destinée à soutenir les technologies les plus performantes et une politique favorisant la promotion d'une certaine diversité technologique.

4.4.1 Politique industrielle et concurrence

4.4.1.1 Assurer le maintien d'un processus concurrentiel

Luttant contre toute forme de discrimination, la politique de concurrence - appelée aussi « politique antitrust » - vise à assurer le maintien d'un processus concurrentiel entre les entreprises des Etats membres. Sur le plan théorique, la politique de concurrence s'inspire de l'opposition entre la situation de concurrence pure et parfaite, optimale pour le consommateur, et la situation de monopole ; caractérisée à la fois par un transfert de surplus du consommateur au producteur et une perte de surplus.

A titre d'exemple, la politique de concurrence - qui n'est en rien réductible à une politique de « déréglementation » - lutte activement contre la segmentation des marchés, en favorisant l'harmonisation des normes et la compatibilité entre produits. En effet, la compatibilité présente quatre avantages du point de vue du consommateur. En premier lieu, la compatibilité est une condition nécessaire à l'expression d'une demande, dans le cas de biens complémentaires. En second lieu, la compatibilité permet de satisfaire une demande de variété : les usagers peuvent passer d'une marque à l'autre sans encourir de coûts de transferts (« *switching costs* »). En troisième lieu, la compatibilité engendre des externalités de réseau, définies comme des situations où l'utilité d'un bien pour un usager est dépendante du nombre publics d'usagers (Katz et Shapiro, 1985). Enfin, la compatibilité, en créant une substituabilité entre les produits, accroît l'élasticité croisée de la demande : le consommateur devient moins captif vis-à-vis d'une firme particulière. L'accord du 28 mai 1969 sur la compatibilité et les directives de la Commission sur l'élaboration de « normes européennes » constituent les principales dispositions communautaires d'incitation à la compatibilité (Buigues, Sapir, 1992).

4.4.1.2 Internaliser les externalités de R-D

Une externalité (positive ou négative) apparaît dès lors qu'existe une « liaison physique directe entre fonctions d'utilité ou de production d'agents économiques distincts, non traduisible sur le marché » (Bénard, 1985).

Dans le cas de la technologie, les externalités sont liées à la nature spécifique de l'activité innovatrice : la technologie présente, à des degrés variables, un problème d'appropriabilité dans la mesure où l'effort de R-D d'une firme profite aux firmes concurrentes. Les caractéristiques de l'innovation sont transmises, sans que le marché ne sanctionne ce transfert par un prix, soit aux firmes de la même industrie (effets externes intra-industriels), soit aux firmes d'une autre industrie (effets externes inter-industriels).

Ces externalités technologiques aboutissent en situation de marché à un sous-investissement en R-D : chaque firme se comporte de manière opportuniste, l'effort de R-D des autres firmes lui étant favorable[105]. Ainsi, Hartwick (1984) montre que l'effort de R-D, en présence d'externalités, est inférieur, dans le cas d'un oligopole avec libre entrée, à la situation socialement optimale. Une intervention publique peut être alors justifiée, par exemple sous la forme de subventions.

Quelles implications en tirer au niveau de la politique industrielle ? La nécessité d'une internalisation des externalités technologiques incite à développer une législation communautaire sur les droits de propriété, qui se substitue progressivement aux législations nationales. En étendant géographiquement la reconnaissance d'un monopole temporaire à l'innovateur, en limitant les coûts de transaction, la Communauté crée une incitation à l'investissement en R-D. C'est dans cette perspective que peuvent être appréhendées la convention de Munich de 1973 créant un brevet européen et la convention de Luxembourg de 1975 sur le brevet communautaire.

Parallèlement au renforcement du système de brevet, la coopération entre firmes en matière de R-D est favorisée par l'assouplissement de la législation antitrust (Jacquemin et D'Aspremont, 1988 ; Jacquemin, 1988). Ainsi, selon Katz et Ordover (1990), la coopération ex *ante* (accord de R-D) permet d'accroître l'effort de R-D par rapport à la coopération *ex post* (cession de licence), lorsque les droits de propriété sont peu assurés[106].

L'acquis communautaire existe en la matière. Ainsi, si le traité de Rome, par son article 85, interdisait les « ententes anticoncurrentielles », il prévoyait des exemptions conditionnelles : le paragraphe 3 de l'article 85 distingue les bonnes ententes des mauvaises (en particulier, la coopération entre entreprises est possible lorsqu'elle favorise « le progrès technique et économique »). Depuis mars 1985, les accords de R-D ont été « exemptes en bloc » tandis que le règlement 418/85 permet sous certaines conditions l'exploitation en commun des résultats de l'accord de R-D. La création de Groupements européens d'intérêt économique (GEIE) en 1985, la mise sur pied d'un statut de société européenne et d'un bureau de rapprochement entre entreprises peuvent être aussi perçues comme des moyens d'internaliser les externalités, tout comme la politique européenne de subvention a la R-D, sous la forme de grands programmes de recherche (Esprit, Race, etc.).

4.4.1.3 Contourner des barrières à l'entrée

L'existence de barrières à l'entrée dans une activité et plus généralement de barrières à la mobilité - est un argument invoqué en faveur d'une politique industrielle correctrice. On retrouve ici l'argument de l'« industrie naissante » développé par List et Hamilton.

La présence de barrières naturelles ou stratégiques peut empêcher l'entrée de nouvelles firmes sur un marché ; si ces entrées sont jugées bénéfiques pour le consommateur, l'Etat peut mettre en place une politique temporaire de subventions en faveur des firmes postulantes. Dans le cas d'un obstacle lié à la présence d'économies d'échelle, l'Etat prend à sa charge une partie du coût fixe[107].

Au niveau communautaire, la politique de restructuration, qui s'accompagne d'un assouplissement des règles concurrentielles, s'inscrit dans une logique de contournement de barrières. Le développement des fusions et acquisitions, des alliances entre firmes depuis le milieu des années quatre-vingt, doit permettre aux entreprises européennes, en particulier dans les secteurs de pointe, d'acquérir une « taille critique » (économies d'échelle) et un avantage absolu de coût.

4.4.1.4 Faciliter la sortie d'activité

Un obstacle à la sortie apparaît dès lors qu'une firme ne peut modifier l'allocation de ses ressources sans supporter une perte de revenu. Plus précisément, la présence de coûts irrécupérables (« *sunk costs* »), elle-même liée au caractère spécifique de l'investissement, est à l'origine de barrières à la sortie[108]. La présence de barrières à la sortie se traduit par le maintien de firmes, dont les rendements sur investissement sont pourtant faibles.

En conséquence, sur le court terme, une politique d'aide aux entreprises en difficulté peut être mise en place, accompagnée sur le long terme d'une politique de restructuration (c'est-à-dire de « sortie partielle » d'activité). Le cas de la sidérurgie européenne, à partir du milieu des années soixante-dix est à cet égard typique la CECA a pris des mesures immédiates en matière de prix et de quantités et entrepris une politique de restructuration de l'industrie sidérurgique.

4.4.1.5 Politique industrielle et compétition

La notion de compétition s'inscrit en rupture avec la théorie de la concurrence, dans la mesure où la dimension temporelle est déterminante. Deux traits permettent de différencier le processus de compétition du processus de concurrence : il s'agit respectivement de l'existence d'un classement et du mode de rémunération.

A la différence de la concurrence (sous la forme épurée de la concurrence pure et parfaite), où la date d'entrée et donc l'ordre d'arrivée ne sont pas pris en compte, la compétition suppose que le temps soit un facteur discriminant : la compétition opère un classement. De même, alors que la rémunération des agents repose en situation de concurrence sur le principe de proportionnalité « à chacun selon son effort », la compétition est gouvernée par un principe de non-proportionnalité : « la compétition donne une prime au(x) vainqueur(s) » (Guesnerie et Tirole, 1985).

Le processus de compétition se retrouve dans les situations de course technologique, de course à la standardisation sans compatibilité et de « politique commerciale stratégique » : il conduit à soutenir les technologies et les acteurs « leaders » (efficacité statique), tout en maintenant une certaine diversité, gage d'une efficacité dynamique.

4.4.1.6 Soutenir la course technologique

Dans les industries où le renouvellement technologique est rapide et l'innovation « drastique »[109] le premier à innover bénéficie d'une « prime », liée à une situation de monopole temporaire : en brevetant son innovation ou en exploitant simplement son temps d'avance, l'innovateur exclut de droit ou de fait les firmes rivales. Lorsque l'innovation est une fonction croissante de l'effort de RD, le gagnant est celui qui dispose du programme de R-D le plus important. En particulier, la course technologique peut donner lieu à des comportements de « préemption », de la part des firmes leaders, qui accélèrent le rythme de l'innovation pour évincer les concurrents.

Dès lors que la concurrence cède le pas à la compétition, la politique industrielle, en favorisant la recherche d'une taille critique en R-D, peut modifier l'issue de la course. A cet égard, la politique des grands programmes communautaires, par biais de subventions et d'incitations, répond à cet objectif de compétition[110]. Le programme JESSI (« Joint European Submicron Silicium » peut se lire comme une tentative de rattrapage technologique des Européens dans la course à l'innovation qui caractérise les circuits intégrés.

4.4.1.7 Développer des standards européens

Comme l'a souligné par exemple la lutte entre les systèmes VHS et Betamax dans le domaine des magnétoscopes, la standardisation sans compatibilité obéit à un principe de rendements croissants : plus la technologie A est aujourd'hui répandue relativement à sa rivale B, plus elle a de chances de conquérir à terme la totalité du marché. Développée par B. Arthur (1989), l'économie des rendements croissants part de *« l'idée simple selon laquelle on ne choisit pas une technologie parce qu'elle est efficace, mais c'est parce qu'on la choisit qu'elle devient efficace »* (Foray, 1989).

Dans une telle perspective, le processus de diffusion est régi par un processus d'autorenforcement et d'irréversibilité *(« lock-in »)* qui aboutit logiquement à une situation de

monopole technologique : une technologie conquiert progressivement le marché, au détriment de ses rivales.

L'objectif de l'intervention publique est ici de sélectionner et soutenir une technologie, afin de déclencher un processus d'adoption (Cowan, 1991). L'intervention se situe par définition au début du processus, avant que le mécanisme de « lock-in » ne soit irréversible : il s'agit de permettre à la technologie sélectionnée de « prendre un bon départ »[111].

4.4.1.8 Mener une « politique commerciale stratégique »

Développée par Brander et Spencer (1 985) et reprise par Krugman (1989), la théorie de la « politique commerciale stratégique » montre de quelle manière une politique de subventions à l'industrie peut modifier l'issue de la compétition entre firmes.

Soit deux firmes - une firme nationale et une firme étrangère (l'exemple de Boeing et Airbus est souvent mentionné) - qui souhaitent entrer sur un marché. Si les deux firmes entrent simultanément, elles effectuent des pertes ; le duopole n'est donc pas une situation viable, et deux équilibres de Nash[112] symétriques apparaissent : soit la firme étrangère, soit la firme nationale entrent sur le marché. Dans ce cas, une politique de subvention prenant la forme d'une aide à l'investissement permet de créer une stratégie dominante en faveur de la firme nationale, qui entre sur le marché et exclut la firme étrangère. La subvention constitue un engagement crédible (au sens de la théorie des jeux)[113].

4.5 Typologie des objectifs et des outils

OBJECTIFS	*4.5.1.1 Outils*
Assurer le maintien d'un processus concurrentiel (« workable competition »)	- législation anti-dumping - législation sur les ententes - législation sur les positions dominantes - législation sur les aides et les marchés publics - politiques d'harmonisation des normes
Inciter à l'investissement en R-D	- législation européenne sur les brevets - autorisation des accords en R-D
Contourner les barrières à l'entrée et à la mobilité	- autorisation d'alliances entre firmes - autorisations de fusions et acquisition
Soutenir les secteurs Engagés dans un processus de compétition technologique	- politique de standardisation - politique de grands programmes européens de R-D - subventions à l'industrie
Organiser la sortie d'activité dans les secteurs en déclin	- politique de soutien des prix (court terme) - politique de restructuration (long terme)
Maintenir une diversité technologique	- aide régionale (fonds structurels) - soutien aux innovations incertaines - programme de transfert technologique
Mener une politique commerciale stratégique	- subventions à l'investissement

4.5.2 Maintenir une diversité technologique

Des travaux récents développent une approche positive de la diversité technologique et de sa gestion dynamique[114]. Cette approche relève d'une conception évolutionniste, qui entend dépasser les visions statiques de la diversité et s'attache à explorer les processus de création et de sélection des innovations. Cette conception insiste sur la richesse des interactions entre les processus d'innovation et les contextes locaux, sur les effets dynamiques d'apprentissage et de spécialisation dans des technologies à potentialités différenciées.

La diversité de ces systèmes locaux, loin d'être un frein à un développement cohérent, prend une valeur économique si sa gestion repose sur des modes organisationnels adéquats et un usage efficace des technologies de l'information (en particulier coopération entre entreprises).

Apparemment, l'objectif de diversité entre en conflit avec l'approche en termes de course technologique, si l'on raisonne d'un point de vue statique : alors que le maintien de la diversité incite à soutenir les technologies « incertaines », l'objectif de compétition privilégie le développement de la technologie la plus performante. Mais une optique dynamique, la diversité technologique est la condition de sélection d'une nouvelle technologie.

Comme le soulignent Caballero Sanz et Catinat (1992), la politique industrielle de la Communauté se doit de poursuivre, au nom même du principe de cohésion, un objectif de maintien d'une certaine diversité technologique. Celui-ci nécessite la mise en place d'une politique industrielle en faveur des régions les moins développées, d'une politique de diffusion technologique et d'une politique de soutien aux innovations incertaines. Des procédures originales se développent en ce sens, notamment dans le cadre des programmes VALUE (« Evaluation and dissemination of R-D results ») et SPRINT (« Promotion of Innovation and Technology Transfer »), comme par exemple la garantie financière apportée par la Communauté à la mise en œuvre d'innovations aux résultats incertains : le paiement de l'innovation par l'entreprise qui l'acquiert est contingent, dépendant des résultats effectivement obtenus, mais l'offreur de l'innovation bénéficie alors de l'appui financier communautaire.

4.6 Les politiques locales : un complément aux politiques nationales et européennes

4.6.1 Les fondements de l'action économique locale

Jusqu'ici nous avons mis l'accent sur l'importance du rôle des collectivités territoriales mais l'essentiel est bien d'expliquer du point de vue de l'analyse économique pourquoi un niveau d'intervention régional et local vient compléter les politiques économiques nationales et européennes.

Différentes approches sont susceptibles d'expliquer l'implication croissante des territoires dans la sphère économique.

On peut mettre en avant le rôle joué par la décentralisation, le fait que non seulement la décentralisation autorise l'action économique des collectivités territoriales (et en particulier de

la région), mais qu'à travers certaines mesures (cf. la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République) elle l'encourage vivement. Certaines mutations économiques majeures comme la tertiairisation des activités industrielles, la réduction de la taille des unités de production ou la montée du chômage, ont contribué à l'accroissement de la mobilité des entreprises et au resserrement des liens entreprises-territoires. En outre, certains travaux ont mis en évidence la fonction économique spécifique aux « organisations méso-territoriales » et l'évolution depuis la révolution industrielle des besoins des entreprises par rapport aux territoires[115].

Une explication complémentaire est ici proposée : le renforcement de la concurrence internationale entraîne la recherche de nouveaux facteurs de compétitivité et une mise en œuvre plus rationnelle et plus systématique des potentialités locales. On objectera que c'est l'Etat qui est normalement chargé d'agir sur les leviers traditionnels de la politique économique et de donner un environnement favorable aux entreprises. Dans ce contexte, quel est le rôle des collectivités territoriales ? Comment justifier d'un point de vue économique l'intervention des collectivités territoriales et quelle est sa spécificité par rapport aux politiques nationales, d'aménagement du territoire et d'attractivité des investissements ?

En réalité, l'échelon local dispose de deux atouts par rapport au pouvoir central : une bonne maîtrise de l'information et la possibilité de mobiliser les volontés sur le terrain.

Chaque jour le travail des administrations publiques territoriales montrent la fonction irremplaçable des collectivités dans l'enchaînement des opérations qui aboutissent à l'intégration d'une activité économique sur un territoire. Les acteurs locaux possèdent une capacité de diagnostic en ce qui concerne leur territoire et les entreprises qui s'y trouvent. La principale supériorité du niveau local c'est sa capacité à mettre à la disposition de l'entreprise une information répondant plus précisément à ses besoins qu'une étude macro-économique.

Il convient de préciser l'apport exact des collectivités territoriales. Dans quelques cas, elles interviennent directement auprès des entreprises pour les aider à résoudre pratiquement toutes sortes de problèmes socio-productifs : de terrain, de local, de sous-traitance, de recrutement. de transport, de formation ou d'habitat, etc. Mais lé plus souvent, la collectivité territoriale ne règle pas directement elle-même le problème qui se pose à l'entreprise. Elle lui communique les informations qui faciliteront la recherche d'une solution et sa mise en œuvre. Elle mettra, par

exemple, l'entreprise en rapport avec les institutions compétentes. Ces informations permettront à l'entreprise d'effectuer de meilleurs choix macroéconomiques. L'intervention du territoire vient donc se placer dans un contexte d'information imparfaite.

Outre cette fonction de pourvoyeur d'informations locales, la collectivité qui incarne l'identité du territoire et donc l'existence d'une communauté d'intérêts, fera jouer la solidarité territoriale en favorisant le partenariat et la coopération locale. Dès que la collectivité territoriale se saisit d'une question (le sauvetage d'une affaire en difficulté, la mobilisation d'une main-d'œuvre qualifiée, le parrainage des créateurs dans le cadre d'une pépinière d'entreprises, la mobilisation de l'épargne locale), celle-ci cesse d'apparaître comme l'expression d'intérêts particuliers pour relever de l'intérêt général. Les collectivités locales sont donc capables d'animer des réseaux locaux de relations économiques et sociales.

Par ailleurs, les territoires régionaux ne sont pas uniformément attractifs pour les investissements internationaux. Dans tous les grands pays d'accueil des investissements directs internationaux, on observe une polarisation régionale. La France n'échappe pas à ce phénomène : la part des effectifs industriels employés dans les entreprises à participation étrangère varie de 9,4% en Bretagne à 40,1% en Alsace. L'objectif des collectivités territoriales est de modifier le mouvement spontané de localisation des investissements mobiles. Les collectivités territoriales peuvent exercer une action sur les facteurs locaux d'implantation. Un secteur peut devenir attractif consécutivement à la création d'une zone d'activité viabilisée, à l'ouverture d'un établissement de formation professionnelle, ou d'une nouvelle desserte aérienne. Quelle est, cependant, la spécificité de ces actions par rapport à la politique d'aménagement du territoire et d'attractivité des investissements conduite au niveau national par la DATAR ? Deux éléments de réponse peuvent être apportés :

- le local comme niveau d'analyses des investissements directs internationaux. La prise en compte de la seule dimension nationale est insuffisante. Les logiques d'implantation des entreprises multinationales sont des logiques territoriales tant au niveau de la stratégie globale (par exemple : s'implanter en Europe pour bénéficier des effets du Marché unique) qu'au niveau de la recherche d'avantages comparatifs qui différencient des régions, des villes, des sites. Dans la pratique les entreprises manifestent leur préférence pour un site donné parce que les caractéristiques de ce site coïncident avec le cahier des charges du projet. De fait, un projet donné met souvent en concurrence des villes ou des régions

appartenant à différents espaces nationaux. La recherche d'une localisation optimale tend à privilégier un niveau d'analyse plus fin que le niveau national ;

- l'impact des investissements directs sur l'espace local. D'une façon générale, l'ouverture du territoire national aux investissements étrangers, bien qu'inéluctable semble comporter simultanément des avantages (créations d'emplois, rééquilibrage de la balance globale et transferts de technologie) et des inconvénients (effets d'éviction) : l'état actuel des connaissances ne permet pas de mesurer l'effet final. La question reste ouverte[116].

De leur côté, les collectivités locales ont une approche pragmatique de l'impact des investissements directs internationaux. Les conséquences positives d'une nouvelle implantation sur l'économie locale sont nombreuses : création d'emplois, distribution de revenus, retombées économiques directes des investissements immobiliers et productifs, augmentation des recettes fiscales, augmentation des capacités d'attraction lorsque les implantations sont prestigieuses. De plus, l'action locale peut ignorer les contraintes macroéconomiques d'équilibre supportées par le pouvoir central (contraintes d'aménagement du territoire, d'équilibre des échanges extérieurs, d'indépendance industrielle, d'équilibre concurrentiel sur le territoire national). Il apparaît donc que l'intérêt de l'accueil des investissements directs internationaux soit du point de vue régional ou local tout à fait évident.

4.6.2 Les conséquences pour l'aménagement du territoire

Le phénomène que nous venons de décrire, l'engagement systématique des territoires et en particulier des collectivités territoriales dans l'action économique, auprès des entreprises est appelé à se poursuivre pour plusieurs raisons :

- la compétitivité ne repose plus exclusivement sur des facteurs macroéconomiques mais également sur des facteurs d'organisation internes et de partenariat avec un environnement local mobilisé autour des objectifs de l'entreprise ;
- la participation des territoires à la compétition économique n'est que la conséquence de l'accentuation de la concurrence internationale. Les collectivités territoriales ont compris que leur intervention économique est essentielle à la pérennité des entreprises et à leur propre survie alors qu'une solution globale au problème du chômage n'est plus

envisageable, tous les acteurs conjuguent leurs efforts pour tenter d'y apporter de façon pragmatique, une solution locale[117] ;

- jusqu'ici, les observateurs ont relevé l'uniformité des arguments et des stratégies pour attirer de nouvelles entreprises. Depuis quelques mois les démarches de promotion, de prospection et d'assistance technique aux entreprises se professionnalisent et tentent de se différencier. Les collectivités territoriales sont en effet soutenues dans leurs démarches par des sociétés de conseil en localisation et en marketing territorial. La connaissance du marché des investisseurs et des procédures de sélection des sites d'implantation est meilleure. Les techniques de prospection et de communication se développent. Les stratégies s'orientent vers la constitution de pôles régionaux de compétence industrielle ou tertiaire, à partir d'une vocation régionale. Compte tenu du nombre élevé d'intervenants et de la rareté relative des investissements mobiles, la concurrence reste très vive entre des territoires sensiblement équivalents du point de vue de leur taille et de leurs potentiels. Les collectivités locales sont progressivement exposées à la discipline du marché, les territoires chercheront désormais à « se vendre ».

Les conséquences de cette évolution sur l'aménagement du territoire sont incertaines. La mission économique des collectivités locales est encore insuffisamment analysée et paraît contradictoire à certains égards. D'une part, elles mobilisent les ressources locales pour renforcer l'identité culturelle et l'acquis économique des territoires, d'autre part, elles encouragent l'ouverture des territoires sur l'international. Peut-être le rôle des collectivités se résume-t-il à assurer la prospérité économique des territoires dont elles sont en charge. Une dérive vers une finalité purement économique comporterait des risques. Plusieurs auteurs font état d'un phénomène de surenchère qui risque globalement d'affaiblir le tissu social (cf. l'affaire Hoover) et de suréquipements en infrastructures d'accueil des entreprises. Certains soulignent encore la tendance pour les collectivités locales à négliger leurs autres missions et notent une accentuation possible des disparités interrégionales des niveaux de développement et des rythmes de croissance. Seuls les territoires attractifs bénéficiant de nouvelles ressources, parviennent à enclencher un processus cumulatif de développement.

Il faudrait aussi envisager les forces qui peuvent contribuer à l'homogénéisation des capacités de développement des régions : la mise en place d'une coordination nationale des actions de prospection ; l'émergence d'externalités négatives associées à une trop forte concentration d'activités ; la décroissance de l'efficacité marginale des interventions économiques au niveau

local (le coût de certaines actions serait supérieur aux avantages qu'elles permettent d'obtenir). Il faut toutefois préciser que les effets attendus sont susceptibles d'apparaître après plusieurs années.

Quoi qu'il en soit, la responsabilisation des territoires, dans le domaine économique est un facteur essentiel de leur modernisation et du renforcement général de l'attractivité de l'espace national. Elle peut également contribuer à la recherche de solutions aux problèmes du chômage et du dépérissement des zones fragiles.

Conclusion du Chapitre

Ce chapitre a eu pour objet d'analyser, dans la perspective de la théorie des jeux, dans quelle mesure les politiques budgétaires européennes pouvaient agir. En effet, face à la monnaie unique, quinze politiques budgétaires (seize si l'on inclut la politique budgétaire de l'Union) restent décentralisées, même si elles sont fortement contraintes. Ce cadre rappelle ainsi celui d'un jeu à quinze joueurs qui peuvent avoir autant de stratégies différentes.

Face à un tel jeu, il apparaît rapidement que la coordination des politiques budgétaires, comme toute coopération même à l'échelle individuelle, se heurte rapidement à un dilemme du prisonnier ou tous affirment ex ante qu'ils coopéreront pour ex post, renier leur engagement. C'est pourquoi d'ailleurs les politiques budgétaires sont soumises à des critères de convergence si stricts.

Cependant, les récents développements de la théorie des jeux montrent que si l'on introduit une dimension temporelle, le dilemme du prisonnier disparaît. En effet, des phénomènes d'apprentissage se mettent alors à l'œuvre et la sous-optimalité des comportements initiaux se corrigent alors dans un second temps. Les joueurs voient que ex post, leur non coopération a rendu la situation plus difficile et changent ainsi d'attitude. Ces résultats sont encore plus probants lorsque l'on considère les facteurs évolutifs et informationnels des joueurs.

Il faut néanmoins rester serein face à ces développements théoriques qui ne peuvent en tout état de cause qu'éclairer une partie de la réalité politique en Europe. En effet, il faut considérer ce qui est en amont de la politique budgétaire, à savoir l'Etat. Or, à la différence des joueurs dans la théorie des jeux, les Etats européens ne sont pas interchangeables. Autrement dit ils ne sont pas des données mais des construits culturels, historiques et civilisationnels. Un détour par l'anthropologie culturelle et politique a permis de saisir ces différences et ce en partant de la famille, cellule de base de toute société. Il est ainsi apparu au moins deux capitalismes distincts avec des modes d'organisation et des objectifs différents. Cette limite est pourtant elle aussi discutable dans la mesure ou la coordination signifie précisément faire agir de concert ce qui ne

va dans le même sens au départ. Ainsi le monde réel montre pléthore de situations où les individus, sans être tous les mêmes, agissent ensemble pour un même objectif.
Cette dernière remarque est riche de sous-entendus. En effet, elle dit qu'il ne saurait y avoir de coordination s'il n'y a pas au préalable un objectif commun, un but pour tous qu'il s'agit d'atteindre. Sans ce but, la coordination restera une notion vide de sens. Et c'est précisément le cas aujourd'hui en Europe : c'est parce qu'il n'y a pas de réelle définition des objectifs de la politique budgétaire que la coordination est si problématique.

Pourtant ce ne sont pas les objectifs qui font défaut. En effet, le monde est entré, à l'aube des années 70 dans une période de transition technologique tel qu'il en existe une fois tous les quarante à cinquante ans. Or cette nouvelle révolution industrielle fait apparaître deux éléments : d'une part la nécessité d'investissements massifs dans les nouveaux secteurs requiert l'intervention adaptée mais vigoureuse de l'Etat seul agent ayant la taille critique pour se faire ; d'autre part cette transition technologique s'accompagne d'un phénomène de course technologique qui introduit la notion de compétition. Cette dernière milite également en faveur d'une intervention de l'Etat. Cependant ces considérations restent pour l'heure à l'état de vœux pieux tant il est vrai que les critères de convergence qui grèvent la politique budgétaire empêchent d'aborder le futur autrement qu'à reculons et avec une vision sociétale à la fois pessimiste et minimaliste.

ANNEXE 2

Le Modèle

A ce stade, sera décrit un modèle d'évolution des stratégies dans une large population de joueurs, qui tous ensemble de manière fortuite jouent des jeux avec dilemme de prisonnier. Ce modèle se place dans l'optique où les joueurs optimisent de manière intertemporelle et qui basent leurs croyances sur le jeu présent et futur de leurs adversaires sur l'information du jeu précédent.

Deux types d'informations sur ce jeu précédent sont importants pour le cadre qui est ici examiné. Tout d'abord, les joueurs ont accès à une information spécifique sur l'histoire ludique de leurs adversaires actuels. Cela s'avère nécessaire si la possibilité de coopérer en l'absence d'effets de contagion devait se présenter. Ensuite, les joueurs étant patients, leur jeu dépend des croyances sur le jeu des adversaires qu'ils rencontreront dans le futur. Ces croyances dépendent sur l'information concernant le jeu précédent des autres joueurs, y compris celui qui est joué à l'instant où l'on parle. Il est donc indispensable de distinguer explicitement entre l'information sur l'histoire de l'adversaire courant que l'on suppose obtenir des « messages » (cf. section correspondante dans ce chapitre), et une information plus large sur le précédent jeu de la population, que l'on a cité sous le terme « observations ».

Spécifiquement, quand un joueur est confronté à un adversaire, il reçoit un « message » qui lui apporte une information sur l'histoire de cet adversaire. Ce message lui est fourni par un « système d'informations ». Parallèlement, chaque joueur a accès à un « pool » d' « observations » sur les résultats de divers « matchs », dont le sien, qui sont utilisées pour établir des conclusions sur la population d'où sont tirés le joueur actuel et son adversaire. Une hypothèse de base consiste à supposer que les joueurs fondent leurs croyances sur la conjecture que les adversaires ne changeront pas leurs stratégies dans le temps.

§1. Le champ des jeux

Il existe une seule population composée de 2n joueurs, qui sont confrontés au hasard pour jouer un jeu avec dilemme du prisonnier. Les jeux ont tous deux actions appelé C (coopération) et D (défection). La récompense cumulée du joueur i quand il joue a' et de son adversaire j lorsqu'il joue a' est de u(a')+v(a') où u(C)=O et u(D)=l avec v(D)=O.

La forme normale correspondante est donc

	C	**D**
C	x,x	0,x + 1
D	x + 1,0	1,1

A noter que l'avantage de faire défection est indépendant de l'action de l'adversaire ce qui constitue une simplification utile dont la pertinence sera discutée ultérieurement. Le paramètre x mesure le bénéfice découlant d'un adversaire coopératif relativement au gain consécutif à une défection. Chaque période, les joueurs s'affrontent deux par deux. Les joueurs ont un facteur discriminant dénommé δ.

Nous nous intéresserons en premier lieu au cas où : $\delta x \to \infty; \delta^2 x \to 0$.

§2.- Le système d'information

Lorsqu'un joueur affronte un adversaire, il reçoit un message d'un système d'information sur l'histoire de son adversaire présent. Il sera supposé que chaque système d'information peut uniquement adresser deux messages, un drapeau rouge ou un drapeau vert. Soit (r,g) l'ensemble des solutions. Le message envoyé par un système d'information est dit de Markov, c'est-à-dire que le message envoyé à l'adversaire du joueur i à l'instant t dépend seulement des actions menées et des messages reçus par le joueur i et son futur adversaire à la période t-1. C'est pour cela qu'un système d'information est une carte notée : $\eta : \{C, D\}^2 \times \{r, g\}^2 \to \Delta(\{(r, g)\}$ qui signifie que : $\eta(a^i_{t-1}, a^j_{t-1}, \beta^i_{t-1}, \beta^j_{t-1})[\beta^i_t]$ est une probabilité que le message envoyé à l'adversaire du joueur i à l'instant t est : β^i_t

On suppose qu'il existe un ensemble N de systèmes d'information disponibles. Soit : b_t^i le vecteur de messages envoyés sur le joueur i à l'instant t par les différents systèmes d'information appartenant à N. Soit : $b_t^i(\eta)$ le message correspondant au système d'information : $\eta \in N$.

Supposons que les systèmes d'informations contiennent des bruits. Spécifiquement, on fixe un petit nombre w>O et l'on admet que : $\eta(\beta) \in \{\omega, 1-\omega\}$. Prenons N comme étant l'ensemble de toutes les cartes possibles pour un nombre w donné. La probabilité d'un vecteur de drapeaux pour tous les systèmes d'information est de : $\prod_{\eta \in N} \eta(a_{t-1}^i, a_{t-1}^j, b_{t-1}^i(\eta), b_{t-1}^j(\eta)[b_t^i(\eta)]$.

Les joueurs peuvent baser leur jeu sur des messages fournis par des systèmes d'informations. Toutefois, il est supposé coûteux d'acquérir (ou d'interpréter) ces messages. Il existe un faible coût de sélectionner un système mais ce coût devient prohibitif lorsque le joueur sélectionne deux systèmes ou plus. C'est pourquoi chaque joueur sélectionne au plus un système à partir duquel il reçoit des informations sur un joueur et il agit ainsi uniquement s'il entend se servir de cette information. Cette dernière peut être l'un des signaux le concernant ou concernant son adversaire. De plus, les joueurs sont supposés savoir que leurs adversaires sont également confrontés à ces coûts et qu'ils savent que ces adversaires n'ont pas recours à des stratégies dominées par telle ou telle a priori. Comme on le verra ultérieurement, cette hypothèse joue un rôle crucial dans l'analyse.

Les caractéristiques d'un jeu stratégique sont tout à la fois le choix qu'un joueur doit observer, un système d'information par lequel il est possible d'observer un joueur, et l'obligation d'agir conformément au message reçu par le système d'information. Formellement, on peut résumer ces caractéristiques de la manière suivante : $s^i = (k, \eta, a(\beta)), \beta \in \{r, g\}$ où : $k \in \{i, j\}$ est soit le joueur lui-même soit son adversaire. Ce joueur sera supposé ne pas pouvoir choisir un système d'information, ce qui sera noté : $\eta = \varnothing$.
Dans ce cas, a doit être indépendant de b.

On émet l'hypothèse que, par ailleurs, le joueur i ne connaît pas automatiquement la couleur de son propre drapeau. Le joueur peut connaître la couleur de l'un de ses deux drapeaux uniquement si le système d'informations qu'il a décidé de consulter lui fourni. Cependant, nous

admettrons qu'un joueur connaît les couleurs de tous les drapeaux : (b_t^i, b_t^j) à la fin de la période t. Sachant qu'un joueur connaît ce qui se passe en dernière période ainsi que les valeurs de toutes les variables qui déterminent les probabilités de transition de son système d'information il peut formuler une prévision de ce que seront ces propres signaux en début de période. Cette hypothèse traduit l'idée que, alors qu'un joueur peut avoir une très bonne idée sur ces propres signaux, il n'est jamais sûr pour autant de la couleur présente de ses signaux.

§3. Observations et observabilités des caractéristiques des jeux stratégiques

A la fin de chaque match, il est supposé que pour chacun des joueurs, le système d'information qu'ils consultent et l'ensemble de leurs signaux sont potentiellement observables. Ultérieurement nous verrons précisément qui les observe. Une observation est un vecteur : $\phi_t^i = (a_t^i, \eta_t^i, b_t^i; a_t^j, \eta_t^j, b_t^j)$ où i est un adversaire de i pour la période t. Une observation n'inclut pas les noms des joueurs qui s'affrontent. L'ensemble fini des observations possibles est noté : Φ .
Ces observations sont utilisées pour constituer des croyances sur le jeu présent et futur des joueurs qui s'affrontent.

Il a été admis que les stratégies ne sont pas directement observables. Mais en réalité cela a été admis. En effet, nous avons supposé que les joueurs connaissent que les joueurs savent que leurs adversaires font face à un coût s'ils utilisent les systèmes d'information et que leur adversaires n'utilisent pas de stratégies dominées. Supposons qu'un joueur observe un système d'information non nul, un signal et une action. Pour déduire la caractéristique du jeu stratégique il a besoin de savoir quelle action aurait dû être entreprise si la couleur du signal avait été autre que celle qu'il a finalement constaté. Il sait que si le drapeau avait été d'une couleur différente, alors l'action aurait été différente sinon la stratégie qui consiste à utiliser un système d'informations sans information (ou en d'autres termes, un système d'informations nul) aurait prévalu. Dans ce cas, chaque observation produit une caractéristique unique pour le jeu stratégique. A note que l'observabilité des stratégies est rendue possible par le fait qu'il existe deux drapeaux et deux actions.

Comme cela sera discuté, il est important pour les résultats obtenus ici que les joueurs puissent déduire des stratégies des observations sur le jeu.

§4. - Les observations disponibles

Il est supposé que les individus joueurs et la société considérée sont limités quand à leur habilité à enregistrer et à se rappeler les variables observées. Les joueurs ont accès à deux « pools » d'observations supposés de taille fixe (i.e. pas de variations du nombre d'observations par pool en cours de jeu). Tous les joueurs ont accès à un pool d'observations public et à un pool d'observations privé. Le nombre d'observations usuelles est proportionnel au nombre d'observations privés de telle sorte que les joueurs aient des croyances similaires mais non identiques. Chaque joueur a accès à un nombre total K d'observations noté : $(1-\xi)K$ dans le pool des observations usuelles et : ξK

dans le pool privé. En d'autres termes, le pool des observations usuelles est un vecteur de taille invariable noté : $\theta_t \in \Phi^{(1-\xi)}$ tandis que les observations privés du joueur I sont un vecteur fixe noté : $\theta_t^i \in \Phi^{\xi K}$

Les observations privées réactualisées à chaque période. Cela signifie que : $\theta_t^i \neq \theta_{t-1}^i$

θ_t^i diffèrent seulement dans une seule composante et qui en est l'observation du match le plus récent.

De la même manière, les observations usuelles sont enrichies à chaque période en replaçant au hasard quelques observations avec les observations courantes. Il y a ainsi 2n observations possibles à chaque période. Un nombre m_t compris entre 1 et 2n est utilisé pour remplacer au hasard les observations existantes.

§5. La formation des croyances

Le modèle présenté ici se base sur un jeu fictif où les joueurs croient qu'ils seront confrontés à la distribution empirique courante de stratégies des opposants dans toutes les périodes futures.

Contrairement au cadre évolutif, les croyances qui se perpétuent sur plus d'une période future sont importantes parce que les systèmes d'information font que les actions présentes ont des conséquences futures. Dans le cas standard, les joueurs sont myopes et le jeu fictif est connu pour avoir des propriétés particulières en termes de processus d'apprentissage. Si les joueurs ne changent pas fréquemment d'une stratégie à l'autre, alors ils reçoivent autant d'utilité moyenne que s'ils connaissaient la fréquence du jeu adverse à l'avance. Nous considérerons que les propriétés similaires restent valables dans cet environnement.

Plus particulièrement, pour un ensemble donné d'observations notées : θ_t, θ_t^i, il existe une distribution des caractéristiques et des couleurs du jeu stratégique notées : $\vartheta(\theta_t, \theta_t^i)$.

Au début de chaque partie de jeu notée t, le joueur i croit qu'à la période d'avant les caractéristiques et les couleurs du jeu stratégique étaient : $\vartheta(\theta_{t-1}, \theta_{t-1}^i)$ et il sait que ses propres actions et drapeaux ainsi que ceux de ces adversaires étaient de : Φ_{t-1}^i.
Pour aboutir à une décision optimale, il doit élaborer des anticipations sur les distributions des caractéristiques et des couleurs du jeu stratégique pour les périodes t+n-1=0,1,.....

Quand il élabore ces anticipations, le joueur i suppose qu'aucun autre joueur ne change les caractéristiques du jeu stratégique. Soit : $\Phi_t^i(j)$ les observations acquises par le joueur i entre la période t et la période t+n-1. Les croyances du joueur i in dans la période t sur les j périodes du futur sont notées : $\vartheta_{t-t}^i(j, \Phi_t^i(j)),\ j = 0,1,\ j,\ldots$.
A noter que le processus $\vartheta_{t-1}^i(j, \Phi_t^i(j)),\ j = 0,1,\ j$ est déterminé entièrement par une condition initiale, noté : $\vartheta_{t-1}^i(0, \Phi_t^i(0)) = \vartheta(\theta_{t-1}, \theta_{t-1}^i)$ qui est l'hypothèse de départ.
Il faut insister sur l'importance du fait que le joueur croit que tous les autres joueurs répètent les caractéristiques du jeu stratégique de la période t-1 à chaque nouvelle période.

§6 Le comportement individuel des joueurs

Le comportement intentionnel du joueur i est donné par la solution au problème d'optimisation qui consiste à choisir les fonctions : ρ_{t+l}^i

De $\vartheta^{i}_{t-1}(j, \Phi^{i}_{t}(j))$ *et* Φ^{i}_{t+l-1}

pour maximiser la fonction :

où l'évolution de $E \sum_{t=0}^{\infty} \delta^{i} u(\rho^{i}_{t+l}(b^{j}_{t+l}, b^{i}_{t+l})) + v(s^{j}_{t+l}(b^{j}_{t+l}, b^{i}_{t+l}))$

$\rho^{i}_{t}(\theta_{t-1}, \theta^{i}_{t-1}, \Phi^{i}_{t-1})$ est déterminée par un système d'informations. Soit : b^{i}_{t+l}

le comportement intentionnel du joueur i à la période t. En cas d'ex æquo, une règle cassant l'égalité et dépendant de : θ_{t-1}, θ^{i}_{t-1}, Φ^{i}_{t-1} est utilisée.

Il sera également supposé que les joueurs font des erreurs. Particulièrement, il sera supposé que la probabilité du comportement individuel : $\rho^{i}_{t}(\theta_{t-1}, \theta^{i}_{t-1}, \Phi^{i}_{t-1})$

est : $1-\omega$ et que chaque caractéristique du jeu stratégique est choisie avec un probabilité : $\varepsilon[(\neq S)-1]^{-1}$.

§6. - L'évolution du système

L'évolution du système entier est un processus de Markov M, où l'espace des solutions Θ est constitué d'un ensemble d'observations usuelles et d'une collection d'observations privées. Le processus de Markov est déterminé par l'hypothèse que les joueurs sont, avec une chance égale, susceptibles d'affronter n'importe quel adversaire. Toutes les combinaisons d'observations ne sont pas possibles. Par exemple, quand deux joueurs s'affrontent, ils doivent ajouter la même observation à leur pool privé ; comme au moins une observation est ajoutée au pool usuel, elle doit être ajoutée à au moins deux pools privés. On dénomme l'ensemble des observations faisables Θ' et on note que M est aussi un processus de Markov sur Θ'

Pour analyser la dynamique de long terme de M sur Θ'

il y a lieu de remarquer que cela ne prend pas plus de $(1-\xi)K$

périodes pour remplacer l'ensemble des observations du pool usuel et pas plus de ξK périodes pour remplacer toutes les observations dans les 2n pool privés. Comme nous avons supposé que $(1-\xi)K \rangle \xi K$ la probabilité positive d'erreurs de comportements implique que M^{T} est strictement positive pour $T \geq (1-\xi)K$.

Cela vient du fait que le système est stochastique avec un distribution stationnaire unique notée : μ^{ε}. Mais plus encore, en raison d'erreurs comportementales, les probabilités de transition sont polynomiales dans ε .

En conséquence, nous pouvons appliquer le théorème mis en évidence par Young en 1993 et conclure que : $\lim_{\varepsilon \to 0} \mu^{\varepsilon}$

existe bien. On notera : μ_{τ} ,cette limite et on s'y référera comme la distribution stochastiquement stable. Il apparaît que cette distribution donne une importance significative seulement aux états qui ont un poids positifs dans les distributions stationnaires de la matrice de transition pour $\varepsilon = 0$.

Le but est ici de caractériser la distribution stochastiquement stable pour des cas spéciaux utilisant des méthodes développées par Ellison en 1995.

Les Principaux Théorèmes

Nos principaux résultats caractérisent la distribution stochastiquement stable pour des valeurs particulières des paramètres. En premier lieu, il est donné des conditions pour lesquelles les joueurs font toujours défection dans la distribution stochastiquement stable. Soit : $\Theta^{D} \subset \Theta^{f}$ l'ensemble des états pour lesquels tous les joueurs ont des échantillons consistant pour tous les joueurs à jouer la stratégie de toujours faire défection. La proposition 1, qui est énoncée ci-après, dit que si les gains de la coopération sont trop petits, si la taille de l'échantillon privé est petit en comparaison de celui de l'échantillon public, et si les croyances des joueurs s'adaptent lentement, alors la distribution stochastiquement stable place toujours toute son importance dans les états appartenant à Θ^{D}.

Il faut rappeler que w est la probabilité pour qu'un message erroné soit sélectionné, que ξ est la fraction du total des observations qui sont privées, 2n est le nombre de joueurs, x est l'utilité de la coopération et K le nombre total d'observations valables pour un joueur individuel.

Proposition 1.- Si : $\xi \approx \omega \approx 0$

δx ($2(1-\xi)$ *alors* $\mu_t(\Theta^{D}) = 1$

Remarque : si : $\frac{\delta x}{(1-\delta)} < 2$

sont petits, on peut réécrire la proposition 1 de la manière suivante :

Si : $\frac{\delta x}{(1-\delta)} < 1$ alors la valeur présente du bénéfice découlant d'un changement de jeu de tous les futurs adversaires de la défection à la coopération est inférieur au gain résultant d'une défection. L'énoncé du théorème montre que même si $\frac{\delta x}{(1-\delta)}$ est supérieur au gain lié à la défection, il y aura tout de même des distributions stochastiquement stables dans lesquelles tous les joueurs feront défection.

Démonstration : chaque observation apporte une information sur deux stratégies. Il est utile de considérer la fréquence empirique induite de ces stratégies. Soit : $\Theta^{D/2}$ l'ensemble où l'échantillon public a une fréquence de stratégies empirique d'au moins ½ de toujours faire défection. A noter que les échantillons individuels doivent avoir une fréquence empirique d'au moins $(1-\xi)/2$ de toujours faire défection. D'après Ellison (1995), il suffit de montrer que, à $\Theta^{D/2}$ l'intention de tous les joueurs est de ne pas coopérer. A $\Theta^{D/2}$ l'absence de coopération procure un gain immédiat de 1. La coopération, dans le meilleur des cas, procure un gain présent de : $\frac{(1-2\omega)\delta x}{2(1-\xi)(1-\delta)}$ sur toutes les périodes considérées. Si c'est le moindre, alors le comportement intentionnel doit être, pour l'ensemble des joueurs, de ne pas coopérer.

Le second résultat décrit une rangée de paramètres pour lesquels la coopération n'intervient que dans une distribution stochastiquement stable. Mais plus encore, deux stratégies particulières émergent comme les résultats stochastiquement stables. Nous appellerons ces stratégies « équipe rouge » et « équipe verte ».

Dans une stratégie d'équipe, la couleur du drapeau doit être interprétée comme un signal pour le reste de l'équipe que le joueur est sur le coup. La stratégie exige que les joueurs coopèrent avec les autres membres de l'équipe et fassent défection contre les non membres. Si un joueur ne se plie pas à cette règle, il est expulsé du jeu. Inversement, tout joueur qui se comporte selon la stratégie de l'équipe est admis au sein de cette équipe. Par exemple, un joueur qui suivrait la stratégie de l'équipe « verte » devrait coopérer avec les joueurs qui ont un drapeau vert et

devront faire défection s'ils sont en face d'un joueur avec un drapeau rouge. Tant que le joueur suit la stratégie de l'équipe verte, il sera confronté à un drapeau vert dans une probabilité de $1 - \omega$.

Si ce joueur ne coopère pas avec un membre de l'équipe (i.e. quelqu'un qui a un drapeau vert), ou qui ne se démet pas s'il est confronté à un joueur muni d'un drapeau rouge, alors le joueur recevra un drapeau rouge avec une probabilité de : $1 - \omega$.

On obtient exactement les mêmes résultats si on remplace la couleur verte par la couleur rouge sur les trois dernières phrases. Soit : Θ^R l'ensemble des échantillons de jeux où tous les joueurs jouent la stratégie de l'équipe rouge et : Θ^G les échantillons de jeux où tous les joueurs jouent la même stratégie verte. Le résultat principal en matière de coopération est la proposition 2 ainsi formulée :

Si : $\mu(\Theta^R) = \mu(\Theta^G) = \frac{1}{2}$

alors :

$$\frac{1}{2} \rangle \frac{1}{\omega^5 + 1 - 2\omega} \int_x \frac{4}{\delta x(1-\delta)} + \frac{4n}{K}(1 - 2\omega + 2\xi + \frac{\delta}{1-\delta} x)$$

Nous démontrerons cette proposition ultérieurement. Afin de comprendre plus clairement les implications de ces deux propositions, soit : $\xi \approx 0$ *.et* $.\delta \approx 0$. Supposons que dx est vaste, que n/K est petit, que :

Dans ce cas l'hypothèse de la proposition 2 est satisfaite. Ayant attribué les valeurs qui satisfont l'hypothèse, soit x, c'est-à-dire le gain obtenu par la coopération, une variable. Alors pour x=1, il n'y a pas d'intérêt à coopérer, et, par la proposition 1, la distribution stochastiquement stable voit tous les joueurs faire défection et recevoir une utilité de 1 par période. Comme x s'accroît jusqu'à :

$\underline{x} = \frac{2(1 - \xi)(1 - \delta)}{\delta(1 - 2\omega)}$ alors il y a un intérêt à coopérer, mais la distribution stochastiquement stable persiste avec des joueurs faisant défection et recevant une utilité de 1 par période. Pour des valeurs intermédiaires de x aucune des propositions n'est valable. De toutes les façons, comme x continue de croître selon jusqu'à ce que :

$\bar{u}/\delta \leq x \leq \underline{v}/\delta^2$ la distribution stochastiquement stable est celle où tous les joueurs jouent la même stratégie d'équipe. Si l'une des stratégies d'équipe est jouée, chaque joueur reçoit x avec la probabilité 1-w et O avec la probabilité w. L'utilité attendue par période d'un joueur est alors (1-w)x. Pour tout x tel que :

$x \geq \underline{v}/\delta^2$ il n'est pas possible de connaître la distribution stochastiquement stable. La figure 1 montre l'utilité par période dans une distribution stochastiquement stable qui apparaît comme une fonction de l'intérêt à coopérer c'est-à-dire x.

Que se passe-t-il quand l'environnement devient plus coopératif au sens où l'intérêt à coopérer x s'accroît ? Pour des petites valeurs de x, il ne se passe rien. Mais si x augmente de manière suffisamment importante, les joueurs commenceront à coopérer. Cet accroissement de x améliore le bien-être général pour deux raisons : la première c'est que l'intérêt x lui-même est plus important ; la seconde c'est que les joueurs réussissent à coopérer et donc réalisent effectivement l'augmentation de x.

La proposition 2 requiert que les gains de la coopération soient suffisamment importants et que le facteur discriminant d soit suffisamment faible, tout comme w. A première vue, il peut sembler déroutant que l'impatience puisse être une condition requise pour soutenir la coopération. Cette condition apparaît en raison du fait qu'il faut s'assurer que les rétributions des joueurs deux périodes ou plus dans le futur, n'affectent pas le comportement présent. Ainsi la condition portant sur d est une expression de l'hypothèse que seules les périodes t et t+1 sont prises en compte par les agents. Alternativement, on peut restreindre la carte qui détermine les probabilités de la transition entre les différentes couleurs de drapeau et éliminer ainsi le facteur discriminant d. Il est possible de considérer spécifiquement le cas où la distribution des différents drapeaux dépend seulement de l'action du joueur et du drapeau de son adversaire. Dans ce cas, l'action du joueur a des conséquences sur son drapeau dans la période qui suit uniquement. C'est pourquoi, lorsqu'un joueur choisit une stratégie optimale, il suffit de considérer un horizon de deux périodes même si l'hypothèse portant sur d dans la proposition 2 n'est pas vérifiée.

Des caractéristiques des jeux stratégiques

Avant de procéder à la démonstration de la proposition 2, discutons les différents type de jeux stratégiques. Définissons, du point de vue de l'adversaire d'un joueur j à la période t (noté joueur i), une carte qui représente le choix d'un jeu stratégique du joueur i. Plus précisément, supposons que le joueur i affronte le joueur j à la période t et que le joueur j affronte le joueur k à la période t-1. Pour un couple particulier noté : s_t^i, b_t^i

on définit la réaction d'un joueur i notée :

$\bar{s}^i(a_{t-1}^j, a_{t-1}^k, b_{t-1}^j, b_{t-1}^k; s_t^i, b_t^i)[a_t^i] \in \Delta(\{C, D\})$ comme étant la probabilité que le joueur i entreprenne une action particulière comme une fonction du comportement et des drapeaux du joueur j et de son adversaire dans la période antérieure.

On appelle la réaction :

$\bar{s}^i(idem, s_t^i, b_t^i)$ la réaction donné en réponse à une action antérieure du joueur k notée : $a_{t\grave{e}1}^k$

et l'état d'information sur les joueurs j et k : (b_{t-1}^j, b_{t-1}^k)

de telle sorte que : $\bar{s}^i$

réponde à l'action antérieure de j, à savoir :

$a_{t-1}^j \neq \&_{t-1}^j alors\ \bar{s}^i(a_{t-1}^j, a_{t-1}^k, b_{t-1}^j, b_{t-1}^k; s_t^i, b_t^i)[a_t^i] \neq \bar{s}^i(\&_{t-1}^j, a_{t-1}^k, b_{t-1}^j, b_{t-1}^k; s_t^i, b_t^i)[a_t^i]\ a_{t-1}^j$. Plus précisément s^i est une réponse si il existe un triplet :

tel que si : $(a_{t-1}^k, b_{t-1}^j, b_{t-1}^k)$

Notons que pour une réaction de réponse, le drapeau du joueur i dans le vecteur (s_t^i, b_t^i) n'affecte pas la valeur de

$\bar{s}^i(a_{t-1}^j, a_{t-1}^k, b_{t-1}^j, b_{t-1}^k; s_t^i, b_t^i)[a_t^i]$ En effet, l'une des conditions pour que la réaction d'un joueur soit une réaction de réponse est que le joueur considère le drapeau de son adversaire (et donc, par hypothèse ne regarde pas la couleur de son propre drapeau). C'est pourquoi, il est possible d'écrire :

$\bar{s}^i(a_{t-1}^j, a_{t-1}^k, b_{t-1}^j, b_{t-1}^k; s_t^i, b_t^i)[a_t^i]$

au lieu de : $\bar{s}^i(a_{t-1}^j, a_{t-1}^k, b_{t-1}^j, b_{t-1}^k; s_t^i)[a_t^i]$

quand la réaction est une réponse à un coup précédent.

En conséquence, l'ensemble des jeux stratégiques qui donnent naissance à des réactions de réponse est ainsi bien délimité. Nous les appellerons réponses stratégiques et nous les indiqueront par S^R. Une réponse qui n'est pas stratégique sera donc non stratégique.

Ainsi, il est possible de dire que l'action d'un jeu stratégique est toujours une réponse stratégique si :

$\bar{s}^i(a^j_{t-1}, a^k_{t-1}, b^j_{t-1}, b^k_{t-1}; s^i_t)[a^i_t] \neq \bar{s}^i(a^j_{t-1}, a^k_{t-1}, b^j_{t-1}, b^k_{t-1}; s^i_t)[a^i_t]$ quelque soit la valeur de : $a^k_{t-1}, b^j_{t-1}, b^k_{t-1}$

Les deux stratégies d'équipe sont toujours des réactions de réponse, alors que les stratégies consistant à toujours coopérer ou à toujours faire défection n'en sont pas (il n'y a aucune stratégie à toujours agir de la même manière).

Il existe naturellement plusieurs autres stratégies qui peuvent nous intéresser dans ce cadre. Ce sont par exemple les stratégies fondés sur le tacotac. Ces deux stratégies qui assignent utilisent un système d'information qui assigne les drapeaux en fonction de ce que le joueur lui-même choisit de jouer. Par exemple, soit le système d'information qui donne (1-w) chances qu'un drapeau vert désigne la coopération et (1-w) chances qu'un drapeau rouge désigne la triche. Le tacotac fera que la coopération prévaudra lorsque le drapeau sera vert alors que la défection sera de mise pour un drapeau rouge. De même le tacotac du côté de l'autre joueur signifiera que la défection prévaudra lorsque le drapeau sera vert tandis que la coopération sera de mise lorsqu'il sera rouge.

Un exemple utile d'une stratégie défensive qui n'est pas toujours défensive est celle du faible esprit d'équipe de l'équipe verte. Le faible esprit d'équipe de l'équipe verte est semblable au faible esprit d'équipe de l'équipe rouge, à la différence près que le système d'information de la première donne une chance de (1-w) que le drapeau soit vert alors que le système d'information de la seconde donne la même probabilité pour que le drapeau soit rouge. Ainsi la stratégie n'est pas défensive lorsqu'un joueur adverse a un drapeau rouge. Si l'adversaire a un drapeau vert alors le joueur se retrouve avec un drapeau vert avec une probabilité de (1-w) seulement si il coopère. Soit une population constituée largement d'agents qui jouent précisément cette stratégie. Si un joueur d'une équipe verte à faible esprit d'équipe affronte un adversaire qui

muni d'un drapeau rouge, la stratégie optimale pour le joueur vert sera de faire défection puisque cette défection lui procurera un gain de 1 et qu'il n'y pas d'impact sur le drapeau fourni par son système d'information. Ainsi, le « comportement » d'une équipe verte à fort esprit d'équipe ou celui d'une équipe vert à faible esprit d'équipe semble identique. L'une des questions évidente à laquelle il sera nécessaire de répondre est de savoir pourquoi, quand l'équipe verte a une probabilité de ½ de jouer l'esprit d'équipe dans la distribution stochastiquement stable, le faible esprit d'équipe de la même équipe n'a alors aucun poids.

Considérons à présent la question de savoir comment le joueur choisit intentionnellement son comportement. Ce joueur n'a aucun contrôle sur le jeu présent de son adversaire ; sa première interrogation sera de calculer le bénéfice courant de la défection versus celui de la coopération. A la fin du match, la prédiction d'un joueur sur ses propres drapeaux est représentée par : $p(\phi^{i}_{t-1})[b^{i}_{t}]$ qui représente la probabilité (scalaire) d'un vecteur de drapeaux généré par un vecteur d'informations donné tel que l'observation du match à venir soit de : ϕ^{i}_{t-1}

Soit par ailleurs : $\{s = a ; \& = \&\}$ l'ensemble de drapeaux b^i,b^j tel que lorsque s est joué, l'action a est choisi. Soit : ϑ^i une croyance donnée arbitrairement. On peut ainsi définir une fonction G^i gain approximatif utilisant s au lieu de s tilde :

$$G(s, \&\vartheta^{i}, \phi^{i}_{t-1}) \equiv \vartheta^{i}_{t-1}[\{s = D, \& = C\}] - \vartheta^{i}_{t-1}[\{s = C, \& = D\}]$$
$$+ \sum_{b^i_t, s^j, b^j_t} \sum_{s^k \in S^K} p(\phi^{i}_{t-1})[b^{i}_{t}]\vartheta^{i}_{t-1}[s^{j}, b^{j}_{t}]\vartheta^{i}_{t-1}[s^{K}]S^{K}(s(b^{i}_{t}, b^{j}_{t}), s^{j}(b^{j}_{t}, b^{i}_{t}), b^{i}_{t}, b^{j}_{t}; s^{K})[C]x$$
$$- \sum_{b^i_t, s^j, b^j_t} \sum_{s^k \in S^K} p(\phi^{i}_{t-1})[b^{i}_{t}]\vartheta^{i}_{t-1}[s^{j}, b^{j}_{t}]\vartheta^{i}_{t-1}[s^{K}]S^{K}(\&(b^{i}_{t}, b^{j}_{t}), s^{j}(b^{j}_{t}, b^{i}_{t}), b^{i}_{t}, b^{j}_{t}; s^{K})[C]x$$

A noter que les croyances portant sur les drapeaux de la période future sont considérés comme sans effet alors que les croyances sur les stratégies de la période future sont, par hypothèse considérées comme identiques à la période en cours. Cette fonction de gain résumé l'idée que seule l'action de la période présente (t) et l'action adverse de la période future (t+1) ont un impact significatif sur la rémunération du joueur. Cela consiste en quatre étapes :
La première est l'utilité découlant de la défection, attribuée lorsque s fait défection alors que s tilde ne le fait pas. De la vient l'utilité de la défection quand s tilde fait défection et s ne le fait pas. La troisième étape est l'utilité de la période suivante découlant d'un adversaire coopératif sous s mais non sous s tilde. De la vient la dernière étape qui est l'utilité reçue d'un adversaire qui est coopératif sous s tilde mais non sous s.

Le premier lemme précise jusqu'où cela est le cas. Dans ce qui suit on notera : $\vartheta(\theta_t)$ les croyances d'un joueur qui observe uniquement le « pool » des observations publiques.

Lemme.-

$G(s, \vartheta(\theta_{t-1}), \phi^i_{t-1}) \rangle \delta + \delta^2(1+x)/(1-\delta) + (1+\delta x)\xi$ pour tout : $\theta^i_t \rho^i_t(\theta_{t-1}, \theta^i_{t-1}, \phi^i_{t-1}) \neq \$$

Il est naturellement possible de prouver une telle inégalité. La démonstration ne sera toutefois pas présentée ici pour élaguer l'exposé.

---

[1] Ordeshook P., *Game Theory and Political Theory*, Cambridge University Press, 1986.
[2] Même si la notion de coordination est abondamment étudiée par la théorie des jeux. Pour la poitique économique, cette notion revêt toutefois un sens particulier qui sera analysé infra.
[3] Toutes les ouvrages ayant pour titre "L'Europe" ou "l'Histoire de l'Europe" montrent bien qu'au long des siècles et jusqu'à la période contemporaine, les forces centrifuges et les forces centripètes jouent de concert. Il est vrai que la dynamique engendrée par la construction communautaire a donné davantage de prégnance aux premières. Mais les secondes n'ont pas disparu pour autant. Il semble clair que les forces centrifuges buteront pour très longtemps encore sur les Etats-Nations européens...
[4] Le terme de *Révolution Industrielle* est toutefois erroné dans la mesure où ces nouvelles technologies ne peuvent être tenues pour "industrielles" au sens traditionnel du terme. Il s'agit plutôt d'une nouvelle génération de services. Voir sur ce point l'apport fondamental de Todd E., *L'illusion Economique*, Gallimard, 1998, cité infra.
[5] Voir sur ce point l'interprétation avancée par Guiano H., *L'étrange renoncement*, Albin Michel, 1998.
[6] A ce titre, le récent débat lancé par le Ministre de l'Economie et des Finances, D.Strauss-Kahn, est dépassé...
[7] Berkelamp et alii, *Winning ways for your mathematical plays*, Academic Press, New York, 1982.
[8] Ibid., Chapitre V, page 207.
[9] Kreps D., *A course in Game Theory*, Princeton 1990.
[10] Il faut remarquer, avec Émile Borel, que les probabilités sont utilisées dans les stratégies comme instrument de décision et d'action, pour traduire les variations potentielles de la tactique d'un joueur.
[11] Cité in Aumann R.J., *"What is game theory trying to accomplish?"*, Frontier of Economics, Basic Blackwell, 1985, pp.28-76.
[12] Von Neumann J. et Morgenstern O., Theory of games and economic behavior, John Wiley and Sons, New York, 1944.
[13] Condorcet, Traité de philosophie politique, Poche, 1995.
[14] Ibid., page 74.
[15] Arrow K., Contribution to the theory of games, New York Press, 1953.
[16] En ce sens la critique souvent adressée à la Commission de Bruxelles comme étant une dictature bureaucratique est réglementaire n'est pas complétement dénuée de fondements théoriques.
[17] Stahl I., Bargaining Theory, Stockholm, Economics Research Institute, 1972.
[18] Shapley L.S., A Value on n-person game, Contribution To the theory of games, Princeton University, 1953.
[19] Ibid.
[20] Cournot A., *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, Hachette, 1838.
[21] Nash J.F., "Non cooperative games", Annals of Mathematics n°54, pp.286-295.
[22] Luce R.D., *Games and décisions*, John Wiley and Sons, New York, 1957.
[23] Remarque : Il est facile de montrer que tout point d'équilibre a, pour chacun des joueurs, une utilité au moins égale à son espérance. Mais il n'en résulte pas qu'un système de stratégies en équilibre soit un système de stratégies prudentes.
[24] Pascal B., Des probabilités, La Pleïade, 1983, notamment les chapitres 6 et 7.

[25] Voir sur le théorème et sa généralisation, Kuhn H.W., "Extensive Games and the problem of information", Annals of Mathematical Studies n°28, pp.193-216.
[26] Isaacs R., *Game theory theorems and resullts*, New York press, 1956.
[27] Pontragyin H., *The Notion of optimality in a game theory setting*, New York Harcourt, 1975, pp.123-145.
[28] Ibid pp.178-201.
[29] Pour une présentation plus formalisée de ces résultats, on se réferrera à Gibbons R., Game Theory for Applied Economics, Princeton University Press, 1992.
[30] Pour plus de détails sur ce point, voir Osborne M.J. et Rubinstein A., A course in Game Theory, MIT Press, 1994.
[31] Pour une présentation formalisée très clair, voir Lacaze J., Optimisation et Méthodes Mathématiques en économie, Economica, 1992.
[32] Harsanyi J.C., "Game with randomly distributed payoffs: a new rational for mixed strategy equilibrium point", International Journal of Game Theory n°2, pp.1-23.
[33] Rapoport A., Chammah A., Prisonner's dilemma, Ann Harbor, 1965, University of Michigan Press
[34] Ouvrage cité, édition pocket, Londres, 1967, citation p.65.
[35] Jean Monnet, 1988 [1976], op. cit., citation page 646.
[36] Helen Wallace, 1985, "The Challenge of Diversity", *Chattam House Papers*, n°29, p.27.
[37] Helen Wallace, 1990, "Making Multilateral negociations work", dans W. Wallace, op. cit., p.213/228, citation p.226.
[38] ibid, p.215.
[39] Se basant sur d'autres considérants, Jean Pisani-Ferry établit le même jugement, 1995, op. cit., p.20.
[40] Bruno S. Frey, 1984, "The Public Choice View of International Political Economy", *International Organization*, vol. 38, n° 1, repris dans R. Vaubel et T.D. Willett ed., 1991, "The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach", *Westview Press*, p.7/26.
[41] Mancur Olson, 1978, "Logique de l'action collective", *P.U.F.*, p.37.
[42] ibid, p.51.
[43] C'est, à notre avis, l'hypothèse implicite que formule Olson. Ainsi, plutôt que de se voir privés des effets positifs, ou supposés tels, du bien public, certains sont disposés à contribuer plus que proportionnellement.
[44] ibid, p.53 & 59.
[45] Mancur Olson et Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances".
[46] M. Olson, 1978, op. cit., p.54 & 58.
[47] "Les politiques adaptées par une organisation internationale dépendront de la façon dont les intérêts économiques des représentants nationaux réagissent selon les procédures de vote établis par le règlement" dans Rodney T. Smith, 1991, "Canons of Public Choice Analysis of International Agreements", p.46/57, citation p.50 dans R. Vaubel et T.D. Willett, 1991, op. cit.
[48] Roland Vaubel, 1991, "A Public Choice View of International Organization", dans R. Vaubel et T.D. Willett, p.27/45.
[49] M. Olson, 1978, op. cit., p.30.
[50] ibid, p.64. Lire aussi les implications de l'unanimité chez James M. Buchanan et Gordon Tullock, 1962, "The Calculus of Consent", op. cit.
[51] ibid, p.66/67.
[52] ibid, p.69.
[53] Raymond Barre, discours prononcé au Centre européen universitaire de Nancy le 10 mai 1984; repris par Charles Zorgbibe, 1993, "Histoire de la construction européenne", *PUF*, p.308.
[54] Mancur Olson, 1978, op. cit., p.85.
[55] ibid, page 194.
[56] Mancur Olson, 1983, "Grandeur et décadence des nations. Croissance économique, stagflation et rigidités sociales", *Bonnel Editions*, p.89.
[57] *Economie européenne*, 1993, "Vue générale de la politique commerciale de la Communauté", n°52, p.214.
[58] Mancur Olson, 1983, p.102/103.
[59] ibid, p.97/99.
[60] F.L. Pryor, 1983, "A Quasi-test of Olson's Hypothesis", dans Dennis C. Mueller, "The Political Economy of Growth", *Yale University Press*, p.90/105.
[61] Peter Murell, 1984, "An Examination of the Factors Affecting the Formation of Interest Groups in OECD Countries", *Public Choice*, vol.43, n°2, p.151/171.
[62] K. Choi, 1983, "A Statistical Test of Olson's Model", dans Dennis C. Mueller, "The Political Economy of Growth",op. cit., p.57/78.
[63] F. Lehner, 1983, "Pressure Politics and Economic Growth: Olson's Theory and the Swiss Experience", dans ibid, p.203/214.

[64] Mancur Olson, 1978, op. cit., p.12/13.
[65] "les politiques sont le fruit d'une large gamme de facteurs non économiques - histoire, culture, idéologie, prestige" dans Patricia Dillon, Thomas L. Ilgen et Thomas D. Willett, 1991, "Approaches to the Study of International Organizations: Major Paradigms in Economics and Political Science", dans R. Vaubel & T.D. Willett, op. cit., p.79/99, citation page 94.
[66] Douglass C. North, 1990, "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", p.12 et 15.
[67] Ronald Heiner, 1983, "The Origins of Predictable Behavior", *The American Economic Review*, vol.73, p.560/595.
[68] Axelrod R., *Donnant, Donnant. Théorie du Comportement Coopératif*, Editions Odile Jacob, Paris, 1992
[69] Soulier G., *L'Europe*, Albin Michel, 1993, citation page 10.
[70] Todd E., *s*, Gallimard, 1998.
[71] Todd E., ibid, ch III.
[72] Dunn R.M. et Ingram J.C., *International Economics*, John Wiley and sons, 1996.
[73] Krugman et Obstfeld, op.cit., chapitre de conclusion.
[74] Fallows J., *Looking at the sun, The rise of the New East Asian Economic and Political System*, Pantheon Books, 1994
[75] d'Iribarne Ph., *La Logique de l'Honneur, Gestion des entreprises et traditions nationales*, Le Seuil, 1989.
[76] Albert M., *Capitalisme contre capitalisme*, Le Seuil, 1990.
[77] Boyer R., Saillard Y. et alii, *Théorie de la Régulation, l'Etat des savoirs*, La Découverte, 1995
[78] Hampden-Turner C., Trompenaars A., *The Seven Cultures of Capitalism. Value Systems for Creating Wealth in The US, Japan, France, Germany, Britain, Sweden and the Netherlands*, Doubleday, 1993.
[79] Crouch C., Streeck W. et alii, *Les Capitalismes en Europe*, La Découverte, 1996.
[80] Thurow L., *Head to Head, The coming Economic battle among Japan, Europe and America*, William Morrow, Nicolas Brealey, 1993.
[81] Porter M., The Competitive Advance of Nations, Macmillan, 1990.
[82] Il perçoit cependant déjà la chute de dynamisme qui menace les industries allemande ou suédoise.
[83] Bagnascco A. et Trigilia C., *La Construction Sociale du Marché. Le défi de la troisième Italie*, editions de l'Ecole Normal Supérieure de Cachan, 1993.
[84] Matteudi E., *Structures Familiales et Développement Local*, L'Harmattant, 1997.
[85] Chiffres OCDE, Bilan pour 1996.
[86] Voir les cartes de ces deux paramètres, p.48 et 50 in E.Todd, l'Enfance du Monde, op.cit.
[87] *Annuaire statistique de la Russie*, Moscou, 1994, p.57
[88] Tome II, La Montée de l'Etat, Presses de Sciences Po – Dalloz, 1995, p.275.
[89] Asselain, ouvrage cité, page 56.
[90] OCDE, *Statistiques rétrospectives*, 1960-1994, p.53
[91] Raynaud P. et Thibaud P., *La fin de l'école républicain*, Calmann-Lévy, 1990, p.169-175
[92] Kohn H., The Idea of Nationalism, New York, Macmillan, 1946, p.329-331.
[93] Japan Statiscal Yearbook, diverses années.
[94] Atkinson et alii, GIPE, op.cit.,
[95] Mathis et Mazier, La politique industrielle, economica, 1993. Les deux auteurs développent la notion de compétitivité hors-prix.
[96] Alexander, *A Theory on Absorbation*, Quaterly Journal of Economics, 1967, pp.123-156.
[97] List, op.cit.
[98] Voir les prises de position de J.Calvet dans Le Monde du 23/11/1989 et 07/09/1991
[99] Jeanneney J.M., *Politique Economique*, Seuil, 1976.
[100] Op.cit.
[101] Kravis, Commerce d'indisponibilités, Harcourt, Londres, 1978.
[102] Artus P, *La politique budgétaire est-elle encore efficace?*, Revue d'Economie Financière, juillet 1990.
[103] Pour un bilan synthétique de la politique de concurrence française, on peut se référer, dans les volumes des *Etudes Economiques de l'OCDE* de mai 1991 consacré à la France, au Chapitre "Concurrence et politique de la Concurrence".
[104] Par exemple Didier Maillard, "Les Enjeux économiques du contrôle des concentrations : un modèle simple", Economie et Prévision, n°105, 4ème trimestre 1992, montre que le seuil à partir duquel les économies de coûts permises par la rationalisation associée à une opération de concentration sont suffisantes pour contrebalancer les effets négatifs liés à l'augmentation du pouvoir de marché des firmes subsistantes, dépend largement de l'aire retenue pour apprécier les inconvénients supportés par les consommateurs : si les consommateurs sont étrangers à la zone sur laquelle s'exerce le pouvoir de contrôle des concentrations, ce seuil est abaissé.
[105] Ce comportement d'attentisme est cependant contrebalancé par l'existence d'une incitation individuelle à innover, si les autres firmes n'effectuent pas de R-D.

[106] Le risque étant que l'accord de R-D donne lieu à des comportements de collusion ; sur ce point voir Grossman et Shapiro (1986).

[107] La subvention supposée temporaire peut cependant se transformer en subvention durable ; sur ce point, voir Rullière (1992).

[108] La notion de "barrière" à la sortie est discutable, dans la mesure où un obstacle à la sortie peut être considéré comme une forme indirecte de barrière à l'entrée. Cette notion n'a donc de sens que si l'on considère l'obstacle à la sortie comme non visible ex ante.

[109] Une innovation est qualifiée de drastique si le prix qui serait choisi par une firme en monopole après innovation est inférieur au coût marginal avant innovation.

[110] L'existence de comportements de "rent-seeking" est une limite évidente à l'octroi de telles subventions (Krueger, 1974).

[111] La sélection d'un standard s'avère cependant difficile, dans la mesure où le décideur ne connaît pas au moment de son choix (i.e. au début de la course à la standardisation), les performances des technologies en compétition. Sur ce point, cf. le "paradoxe de la fenêtre étroite".

[112] Précédemment défini, section I.1.

[113] La théorie de la "politique commerciale stratégique" a fait l'objet de nombreuses critiques, en particulier sur la possibilité de rétorsion. Pour un exposé synthétique, voir Laussel et Montet (1991).

[114] Voir en particulier le numéro de la Revue d'économie industrielle (1er Trimestre 1992)

[115] Gerbaux F. et Muller P., "Les interventions économiques des collectivités territoriales", Revue Pouvoirs, n°60, 1992.

[116] Hatem F. et Stoffaes C., "La France dans les réseaux d'alliance industriels mondiaux", chronique de la SEDEIS, n°12, décembre 1991.

[117] Sgar-Lorraine et Apeilor, "Etude des retombées économiques des nouvelles implantations industrielles sur l'économie régionale",

Conclusion Générale

« La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable. Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier. Un peuple a toujours le droit de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.(...).
La résistance à l'oppression est la conséquence des autres Droits de l'Homme. Il y a oppression contre le corps social lorsqu'un seul de ses membres est opprimé.
Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des pouvoirs ».
Constitution du 24 juin 1793, Articles 25, 26, 28, 33, 34 et 35.

« Toutes les sciences qui sont soumises à l'expérience et au raisonnement doivent être augmentées pour devenir parfaites ; les anciens les ont trouvées seulement ébauchées, et nous les laisseront à ceux qui viendront après nous en un état plus accompli que nous les avons reçues. (...)
Nous voyons donc que toutes les sciences sont infinies en l'étendue de leurs recherches. »
Blaise PASCAL, Fragment d'un Traité du Vide, Poche, 1992, page 234.

Le remplacement dans le vocabulaire courant de ces vingt dernières années du terme « volonté » par le terme « volontarisme » est emblématique de ce choix délibéré d'abandonner directement tout projet, tout objectif en un mot tout idéal né de la volonté. Ce changement qui amène à utiliser l'adjectif « volontariste » au lieu de « volontaire » traduit une transformation profonde de l'état d'esprit des gouvernants, transformation qui se diffuse dans le reste de la société. En effet, la volonté désigne selon la définition donnée par Emile Littré en 1875, « la puissance intérieure par laquelle l'Homme et aussi les animaux se déterminent à faire ou à ne pas faire »[1]. Emile Littré ne fait d'ailleurs nulle mention du terme « volontarisme » dans

l'édition originale de son *Dictionnaire de la Langue Française*. Ce nom commun renvoie, en fait, à quelque chose de moins volontaire, précisément. D'après la définition donnée par le *Petit Robert* le « volontarisme » est une doctrine récente « selon laquelle le fond des choses est volonté et non représentation. Théorie selon laquelle les normes du vrai et du bien dépendent d'une libre détermination de la volonté divine »[2]. Autrement dit dans le cas de la volonté, c'est l'Homme qui est le moteur d'une évolution ou d'un changement. Dans le cas du volontarisme, la volonté est une notion présente partout, *ex ante*. Elle est indépendante de la détermination humaine et vient d'en haut. Si tout est volonté, et que celle-ci dépend d'une entité supérieure à l'Homme, alors l'Homme ne peut vouloir. Il ne peut donc pas. C'est pourquoi, l'attitude qui naît du volontarisme consiste presque à vouloir la volonté. Elle se traduit par des comportements attentistes et rationalistes, ce qui est précisément le contraire de l'acte volontaire qui fait de l'Homme la cause première de tout changement. Le volontarisme consiste donc à se rendre impuissants, la volonté étant de toute façon indépendante de l'Homme et présente dans le fonds de toutes choses comme partie de leur essence même. Le volontarisme devient donc l'ennemi de la volonté. Il est difficile de ne pas voir dans le processus monétaire et budgétaire européen l'empreinte de ce bouleversement en apparence uniquement linguistique.

En effet, la politique budgétaire dans l'union européenne de demain aura un caractère systématique et fortement restrictif, incompatible *a priori* avec la diversité budgétaire des Etats membres de l'UEM et la diversité des situations auxquelles ces Etats pourraient être confrontés. Plus encore, ce statut économique des politiques budgétaires face aux traités européens des années 90, en contraignant fortement les Etats, conduit ces derniers à ne plus vouloir. Ce raisonnement particulièrement pernicieux part du constat que ce qui arrive à l'Homme lui est en quelque sorte exogène. L'Homme ne peut donc le défaire. On retrouve le mythe très européen de la punition divine, du châtiment par lequel il faut passer pour se purger et se purifier. La crise et le chômage de masse en Europe aujourd'hui peuvent ainsi interprétés comme le fut la défaite française de 1940 : le bon vouloir divin et salutaire contre lequel l'homme ne peut rien. Pis, il voit le malheur et la souffrance comme le fruit de jouissances passées, de plaisirs accomplis et d'un confort révolu. « Vous souffrez et vous souffrirez encore », disait le Maréchal Pétain dans son discours du 17 juin 1940... Le volontarisme des politiques économiques de ces dernières années s'inscrit tout entier dans cette optique. « Il ne faut pas dépenser plus que l'on gagne », « un sou est un sou », etc. Voilà

qui résume les politiques économiques et notamment budgétaires aujourd'hui en Europe. Les conséquences sont aussi les mêmes : nous ne pouvons rien faire, nous avons tout essayé, etc.

Certes, cette restriction budgétaire se trouve ancrée dans une frange importante de la pensée économique, frange qui depuis une quinzaine d'années est majoritaire dans le débat théorique. Posant un principe d'inefficacité de la politique budgétaire keynésienne, les monétaristes la frappent à tour de rôle d'un effet d'éviction totale, de l'hypothèse d'anticipations rationnelles, d'une équivalence ricardienne, etc., bref autant de critiques théoriques qui rendre *de facto* caduque la thèse du multiplicateur de dépenses publiques. Pour autant, les néo-libéraux eux-mêmes expriment leur plus grande réserve quant à l'optimalité des politiques économiques prévues par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Les origines des dispositions monétaires et budgétaires de ces traités ne peuvent donc prétendre à la paternité d'une école de pensée économique, rejetée à la fois par les keynésiens et par les monétaristes et acceptée uniquement par les « économistes » de la Commission européenne.

Il est toutefois possible d'émettre l'hypothèse que l'esprit « libéral » de la construction économique et monétaire européenne de ces dernières années est le fruit d'une théorie mal comprise de la plus part des artisans de ces Traités. Comment en effet expliquer que les pères des traités européens des années 90 se disent partisans d'un monétarisme explicite tandis que les tenants de ce courant de pensée affirment ne voir dans les dispositions économiques de ces traités que l'inverse de leurs thèses ?

Bien entendu, les contributions monétaristes sont elles-mêmes critiquables, à la fois dans leurs démarches et leurs conclusions. En particulier, elles n'expliquent pas pourquoi la politique budgétaire expansive a été si efficace dans les années 50 et 60.

Le Traité de Maastricht, à la lumière des critiques objectives des politiques keynésiennes, provenant des keynésiens eux-mêmes (Mundell, Fleming, etc.), va donc engager les Etats membres de l'U.E. à réduire encore plus leurs déficits budgétaires. Même si, au total, le statut économique des politiques budgétaires reste flou dans le Traité, cette réduction des déficits semble s'inscrire dans la logique de la politique monétaire restrictive et dans la perspective d'une B.C.E. indépendante. Ce faisant, les traités de l'UEM viennent ajouter des contraintes et des dilemmes de politiques budgétaires à ceux déjà existants, en théorie et en pratique. De ce

fait, ce que prévoit ces traités va au-delà du simple domaine économique. Par le truchement de la politique budgétaire par exemple, c'est la notion même d'Etat qui est visée.

La seule théorie permettant de rendre compte de l'utilité de la politique économique en Union monétaire est la théorie des zones monétaires optimales. Pourtant, traditionnellement, cette théorie sert à comprendre les coûts et les avantages des changes fixes et flottants. Elle sert aussi à analyser les conséquences de l'abandon de la politique monétaire par les Etats prenant part à une union monétaire. La présente thèse s'est donc employée à compléter la théorie des ZMO par une approche intégrant la politique budgétaire. Il a été notamment démontrée pourquoi dans une zone monétaire qui n'est pas optimale la stabilisation budgétaire est indispensable pour pallier l'absence de l'instrument monétaire. Plus encore, cette stabilisation est plus efficace lorsqu'elle est exercée de manière centralisée. En effet, la nouveauté et la fréquence des chocs qui affecteront l'Europe de demain exige une approche innovante. Ainsi, les leçons fournies par les fédérations existantes tendent à prouver qu'en cas de chocs exogènes le budget fédéral intervient plus efficacement que de simples politiques budgétaires décentralisées. Ce qui pose problème lorsque l'on essaye d'appliquer ces enseignements à l'UE, c'est que chaque pays européen est différent dans son rapport au temps, à la monnaie et à l'Etat. Il existe ainsi, comme le montre Emmanuel Todd, deux capitalismes pour deux conceptions de la monnaie. Cette dichotomie est encore plus marquée sur le plan budgétaire c'est-à-dire sur le plan des Etats, puisque plusieurs traditions étatiques existent en Europe, qui peuvent certes être regroupées en partant de l'analyse anthropologique mise en exergue par Emmanuel Todd en partant d'une analyse des types de familles existants en France et en Europe.

En l'absence de politique budgétaire unique mise en œuvre par des instances fédérales, les Etats membres de l'Union européenne sont donc condamnés à coordonner leurs politiques budgétaires respectives. En effet, même si le Traité de Maastricht, et plus encore le Traité d'Amsterdam vise à écrêter les différences nationales en fragilisant le cœur même des souverainetés des Etats signataires, il reste qu'un simple traité est impuissant à effacer d'un trait plusieurs siècles d'histoires nationales. C'est pourquoi, l'approche en termes de théorie des jeux, si elle peut éclairer utilement le débat en cours, notamment par ses apports les plus récents, a des résultats difficilement transposables à la réalité des Etats européens d'aujourd'hui. Il apparaît, globalement, que les problèmes liés à la coordination des politiques

budgétaires en Europe viennent moins de sa mise en œuvre que de sa finalité. La question, sommairement posée pourrait être formulée ainsi : coordonner, oui mais pourquoi faire ? Et c'est précisément l'absence de réponse claire à cette question qui rend problématique la coordination des politiques budgétaires. En clair, c'est l'absence d'objectifs précis, l'absence de projets économiques précis, et plus généralement, l'absence de tout projet de société qui est à l'origine des dilemmes. Une armée ne se met en marche que si on lui donne un objectif, un but à atteindre. Tant que ces derniers font défaut, on assistera à la stagnation irrémédiable des sociétés contemporaines.

Les origines de cette thrombose européenne viennent de plus haut : de la manière même dont fonctionne les Etats membres de l'UE et l'UE elle-même entre fédéralisme et décentralisation. La compétition entre les entités territoriales, les querelles sur les ressources budgétaires et sur les compétences qu'un principe aussi vague que le principe de subsidiarité n'arrive pas à résoudre, sont à l'origine des blocages budgétaires en Europe. Pourtant ce ne sont pas les défis qui manquent en cette fin de siècle et de millénaire : entrée dans une Troisième Révolution « Industrielle », course technologique permanente, mondialisation, paupérisation d'une frange sans cesse croissante des populations européennes, etc. A une période de transformations structurelles rapides doit répondre une politique budgétaire elle aussi structurelle et massive.

Et le Traité de Maastricht offre justement un nouveau cadre d'action à la politique budgétaire : celui de l'Union. Pour cela les critères de convergence des finances publiques s'ils peuvent être justifiés pour certains cas de figures où les déficits seraient excessifs, ils n'apparaissent pas pertinents dans toutes les situations : ils peuvent même pour certains pays avoir des effets pro cycliques ce qui amène à s'interroger si de tels pays sacrifieront leur croissance à la réalisation de ces objectifs. Cela est d'autant plus vrai si l'on regarde l'exemple des fédérations existantes. Certes l'Europe de l'U.E.M. n'est pas une fédération en tant que telle et le fédéralisme budgétaire n'est inscrit ni dans le texte du Traité ni dans son esprit, mais l'U.E. en recèle de nombreuses caractéristiques qui deviendront de plus en plus visibles avec le temps et l'intégration croissante. Dans les autres fédérations (Etats-Unis, Canada,..), le quasi équilibre des finances publiques ne tient pas tant aux règles de discipline budgétaire qu'au système fédéral organisé autour de transferts interrégionaux et d'une fiscalité fédérale qui, à eux seuls agissent en tant que stabilisateurs. Plus encore, c'est une politique budgétaire structurelle et massive qui a fortement grevé les finances publiques américaines dans les années 80 qui,

aujourd'hui, permet aux Etats-Unis d'avoir des excédents publics. La croissance américaine accompagnée d'un chômage proche du NAIRU s'explique ainsi par un juste retour sur investissements de la politique d'investissements publics dynamique dans le domaine des nouvelles technologies. Plus d'un emploi sur trois dans l'Etat de New York est directement ou indirectement lié à Internet.

Allant plus loin, on peut dire que si le cadre institutionnalisé par le Traité est bénéfique à l'Europe des quinze, ce n'est certainement pas au travers de ses dispositions. Ce cadre pourrait au contraire se révéler extrêmement efficace à une relance budgétaire en Europe. Cette dernière, dont les économies des Etats membres seraient intégrées au sein de l'U.E.M., présenterait un caractère plus fermé sur le reste du monde ce qui annulerait toutes les critiques faites en termes de « contrainte extérieure ». Finalement ce n'est donc pas tellement l'absence d'efficacité d'une politique budgétaire expansive et coordonnée qui serait la cause de l'attentisme actuel ; ce serait plutôt un bouleversement réalisé depuis peu dans la perception de l'économie et de l'Etat par les économistes eux-mêmes et par les gouvernements qu'ils conseillent. Ce serait en quelque sorte la victoire de la « contre-révolution » monétariste contre l'Etat keynésien. **S'il est vrai que la théorie de la « croissance endogène » réhabilite l'Etat dans ses prérogatives économiques, ce n'est, à l'évidence, pas le même Etat qu'il y a trente ans,** ne serait-ce qu'en raison du changement des hypothèses d'action (court terme *versus* long terme, macroéconomie *versus* microéconomie, ...).

La conférence intergouvernementale de 1996 avait été prévue par les artisans du Traité de l'UEM comme l'occasion d'une réécriture, en partie, du traité de Maastricht. Le nouveau traité qui devait en résulter devait avoir pour champ d'application les vingt prochaines années. Il n'en a rien été et, une fois de plus, cette conférence s'est contentée de remettre *sine die* les réformes importantes des institutions de l'Union. Bien entendu, il serait dramatique de rendre précaire tout traité, ce qui affaiblirait la crédibilité de la construction européenne. Cette réécriture constitue pourtant un exercice ambitieux mais nécessaire de prospective sur ce que devra représenter l'Union européenne au début du troisième millénaire et doit anticiper les changements structurels nécessaires à l'approfondissement et à l'élargissement. Le nouveau traité devant être ratifié selon les procédures en vigueur dans les Etats membres et, sans doute, par la voie référendaire pour certains d'entre eux; il est donc à craindre que les nouveaux aménagements soient plus modestes que les enjeux ne l'exigeraient. En effet, les référendums

ont démontré que la construction européenne était plus fragile, quant à son degré d'acceptabilité par les peuples, que les Hommes politiques le pensaient. Les attaques répétées à l'encontre des critères de convergence servent notamment de « révélateur » en l'espèce.

En outre, **aucun modèle de société ne s'imposant**, le moment est historiquement venu de définir un projet européen qui serait la résultante de trois courants : l'économie de marché défendue par les Britanniques, le rôle dévolu à l'Etat par les Français et le principe de subsidiarité défini par les Allemands. Ainsi, les Anglais seraient incités « à réfléchir aux limites du marché et les Français aux limites de l'Etat »[3].

Les enjeux

Le droit communautaire a pris une place croissante dans les législations nationales, et a amplifié un sentiment de déficit démocratique parmi les responsables politiques nationaux; d'où une crise de la société nationale. Selon Alain Touraine, cette crise profite à l'Etat national d'une part et à des « Etats détachés d'une nation » tels que l'Etat européen d'autre part[4]; ce dernier reposant sur un espace dépourvu d'homogénéité culturelle, sociale, religieuse, linguistique. Alors que l'Etat national « subordonne le politique au social, au culturel et à l'historique », l'Etat-nation repose sur un contrat social pour Rousseau et avant lui pour Althusius, une constitution pour les Américains, un *trust* pour Locke, un *covenant* pour Hobbes; il repose sur le refus de séparer l'Etat de la société. La **crise de l'Etat-nation**, résultant de la rencontre de la société et du marché[5], **se double d'une crise de l'Etat-providence**, cette dernière apparaissant avec la montée d'un chômage structurel très élevé en Europe (10,7% en moyenne des Quinze pays membres en 1998) allié à un endettement public important (70,3% du PIB en moyenne pour les Quinze la même année)[6].

La liberté totale de circulation des capitaux (tant à l'intérieur de l'Union européenne, qu'entre l'Union et le reste du monde) et l'obligation de respecter les critères de convergence nominaux ont exacerbé la **compétition nationale des systèmes économiques et sociaux**. Les Quinze (à l'exception du Royaume-Uni) se distinguent par le haut niveau de protection sociale qu'ils assurent à leurs concitoyens, même de façon différenciée (Accord sur la politique sociale conclu entre les Etats membres à l'exception du Royaume-Uni annexé au Traité). En tout cas,

il ne faudrait pas laisser entendre que l'intégration européenne justifie, voire nécessite, cette compétition. Barry Eichengreen a montré que la croissance économique très forte que les pays industrialisés ont connue jusqu'en 1973 résultait du fonctionnement d'accords stables tant à l'intérieur de chaque économie (économie sociale de marché) qu'au niveau international (SMI). La crise actuelle reflète donc l'inadéquation des mécanismes institutionnels conçus après-guerre vis-à-vis de la mobilité des capitaux internationaux[7]. Or, cette crise a un coût: le niveau très élevé des taux d'intérêt réels sur une longue période, qui accroît d'autant les charges d'intérêts des dettes publiques. Le SMI étant un « bien public », il conviendrait de mettre en place une « constitution monétaire » afin de définir des « ancres compatibles »[8]. La création d'une union monétaire, en promouvant la devise européenne, faciliterait un tel objectif.

Le Conseil Ecofin, réuni à Valence les 29 et 30 septembre 1995, a accepté sous la pression de Theo Waigel que les données réelles des critères de convergence soient celles de l'année 1997, et non les projections tendancielles, pour adopter la liste des pays entrant en phase III de l'UEM. Sous la pression de la situation économique atone d'une grande majorité des Etats membres, c'est l'interprétation en tendance qui a fini par prévaloir. A présent que l'euro entre en vigueur progressivement dans 11 des 15 Etats membres de l'UE, le problème des objectifs assignés à la nouvelle monnaie européenne se pose avec davantage d'acuité encore qu'auparavant. Car si, *ad vitam aeternam*, les objectifs restent une simple lutte contre des chimères inflationnistes, il est à craindre que l'engouement premier pour la monnaie unique des peuples européens et notamment des plus jeunes, ne se transforment en rejet progressif lorsque de plus en plus cette monnaie n'apparaîtra qu'au service des intérêts d'une certaine catégorie d'individus, rentiers ou spéculateurs. Car, comme cela a été vue dans le cadre de cette étude, c'est principalement de tels individus qui profitent d'une inflation la plus faible possible, comme l'a analysé Keynes dans une contribution intitulée *Les effets de l'inflation sur la répartition*, citée *supra*. L'inflation par elle-même modifie le partage de la valeur ajoutée nationale. L'autoriser ou la combattre n'est pas neutre sur la lutte pour ce partage. Dans le premier cas ce sont les créateurs de richesse, les débiteurs qui sont favorisés ; dans le second ce sont les détenteurs de capitaux fixes, les oisifs et les rentiers qui en tirent profit. La monnaie n'est donc pas neutre dans tous les sens du terme. Il en est de même de la place et du rôle impartis à l'Etat dans une économie de marché. L'Etat peut, en effet, être soit le « valet du capital » pour reprendre une expression chère à Lénine, soit le défenseur des intérêts des

plus faibles. Vouloir l'Etat ou le combattre n'est donc pas neutre non plus. A l'aune de ces analyses, il semble donc que la construction européenne de ces dernières années, contrairement au rêve des Pères fondateurs prend un tournant idéologique très net en faveur des uns et donc contre l'intérêt des autres et notamment des peuples.

A cet égard, la faiblesse structurelle du budget européen concomitant à l'euro est emblématique de cette interprétation. En effet, ce **budget présente de nombreux inconvénients et ne peut à ce titre supplanter efficacement l'action budgétaire des Etats :**

- Le plafond de ses dépenses étant fixé par rapport à la richesse des Etats membres (1,2% du PNB total en 1993), il a un rôle procyclique qui ne correspond pas à l'objectif qui est normalement imparti à la politique budgétaire;
- L'article 199 du traité de Rome, inchangé depuis, interdit à l'Union d'être endettée. Ceci répond à des considérations d'ordre politique et non économique. En effet, il est difficile de comprendre les raisons tant théoriques qu'empiriques pour lesquelles cette collectivité devrait être la seule à ne pas pouvoir être endettée;
- L'Union ne dispose pas de la souveraineté en termes de recettes et est donc dépendante de la volonté des Etats membres qui lui versent une partie de leurs recettes. Le résultat indirect est que ce n'est pas vraiment la Commission qui fixe ses priorités, mais les Etats membres. La création de la cinquième ressource envisagée par la Commission sous la forme d'un impôt sur les dioxydes de carbone permettrait de combler en partie cette lacune. Mais, il ne faut pas oublier que toute modification des ressources propres fait l'objet d'un vote à l'unanimité; il conviendrait donc d'adopter un vote à la majorité qualifiée (avec double pondération: nombre d'habitants et PIB nominal);
- Si la programmation pluriannuelle a permis d'éviter que des conflits budgétaires se produisent à intervalle régulier, elle empêche le budget européen de réagir face à des chocs imprévus du type de la réunification allemande ou de la guerre du Golfe; cela l'empêche également d'acquérir une dimension politique. Si elle est maintenue, il faudra prévoir une réserve plus importante et/ou une période de programmation plus courte (exemple: trois ans). Or, c'est exactement le contraire qui s'est produit; lors du conseil d'Edimbourg la marge a été réduite de 0,03% du PIBUE à 0,01%. Si, à court terme, cela permet une réduction des dépenses, ceci peut s'avérer très coûteux en cas de dépassement, car des conflits apparaîtront. D'où un risque plus grand de crise budgétaire;

- Sa structure est inadaptée aux enjeux économiques actuels alors qu'il conviendrait d'aider puissamment les secteurs à haute valeur ajoutée qui font l'objet d'une concurrence internationale très vive. Par ailleurs, étant donné les élargissements envisagés, il est impossible que la Politique agricole commune ne fasse pas l'objet de modifications substantielles. Là encore, ce sont plus des justifications politiques qu'économiques qui empêchent une telle évolution, les responsables politiques ne remplissant pas correctement leur mission, préférant reporter les décisions qui s'imposent en arbitrant les intérêts de court terme défendus par les lobbies. En ce sens, la théorie des Choix publics est essentielle pour comprendre les biais de toute action publique, mais aussi pour mieux apprendre à les contourner ;
- Bien que le nouvel article 209 A ait renforcé la protection des intérêts financiers de la Communauté, les fraudes au budget demeurent nombreuses. Charles Groutage[9] estime d'ailleurs que la Commission n'est pas assez ferme pour affirmer sa prééminence dans les opérations d'audit interne. En outre, les services nationaux d'audit sont dépendants des parlements nationaux, ce qui peut également influencer leur jugement. Dans son rapport pour le groupe de réflexion, la Commission relève les deux paradoxes suivants: premièrement, les contrôles des dépenses et les actions visant à lutter contre la fraude font l'objet d'un vote à l'unanimité au Conseil alors que le montant des recettes et des dépenses fait l'objet d'un vote à la majorité qualifiée; deuxièmement, la Commission est responsable de l'exécution du budget alors que les crédits sont gérés par les Etats : « Compétence et responsabilité ne se recouvrent donc pas »[10]. Enfin, le doublement des fonds structurels en 1992 s'est fait sans évaluer l'impact de ces fonds;
- Les dispositions budgétaires sont perfectibles. Ainsi, le principe d'unité budgétaire (article 199, premier alinéa) est contourné des trois façons suivantes: le Fonds européen de développement (FED) doté de 2,1 milliards d'euros en 1995 échappe au budget général; de même pour les 393 millions d'euros du budget opérationnel de la CECA qui expire, il est vrai, en 2002; les prêts et les emprunts aux balances des paiements des pays membres (plus de cinq milliards d'euros), le Nouvel instrument communautaire, et surtout, les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement[11] (l'encours des prêts s'établissait à 106 milliards d'euros fin 1994 pour un plafond statutaire de 155 milliards et près de 18 milliards ont été prêtés pour la seule année 1994). Les contrôles de telles sommes mériteraient d'être accrûs.

Dans ce nouveau contexte européen, face à des échéances capitales, il semblait nécessaire de **réfléchir à une nouvelle formulation des relations qu'entretiennent les individus et la société dans son ensemble, ainsi que les collectivités entre elles à l'aide du principe de subsidiarité et de la théorie du fédéralisme budgétaire.** Or, le fédéralisme permet non seulement à chaque collectivité (communes, régions, Etat et Union européenne), mais à chaque citoyen d'être responsable des pouvoirs qui lui sont octroyés; en ce sens, il oblige les économistes à prendre en compte la notion d'*accountability*[12]. De plus, il permet de régler les querelles entre supranationalité et intergouvernementalisme. Seule l'adoption d'une Constitution commune à l'ensemble des Etats membres permettra de clarifier la distribution des compétences entre les différents niveaux, et à terme de disposer d'une instance politique capable de contrebalancer le pouvoir accordé à la Banque centrale européenne (proposition de « Schengen monétaire » formulée par Theo Waigel). Enfin, le fédéralisme permet de répondre simultanément à des problèmes d'ordre très différent les uns des autres : constitutionnel, économique et social. En ce sens, la dimension financière publique de l'intégration est étroitement liée aux fondements juridiques, au cadre institutionnel et au processus décisionnel.

Propositions pour une « Europe puissance »

Sans institutions stables, lisibles et acceptées par tous les membres, les mécanismes de marché ne peuvent fonctionner pour le bien commun; elles seules sont capables de réduire les facteurs d'incertitude. Afin de renforcer l'intégration politique et d'éviter le détachement du citoyen par rapport à la construction européenne, plusieurs conditions devraient être remplies dans les domaines suivants.

Concernant le **pouvoir politique**, il est nécessaire de définir clairement et précisément les compétences de chacune des collectivités (Union, Etat, région et collectivités locales) à l'aide du principe de subsidiarité, souvent dénommé principe de proximité. Pour autant, il n'est pas sûr qu'il faille figer la répartition des compétences en énonçant une liste détaillée pour chaque niveau, à commencer par celui national ; en revanche, il faut renforcer l'idée de contrat entre ces collectivités. Rappelons que la constitution américaine et la Loi fondamentale allemande accordent au gouvernement fédéral des pouvoirs définis et restreints et, inversement des

pouvoirs nombreux et indéterminés aux Etats ou aux Länder. L'adoption en Europe d'une liste détaillée des compétences des Etats membres (« *Kompetenzkatalog* ») procéderait d'une démarche opposée et figerait la répartition des compétences dans un environnement économique qui, lui, n'est pas fixé. Comme le note le ministre adjoint aux affaires étrangères de l'Allemagne, Werner Hoyer, « Il doit toujours être possible de réviser les compétences et de les adapter à des exigences changeantes. C'est ce que montre la réalité constitutionnelle allemande »[13].

Certains appellent de leurs vœux l'instauration d'un véritable gouvernement européen nommé par le Parlement européen qui permettrait de **prévenir la dyarchie qui régnera entre la Banque centrale européenne** soucieuse de « maintenir la stabilité des prix » (article 105) **et le Conseil européen** qui adopte « les grandes orientations des politiques économiques » (article 103 §2). Pour ce faire, il conviendrait d'élire un Président commun à la Commission et au Conseil de l'Union afin d'identifier et de personnifier le responsable politique. Rappelons qu'une forte coordination n'est pas synonyme d'une centralisation. L'adoption d'un processus décisionnel simple et rapide sur des éléments de politique économique jugés fondamentaux pour la construction européenne suppose que l'intégration politique « rattrape son retard » par rapport à l'intégration économique. De plus, la restriction du vote à l'unanimité est d'autant plus nécessaire que le nombre de votants ne cesse d'augmenter suite aux différents élargissements. Ainsi, tirant les leçons du drame yougoslave, la politique étrangère et de sécurité commune devrait faire l'objet d'une procédure de vote à la majorité qualifiée, ce qui lui permettrait d'intervenir rapidement et de façon efficiente sur le territoire européen.

De plus, le Parlement européen devrait, selon les partisans de l'actuel processus européen, être élu sur une base européenne et non plus nationale, et devrait être responsable tant des dépenses que des recettes tout comme les chambres nationales; la différenciation entre dépenses obligatoires et non obligatoires étant abolie. De même, les procédures de codécision entre le Parlement européen et le Conseil devraient être simplifiées. La complémentarité des assemblées nationales et du Parlement européen, par le biais d'instances communes telles que les Conférences des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) étant renforcée[14].

Ces propositions peuvent néanmoins paraître illusoires pour ne pas dire totalement irréalistes. En effet, en premier lieu, instaurer un gouvernement européen et un système politique européen plus proche des formes connues d'organisations institutionnelles nationales n'est pas le projet des artisans du Traité et n'est pas présent dans l'esprit du traité. L'enchevêtrement des pouvoirs et des contre-pouvoirs, la complexité extrême des procédures de vote, sans cesse évolutives et peu accessibles à l'écrasante majorité des citoyens européens rend totalement invraisemblable la thèse selon laquelle les traités actuels ne seraient qu'une étape vers de véritables pouvoirs exécutif et législatif européens. En second lieu, une telle évolution serait contraire à la volonté des peuples qui restent attachés à leurs Etats souverains respectifs. Les courtes majorités obtenues au début des années 90 pour le projet communautaire, le refus d'organiser à nouveau un référendum à l'occasion de la ratification du Traité d'Amsterdam et même, dans une certaine mesure, le vote inquiétant par son ampleur, en faveur de l'extrême droite, montrent que les peuples d'Europe ont encore trop de spécificités historiques, linguistiques, culturelles, etc. pour imaginer être gouvernés directement par des pouvoirs publics européens démocratiquement élus. Sans compter que les citoyens de chaque pays européen s'ils peuvent avoir une vision claire de ce qu'est leur intérêt national, ils ont le plus grand mal à percevoir ce que peut être un intérêt européen. Dans l'esprit des peuples, il y a réelle confusion entre le national et l'européen. C'est que démontrent les élections européennes qui se font toujours par rapport à des considérations politiques nationales, l' « intérêt européen » étant totalement absent.

L'**accroissement** du **budget européen** est cependant toutefois souhaitable d'un strict point de vue économique, ne serait-ce en raison de son très faible niveau actuel. A moyen terme (cinq ans) il devrait atteindre 2% du PIBUE, puis dans le long terme (dix ans) à 3%, puis à très long terme (vingt ans) à 5%; ces montants sont moins importants que ceux recommandés dans le rapport MacDougall (5-7% du PIBUE hors dépenses militaires). La possibilité pour l'Union de s'endetter comme toute autre collectivité et la création d'une cinquième ressource prélevée de façon indépendante des Etats membres faciliterait cet objectif. La cinquième ressource consiste en un impôt sur les émissions de carbone qui pourrait rapporter plus de 1% du PIBUE (1,6% selon Bernd Spahn[15]), soit de soixante à plus de cent milliards d'euros. **Mais il faut rester conscient du fait qu'au-delà d'un certain seuil, il sera impossible d'accroître la taille du budget européen dans les proportions qui peuvent exister dans les Etats membres par exemple**. En effet, un budget européen digne de ce nom requerra tôt ou tard un

gouvernement européen pour en disposer. L'impôt comme la dépense publique requiert une identification précise du souverain démocratiquement élu. La voie dans laquelle s'engage l'Europe peut donc être double : **soit, clairement, l'établissement à terme d'élections européennes qui concerneront tout à la fois le Parlement européen mais également un président européen.** Mais cela n'a guère de chances de fonctionner, les sentiments nationaux risquant de l'emporter sur les intérêts européens, que peu de citoyens sont d'ailleurs en mesure d'identifier aujourd'hui. **Soit, la mort programmée de la démocratie en Europe qui tiendrait définitivement le peuple à l'écart des affaires européennes et qui impliquerait, comme cela est déjà le cas, une gestion des deniers publics par des entités non élues (à l'instar de Commission de Bruxelles).**

De même, une **restructuration** du budget européen serait entreprise au détriment de la Politique agricole commune. En revanche, les fonds structurels pourraient représenter d'ici dix ans la moitié de l'enveloppe budgétaire, facilitant ainsi fortement l'accession des PECO. La politique de défense commune pourrait être accentuée par la création d'une Force d'intervention rapide (0,2% du PIBUE) et par la centralisation, à terme, des dépenses militaires qui représentent en moyenne 2,5% du PIB des pays membres. La gestion par la Commission d'une plus grande partie des fonds structurels éviterait qu'ils ne fassent l'objet d'une procédure de « donnant, donnant » entre la Commission et les pays membres qui lui soumettent leurs projets[16]. Ceci suppose un travail de réflexion de fond de la Commission comme a pu l'être le rapport sur la « croissance, compétitivité, emploi » qui mêlait les dimensions macroéconomiques et microéconomiques[17]. A cette fin, la Cellule de prospective placée près du Président devrait être considérablement renforcée. En revanche, au niveau national, la convergence des procédures budgétaires nationales, en octroyant plus de pouvoirs au chef du gouvernement ou au ministre du budget, faciliterait le respect des normes budgétaires[18].

Le niveau de la **solidarité entre les régions**, dépendant du sentiment qu'ont les agents économiques d'appartenir à un même espace géographique et interdépendant; constitue un choix éminemment politique[19]. Les critiques formulées à l'égard des fonds structurels conduisent à lier davantage ces transferts aux performances macroéconomiques et micro-économiques qu'aux seules dépenses. En ce sens, la conditionnalité macro-économique des fonds de cohésion, imposant aux récipiendaires le respect des critères de convergence,

constitue une première étape. La répartition par quotas des subventions fait naître un doute sur les desseins poursuivis par la construction communautaire, cette dernière apparaît sous la forme d'un jeu à somme nulle en renforçant le sentiment d'un juste retour. Un tel marchandage doit être évité à tout prix. La comparaison avec la péréquation budgétaire allemande a permis de constater que l'effet net sur les recettes des fonds structurels était équivalent à ceux des Länder en Grèce, en Irlande et au Portugal; en revanche, l'effet redistributif est sensiblement plus faible étant donné les disparités initiales[20]. Plus globalement, la comparaison avec les fédérations a révélé que les mécanismes de solidarité sont un des éléments constitutifs de toute fédération. Le **contrat** implicite qui lie les Etats fédérés au pouvoir central, est qu'**à une souveraineté limitée en termes de politique économique correspond une garantie d'aide en cas de choc conjoncturel**: en moyenne près de 35% des écarts de PIB par habitant sont compensés par l'intermédiaire des impôts et des subventions, contre 0 à 5% selon les pays européens. Le rapport MacDougall définissait déjà en 1977 l'idée d'un contrat social entre les régions ou les Etats membres sous la forme d'une péréquation fiscale horizontale; les montants envisagés étant de l'ordre de 2% du PNB européen (soit aux environs de 100 milliards d'euros en 1993, contre un budget total de paiement de 64 milliards la même année).

Permettant de pallier la perte du taux de change nominal face à un choc exogène, la création d'un Fonds de **stabilisation** régionale, afin d'aider les régions touchées par une variation forte de leur taux de chômage, constituerait un embryon de régulation macro-économique. Le coût d'une stabilisation partielle a été estimé en moyenne à 0,2% du PIBUE; mais devant l'ampleur de ce phénomène, il convient de retenir la fourchette haute, soit 0,4% du PIBUE (1% du PIBUE pour une stabilisation complète)[21]. Une telle politique pourrait utilement s'appuyer sur un organisme chargé de la coordination des politiques budgétaires et de la Banque centrale européenne; ceci suppose de renforcer les pouvoirs du Conseil Ecofin. Afin de respecter les critères de finances publiques, les Etats membres ont tendance à diminuer leurs investissements publics, ce qui est contraire à la croissance de long terme et à l'emploi. L'accroissement des sommes consacrées dans le budget aux réseaux transeuropéens (RTE) permettrait de contrebalancer un tel mouvement.

La **dimension sociale** des traités et des éléments constitutifs de la citoyenneté européenne devront être renforcés. L'article 8 E permet de proposer une déclaration des droits et des libertés des citoyens. La lisibilité des traités doit être accrue, et pour cela il est nécessaire de

« fondre » les traités en un seul afin de disposer de toutes les informations dans un document unique. L'utilisation du vote référendaire pour établir une constitution accentuera cette exigence de simplicité; la CDU souhaite que l'article N soit modifié afin que les ratifications aient lieu à la majorité des deux tiers de la population totale de l'Union, et non plus à l'unanimité des Etats. Les clauses d'exemption accordées au Danemark et au Royaume-Uni doivent être revues afin d'éviter tout risque de « dumping social ».

Au total, cette thèse s'est voulue d'abord être un tour d'horizon du débat qui s'anime aujourd'hui autour de la politique budgétaire au sein de l'Europe de demain et qui, par ailleurs, est loin d'être clos. C'est que l'enjeu est de taille puisque chacun des arguments est en relation étroite avec l'un des aspects de la souveraineté nationale ce qui a bien sûr de quoi aiguiser les passions et susciter la polémique.

En outre, la présente étude s'est proposée d'apporter sa propre contribution à l'analyse en regroupant des travaux, certes déjà existants, mais qui étaient, en tout état de cause, disséminés et partiels. Il a été utile de les rassembler pour en retirer une analyse nouvelle plus globale et plus complète. Parallèlement la deuxième partie s'est voulue radicalement innovante en introduisant une réflexion plus large incluant la théorie des jeux, la philosophie économique ainsi que l'histoire de la pensée.

Cela ne doit pas masquer les difficultés certaines et les éventuels carences et manquements de cette étude. En effet, le sujet traité est hautement évolutif et sa complexité croissante. Il est même possible qu'au moment où ce travail sera présenté oralement, de nouveaux changements ou de nouvelles dispositions rendent caduques quelques uns des résultats mis en exergue ici.

Il aurait également été intéressant d'approfondir davantage le chapitre sur la théorie des jeux en détaillant davantage les concepts mathématiques sous-jacents. En fait, ce choix est délibéré. L'outil mathématique a été placé à la place où il doit être dans la science économique : non une fin en soi mais un moyen d'éclairer certains mécanismes. Non pour supplanter l'économie mais pour lui servir d'instrument, au même titre d'ailleurs que les

contributions d'autres sciences humaines. Il en est tout autrement de l'économétrie qui sert à vérifier la solidité de certains résultats ou modèles. Il reste que l'utilité de l'économétrie est avérée lorsque les modèles sont mathématiquement complexes, ce qui n'est pas l'optique qui a été choisie par la présente étude.

A l'aune de ces enseignements, la coordination effective des politiques budgétaires de demain permettra-t-elle de rétablir la croissance et de faire entrer les économies européennes dans un cercle vertueux avec lequel elles ont rompu il y a un quart de siècle ? Si la croissance redémarre à l'heure actuelle (on la prévoit à plus de 2,5% pour 1999...), est-ce en raison de l'efficacité des politiques fortement restrictives menées depuis plus d'une décennie, ou est-ce simplement une amélioration conjoncturelle mondiale que des politiques budgétaires plus expansives devront gérer efficacement ?

Et enfin, si la monnaie unique est globalement un bon projet pour l'Europe, ne doit-elle pas, enfin, servir l'intérêt général c'est-à-dire l'intérêt des peuples plutôt que les intérêts d'une caste européenne de privilégiés ?

---

[1] Emile Littré, *Dictionnaire de la Langue Française*, Hachette, 1875. Ce terme.
[2] Voir Le Petit Robert édition 1996 à ce terme.
[3] Zaki Laïdi, 1994, "Un monde privé de sens", *Fayard*, p.224/225.
[4] Alain Touraine, 1994, "La crise de l'Etat-nation", *Revue Internationale de Politique Comparée*, p.341/349.
[5] ibid, p.345.
[6] Chiffres provenant d'*Economie européenne*, Supplément A, n°4/5, tableaux 18 et 22.
[7] Barry Eichengreen, 1994, "Institutions and Economic Growth: Europe After World War II", *Centre for Economic Policy Research*, Discussion Paper n°973, june. Ceci pousse certains auteurs à s'interroger quant au maintien de la liberté totale de circulation des capitaux.
[8] Michel Aglietta, 1994, "The International Monetary System: In Search of New Principles", *Centre d'Etudes Prospectivess et d'Informations Internationales*, Document de travail n°11.
[9] Charles Groutage, 1993, "Cost-effective decentralized management and accountability aspects", *European economy*, Reports and Studies n°5, p.625/629.
[10] Commission européenne, 1995, "Rapport de la Commision pour le groupe de réflexion. Conférence intergouvernementale 1996", citation page 34.
[11] Banque européenne d'investissement, 1995, "Rapport annuel 1994", chiffres p.5/6.
[12] CEPR, 1993, "Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?", *Monitoring European Integration*, n°4, p.161.
[13] Werner Hoyer, 1995, "Perspectives pour la Conférence intergouvernementale de 1996: Tâches et objectifs du groupe de réflexion", *Bulletin d'information de l'ambassade d'Allemagne en France*, juillet.
[14] Assemblée nationale, 1995, Rapport d'information n°1986 de la Délégation pour l'Union européenne. Ce rapport fait le compte rendu de la XIIème COSAC qui a eu lieu à Paris en février 1995.
[15] Bernd Spahn, 1993b, "The consequences of economic and monetary union for fiscal relations in the Community and the financing of the Community budget", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.543/584.
[16] Paul McAleavey, 1994, "The Political Logic of the European Community Structural Funds Budget: Lobbying Efforts by Declining Industrial Regions", *European University Institute, Florence*, Working Paper RSC n° 94/2.
[17] Commission européenne, 1993, "Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle", Livre blanc, *Bulletin des Communautés européennes, Supplément 6/93*, novembre.

[18] Jürgen von Hagen & Ian J. Harden, 1994, "National budget processes and fiscal performance", *European economy*, Reports and Studies n°3, p.315/418.

[19] "Clearly it is a political choice as to how much redistribution should occur across countries, rather than an economic necessity related to monetary union. However, political pressures for such redistribution may grow in the EC in response other forces leading to increased integration" dans Tamim A. Bayoumi & Paul R. Masson, 1994, "Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe", *Centre for Economic Policy Research*, Discussion Paper n°1057, November, citation page 23.

[20] Declan Costello, 1993c, "The redistributive effects of interregional transfers: A comparison of the European Community and Germany", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.271/278.

[21] Alexander Italianer & Marc Vanheukelen, 1993, "Proposals for Community stabilization mechanisms: Some historical applications", *European economy*, Reports and Studies n°5, p.495/510.

Bibliographie Générale

Aberbach Joel D., Robert D. Putnam et Bert A. Rockman, 1981, "Bureaucrats and politicians in western democracies", *Cambridge University Press*, Cambridge.
Aglietta Michel & André Orléan, 1982, "La violence de la monnaie", *PUF.*
Aglietta Michel & Camille Baulant, 1994, "Contrainte extérieure et compétitivité dans la transition vers l'union économique et monétaire", *Revue de l'OFCE*, n°48, p.7/51.
Aglietta Michel & alii, 1994, "La coordination depuis l'accord du Plaza. Table ronde", *Economie internationale*, n°89, p.221/240.
Aglietta Michel, 1994, "The International Monetary System: in Search of New Principles", *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales*, Document de travail n°11.
Albrow Martin, 1970, "Bureaucracy", *Pall Mall Press*, London.
Alesina Alberto & Guido Tabellini, 1990, "A Political Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy", *Review of Economic Studies*, vol.57, p.403/414.
Alesina Alberto & Vittorio Grilli, 1993, "On the feasibility of a one-speed or multispeed European Monetary Union", *Economics and Politics*, vol.5, n°2, p.145/165.
Alesina Alberto & Roberto Perotti, 1995, "The Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Papers*, vol.42, n°1, p.1/31.
Alliès Paul, 1992, "Europe, pouvoirs locaux: un nouvel Etat?", dans Michel Crozier & Sylvie Trosa, "La décentralisation. Réforme de l'Etat", *Editions Pouvoirs Locaux*, p.129/136.
Andreff Wladimir, 1993, "La désintégration économique internationale de l'Europe de l'Est", dans J.L. Mucchielli & F. Célimène, op. cit., p.327/51.
Ansart Pierre, 1984, "Proudhon", *Le Livre de Poche (collection Textes et Débats).*
Aristote, édition 1989, "La Politique", *Librairie philosophique J. Vrin.*
Aron Robert & Alexandre Marc, 1948, "Principes du fédéralisme", *Le Portulan.*
Aron Raymond, 1990 [1967], "Les étapes de la pensée sociologique", *Collection tel Gallimard.*
Artus Patrick, 1994, "Mode de financement de l'investissement et croissance", *Document de travail n°09/T, CDC.*
Artus et alii, *Le Policy Mix*, Revue d'Economie Financière, Numéro spécial n°45, janvier 1998.
Assemblée nationale, Délégation pour les Communautés européennes, 1992, Rapport d'information n°2633 sur le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992.
Assemblée nationale, Délégation pour les Communautés européennes, 1993, Rapport d'information n°3254 sur l'activité des Communautés européennes au second semestre de 1992.
Assemblée nationale, Délégation pour les Communautés européennes, 1993, Rapport d'information n°3255 sur le suivi des affaires communautaires par la Délégation: bilan de la neuvième législature et perspective d'avenir.
Assemblée nationale, Délégation pour les Communautés européennes, 1993, Rapport d'information n°205, "Déclaration du gouvernement sur l'Europe".
Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, 1995, Rapport d'information n°1939 sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne (premières réflexions en vue de la Conférence intergouvernementale de 1996).
Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, 1995, Rapport d'information n°1948 sur les propositions de règlement et de convention relatifs à la protection des intérêts financiers des Communautés".
Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, 1995, Rapport d'information n°1986 sur la XIIème Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)

Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, 1995, Rapport d'information n°2077 sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1996".
Attali Jacques, 1993, "Verbatim. 1981/1986", tome I, *Fayard.*
Attali Jacques, 1994, "Europe(s)", *Fayard.*
Aucouin Peter, 1991, "The Politics and Management of restraint Budgeting", dans A. Blais & S. Dion, op. cit.,.
Aymar Christine, 1992, "La théorie des choix publics face à l'explication des structures fiscales: différents points de vue", *Revue Politiques et Management public*, vol.10, n°4, p.86/104.
Badie Bertrand & Pierre Birnbaum, 1982, "Sociologie de l'Etat", *Pluriel Hachette.*
Baer Gunter D. & Tommaso Padoa-Schioppa, 1989, "The Werner report revisited", dans Collection on papers for the Report on economic and monetary union in the european Community, rapport Delors, *Luxembourg*, p.53/60.
Baldwin Richard E., 1994, "Towards an Integrated Europe", *Centre for Economic Policy Research.*
Baverez Nicolas, 1992, "La décentralisation, l'Europe et l'Etat", dans M. Crozier & S. Trosa, op. cit., p.137/144.
Bayoumi Tamim & Barry Eichengreen, 1993, "Shocking aspects of European monetary integration", dans F.Torres & F. Giavazzi, "Adjustment and growth in the EMU", op. cit., p.193/229.
Bayoumi Tamim & Paul Masson, 1994, "Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe", *Centre for Economic Policy Research*, Discussion Paper n°1057, November.
Bayoumi Tamim & Geoffrey Woglom, 1995, "Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from US States", *Centre for Economic Policy Research*, Discussion Paper n°1088, January.
Beetham David, 1985, "Max Weber and the Theory of Modern Politics", *Polity Press.*
Bélanger Gérard & Jean-Louis Migué, 1974, "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, XVII, Spring, p.27/42.
Bénard Jean, 1985, "Economie publique", *Economica*, Paris.
Bénassy Agnès & Jean Pisany-Ferry, 1994, "Indépendance de la banque centrale et politique budgétaire", *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales*, Document de travail n°2.
Berger François, 1992, "Le principe de subsidiarité en droit communautaire", *Les petites affiches*, n°79, 1er juillet, p.42.
Bergin J., Lipman B., *Evolution with State Dependent Mutations*, Queen University, 1995
Bergsten C. Fred, 1993, "The rationale for a rosy view. What a global economy will look like", *The Economist*, 11/9/1993, p.59/62.
Besnainou Denis, 1995, "Les fonds structurels: quelle application aux PECO?", *Economie internationale*, vol.62, p.215/231.
Blais André & Stéphane Dion ed., 1991, "The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence", *University of Pittsburgh Press.*
Blanchard Olivier & Lawrence Katz, 1992, "Regional evolutions", *Brookings Papers on Economic Activity*, n°1, p.1/61.
Blöchliger Hansjörg J. & René L. Frey, 1993, "The evolution of Swiss federalism: A model for the European Community?", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.217/241.
Boadway Robin & Frank Flatters, 1982, "Efficiency and equalisation payments in a federal system of government: a synthesis and extension of recent results", *Canadian Journal of Economics*, vol.15, p.613/633.
Boadway Robin & D.E. Wildasin, 1984, "Public Sector Economics", *Little, Brown and Company.*
Boadway Robin, 1992, "La répartition constitutionnelle des pouvoirs vue sous l'angle économique", *Conseil économique du Canada.*
Boltho Andrea, 1989, "European and United States Regional Differentials: a Note", *Oxford Review of Economics Policy*, vol.5, n°2, p.105/115.
Bonnaz Hervé & Philippe Mills, 1993, "Perspectives du budget communautaire en union économique et monétaire", *Economie et Prévision*, n°109, p.39/46.
Borcherding Thomas E., 1977, "Budgets and Bureaucrats: sources of government growth", *Durham, NC: Duke University Press.*
Borcherding Thomas E., W.W. Pommerehne et F. Schneider, 1982, "Comparing the efficiency of private and Public Production: The Evidence from Five Countries", *Zeitschrift für Nationalökonomie*, vol.89, p.127/156 repris par Dennis C. Mueller, 1989, "Public Choice II", *Cambridge university Press*, p.261/265.
Bouissou Jean-Marie, 1993, "Le Japon en quête de légitimité", dans Zaki Laïdi, op. cit., p.69/101.
Boulouis Jean, 1993, "Droit institutionnel des communautés européennes", 4ème édition, *Montchrestien.*
Bourguinat Henri, 1993, "L'émergence contemporaine des zones et blocs régionaux", dans J.L. Mucchielli & F. Célimène, op. cit., p.3/16.
Brennan Geoffrey & James M. Buchanan, 1977, "Towards a Tax Constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*,8 repris dans James M. Buchanan et Robert Tollison, 1984, "The Theory of Public Choice II", *Ann Arbor. The University of Michigan Press*, p.71/89.

Brennan Geoffrey et James M. Buchanan, 1980, "The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution", *Cambridge University Press.*
Brenton Paul & Daniel Gros, 1993, "The budgetary implications of EC enlargement", *Centre for European Policy Studies, Working Document n°78.*
Breton Albert, 1974, "The Economic Theory of Representative Government", *Chicago: Aldine.*
Bribosia Hervé, 1992, "Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres. Commentaire sur l'article 3 B du traité de Maastricht", *Revue du Marché Unique Européen*, n°4, p.165/188.
Brugmans Hendrik, 1966, "Le fédéralisme européen", *Leyden: A. W. Sythoff.*
Buchanan James M., 1975, "The Limits of Liberty", *University of Chicago Press.*
Buchanan James M. & Richard E. Wagner, 1978, "Fiscal Responsability in Constitutional Democracy", *Boston: Studies in Public Choice, vol.1.*
Buchanan James M., 1980, "Rent Seeking and Profit Seeking", dans Buchanan-Tollison-Tullock eds., "Toward a Theory of Rent Seeking Society", *College Station: Texas A&M Press*, p.3/15.
Buchanan James M., 1981, "Constitutional Restrictions on the Power of Government", The Frank M. Engle Lecture in Economic Security, repris dans James M. Buchanan et Robert Tollison, 1984, "The Theory of Public Choice II", *Ann Arbor. The University of Michigan Press.*
Buchanan James M. & Geoffrey Brennan, 1985, "The Reason of Rules", *Cambridge University Press.*
Buchanan James M., 1986, "Liberty, Market and State", *Brighton: Wheatsheaf.*
Buchanan James M, 1989, "Essays on the Political economy", *University of Hawaï Press.*
Buchanan James M., 1990, "Europe's Constitutional Opportunity", dans James M. Buchanan et alii, "Europe's Constitutional Future", *Institute of Economic Affairs, London*, p.1/20.
Buchanan James M., 1990, "The domain of constitutional economics", *Constitutional Political Economy*, vol.1, n°1, p.1/18.
Buchanan James M., 1991, "Constitutional Economics", *IEA Masters of Modern Economics, Basil Blackwell.*
Buchanan James M. & Gordon Tullock, 1962, "The Calculus of Consent", *Ann Arbor: University of Michigan Press.*
Buchanan James M. & Charles J. Goetz, 1972, "Efficiency limits of fiscal mobility: an assesment of the Tiebout model", *Journal of Public Economics*, vol.1, p.25/43.
Buiter Willem, Giancarlo Corsetti et Nouriel Roubini, 1993, "Excessive deficits: Sense and nonsense in the treaty of Maastricht", *Economic Policy*, n°16, p.57/100.
Burdekin Richard C.K. & Thomas D. Willett, 1992, "The importance of central bank independence", dans Richard Burdekin & Farrokh Langdana, "Budget deficits and economic performance", *Routledge*, p.59/75.
Bureau Dominique & Paul Champsaur, 1992, "Fédéralisme budgétaire et unification économique européenne", *Revue de l'OFCE*, n°40, p.87/99.
Busino Giovanni, 1993, "Les théories de la bureaucratie", Que sais-je? n° 2769, *PUF.*
Buzelay Alain & Achille Hanequart, 1994, "Problématique régionale et cohésion dans la communauté européenne", *Economica.*
Cadiou Loïc & Gérard Cornilleau, 1994, "Contenu en emploi et partage des fruits de la croissance", dans P.A. Muet, op. cit., p.63/94.
Camilleri Joseph A. & Jim Falk, 1992, "The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World", *Edward Elgar.*
Campbell Colin & Donald Naulls, 1991, "The Limits of the Budget-Maximizing Theory" dans André Blais et Stéphane Dion ed., "The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence", *University of Pittsburgh Press.*
Canzoneri Matthew B, Vittorio Grilli et Paul R. Masson, 1992, "Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US", *CEPR/IMF, Cambridge University Press*, Cambridge.
Carcassonne Guy, 1994, "Ce que fait Matignon", *Pouvoirs*, n°68, p.31/42.
Carlin Wendy, 1994, "West German Growth and Institutions, 1945/1990", *CEPR Discussion Paper n°896.*
Carney Frederick S., 1964, "The Politics of Johannes Althusius", *Eyre and Spottiswoode,* London.
Cazes Sandrine, 1993, "Protection sociale et intégration économique européenne", *Revue de l'OFCE*, n°43, p.135/167.
Cebula Richard J., 1979, "A Survey of the Litterature on the Migration Impact of State and local Government Policies", *Public Choice*, vol.1, p.69/83.
Centre for Economic Policy Research Annual Report, 1990, "The Impact of Eastern Europe", *Monitoring European Integration*, n°*1.*
Centre for Economic Policy Research Annual Report, 1991, "The Making of Monetary Union", *Monitoring European Integration*, n°2.
Centre for Economic Policy Research Annual Report, 1992, "Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement", *Monitoring European Integration,* n°3.

Centre for Economic Policy Research Annual Report, 1993, "Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?", *Monitoring European Integration,* n°4.
Charpentier Jean, 1994, "Quelle subsidiarité", *Pouvoirs*, n°69, p.49/62.
Châtelet François, Olivier Duhamel et Evelyne Pisier, 1989, "Dictionnaire des oeuvres politiques", *PUF.*
Chauvel Louis, 1993, "Les valeurs dans la Communauté européenne: l'érosion des extrémismes", *Revue de l'OFCE*, n°43, p.93/134.
Choi K., 1983, "A Statistical Test of Olson's Model", dans Dennis C. Mueller, "The Political Economy of Growth", *Yale University Press*, p.57/78.
Coase Ronald H., 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol.3, p.1/44 repris dans Samuel Baker & Catherine Elliott, 1990, "Readings in Public Sector Economics", *D.C. Heath and Company*, p.124/139.
Cohen Benjamin J., 1993, "Beyond EMU: the problem of sustainability", *Economics and Politics*, vol.5, n°2, p.187/203.
Cohen-Tanugi Laurent, 1992 [1985], "Le droit sans l'Etat", *Collection Quadrige/PUF.*
Cohen-Tanugi Laurent, 1992a, "L'Europe en danger", *Fayard.*
Cohen-Tanugi Laurent, 1992b, "L'Etat dans la construction européenne. Intégration juridique ou politique?", dans René Lenoir & Jacques Lesourne (sous la direction de), "Où va l'Etat? La souveraineté économique et politique en question", *Le Monde Editions*, p.156/167.
Cohen-Tanugi Laurent, 1993, "Les perspectives institutionnelles de l'Union européenne", *Politique étrangère*, n°1/1993, p.35/42.
Collectif, 1993, Chronique de conjoncture: "La force fait l'union", *Revue de l'OFCE*, n°47, p.5/53.
Collinson Sarah, Hugh Miall et Anne Michalski, 1993, "A Wider European Union? Integration and Cooperation in the New Europe", *The Royal Institute of International Affairs Discussion Paper n°48.*
Combacau Jean, 1993, "Pas une puissance, une liberté: la souveraineté internationale de l'Etat", *Pouvoirs*, n°67, p.47/58.

COMMISSION EUROPEENNE:

Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté. "Rapport Werner". 8 octobre 1970. Luxembourg. Supplément au Bulletin II-1970. Retirage: II/005/84-FR.
Committee for the study of economic and monetary union, 1989, "Report on economic and monetary union in the European Community".
1989, "Marché unique, monnaie unique - Une évaluation des avantages et des coûts potentiels de la création d'une union économique et monétaire", *Economie européenne*, n°44.
1991, "The economics of EMU", *European Economy, Special report n°1.*
1991, "Conférences intergouvernementales: contributions de la Commission", *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 2.
1992, "Rapport sur la subsidiarité", *Europe Documents*, n°1804/05, 30 octobre 1992.
1992, "Discours du président Jacques Delors devant le Parlement européen", *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 1/92.
1992, "L'Europe et le défi de l'élargissement", *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 6/92, "Le défi de l'élargissement. Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Finlande".
1993, "Discours du président Jacques Delors devant le Parlement européen", *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 1/93.
1993, *le Président*, "Entrer dans le XXIème siècle. Les perspectives de l'économie européenne", juin.
1993, "Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle", Livre blanc, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 6/93.
1993, "Le défi de l'élargissement. Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Norvège", *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 2/93.
1993, "La Communauté européenne comme partenaire dans le commerce mondial", *Economie européenne*, n°52.
1993, "La situation économique et financière de la Belgique", *Economie européenne,* Rapports et Etudes n°4.
1993, "The economics of Community public finance", *European Economy,* Reports and Studies n°5.
1993, "Monnaie stable - Finances saines - Des finances publiques de la Communauté dans la perspective de l'UEM", *Economie européenne*, n°53. Liste des experts: Tom Courchene, Charles Goodhart, Alberto Majocchi, Wim Moesen, Remy Prud'homme, Friedrich Schneider, Stephen Smith, Bernd Spahn et Cliff Walsh.
1993, "Rapport économique annuel pour 1993", *Economie européenne*, n°54.
1993, "Les grandes orientations des politiques économiques et rapport sur la convergence", *Economie européenne*, n°55.

1993, "Règlement n°3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne", *JOCE* n°L332/7 du 31/12/1993.
1994, "Rapport économique annuel pour 1994", *Economie européenne*, n°56.
1994, "Les grandes orientations des politiques économiques de 1994. Rapport sur la mise en oeuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers", *Economie européenne*, n°58.
1994, "Towards greater fiscal discipline", *European Economy*, Reports and Studies n°3.
1994, "EC agricultural policy for the 21st century", *European Economy*, Reports and Studies n°4.
1994, "Le financement des réseaux transeuropéens", SEC(94) 860 final, 15 juin.
1994, "Compétitivité et cohésion: tendances dans les régions", Cinquième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté.
1994, "Rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes. 1993", *JOCE* du 24/11/1994.
1995, "Rapport économique annuel 1995", *Economie européenne*, n°59.
1995, "Supplément A: Analyses économiques", n°4/5, avril/mai.
1995, "Cinquième rapport annuel sur la mise en oeuvre de la réforme des fonds structurels. 1993", COM(95) 30 final, 20/3/1995.
1995, "Recommandation de la Commission concernant les grandes orientations de la politique économique des Etats membres et de la Communauté", COM(95) 228/2/3/4.
1995, "Rapport de la Commission pour le groupe de réflexion. Conférence intergouvernementale 1996".
1996, « Les décisions de la conférence intergouvernementales », n°64
1997, IME, Rapport sur la convergence dans l'UE
1998, IME, Rapport sur la convergence dans l'UE

Constantinesco Vlad, 1991, "La Subsidiarité comme Principe Constitutionnel de l'Intégration Européenne", *Aussenwirtschaft*, 46, Heft III/IV.
Constantinesco Vlad, 1991, "La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres. L'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité", dans Christian Engel & Wolfgang Wessels (eds.), "From Luxembourg to Maastricht: Institutional Change in the European Community after the Single European Act", *Europa Union Verlag, Analysen zur Europapolitik des Instituts für Europäische Politik, Band 6*, p.109/138.
Corsetti Giancarlo & Nouriel Roubini, 1993, "The design of optimal fiscal rules for Europe after 1992", dans F.Torres & F. Giavazzi, "Adjustment and growth in the EMU", op. cit., p.46/81.
Costello Declan, 1993a, "Intergovernmental grants: What role for the European Community?", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.103/119.
Costello Declan, 1993b, "Public finances in federations and unitary Sates", dans ibid, p.245/264.
Costello Declan, 1993c, "The redistributive effects of interregional transfers: A comparison of the European Community and Germany", dans ibid, p.271/278.
Costello Declan, 1993d, "Public interventions to promote economic efficiency: Implications for the EC budget", dans ibid, p.371/393.
Council of Economic Advisers, 1994, "Economic Report of the President", *US Governement Printing Office.*
Courchene Thomas J. & John N. McDougall, 1991, "The Context for Future Constitutionnal Options" dans Ronald L. Watts and Douglas M. Brown (Ed.), "Options for an New Canada", *University of Toronto Press*, p.33/51.
Courchene Thomas J., 1993, "Reflections on Canadian federalism: Are their implications for European economic and monetary union?", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.127/166.
Creel Jérôme & Henri Sterdyniak, 1995, "Les déficits publics en Europe: causes, conséquences ou remèdes à la crise? ", *Revue économique*, vol.46, n°3, p.645/656.
Croisat Maurice, 1992, "Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines", *Clefs Politique/Montchrestien.*
Crozier Michel, 1964, "Le phénomène bureaucratique", *Point Seuil.*
Crozier Michel, 1988, "Comment réformer l'Etat? Trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, Etats-Unis", Rapport au ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives, *La Documentation Française*, Paris.
Crozier Michel, 1992, "L'oeuvre inachevé", dans Michel Crozier & Sylvie Trosa, "La décentralisation. Réforme de l'Etat", *Editions Pouvoirs Locaux*, p.13/15.
Cukierman Alex, Steven B. Webb et Bilin Neyapti, 1992, "Measuring the Independence of Banks and Its Effects on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, vol.6, n°3, p.353/398.
Cuomo Commission on Competitiveness / Smith Lee (Ed), 1992, "America's Agenda. Rebuilding Economic Strength", *M.E. Sharpe.*
Dagory Philippe, , "La "Politique" d'Althusius", *Thèse d'Etat de droit public, Université de Paris I.*

Daniel Jean-Marc, Alain Gubian et Hélène Harasty, 1993, "Finances publiques en Europe: un blocage généralisé?", *Revue de l'OFCE*, n°46, p.175/209.
Daups Thierry, 1992, "L'idée de constitution européenne", *Thèse pour le doctorat de droit public, Université de Paris X.*
Davis Lance E. & Douglass C. North, 1971, "Institutional Change and American Economic Growth", *Cambridge University Press.*
Day Kathleen M., 1992, "Interprovincial migration and local public goods", *Canadian Journal of Economics*, vol.25, n°1, p.123/144.
Dehousse Renaud & Joseph Weiler, 1990, "The Legal dimension", dans William Wallace ed., "The Dynamics of European Integration", *Pinter Publishers*, p.242/260.
Delors Jacques, 1992, "Le nouveau concert européen", *éditions Odile Jacob.*
Delors Jacques, 1993, "Notre Europe dans le village-planète, entre survie et déclin", discours prononcé devant le club "Témoin" les 28 et 29 août 1993.
Delors Jacques, 1994, "L'unité d'un homme", entretiens avec Dominique Wolton, *éditions Odile Jacob.*
Derycke Pierre-Henri & Guy Gilbert, 1988, "Economie publique locale", *Economica*, Paris.
Desire Andrew, 1987, "Testing Theories: the Contribution of Bureaumetrics", dans Jan-Erik Lane ed., "Bureaucratic and Public choice", *London: Sage*, p.94/144.
Dobson Wendy, 1991, "Economic Policy Coordination: Requiem or Prologue?", *Institute for International Economics*, Washington, DC.
Documentation française, 1992, "Les Constitutions de l'Europe des Douze", *Collection retour au texte.*
Downs Anthony, 1960, "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy?", *World Politics*, vol.12, p.541/564.
Downs Anthony, 1967, "Inside Bureaucracy", *Boston, Mass.:Little, Brown.*
Drèze Jacques H. & Edmond Malinvaud avec alii, 1994, "Croissance et emploi: l'ambition d'une initiative européenne", *Revue de l'OFCE*, n°49, p.247/288.
Drumetz Françoise, Hélène Erkel-Rousse et Pierre Jaillard, 1993, "La convergence régionale et l'UEM", *Economie et Statistique*, n°262/263, p.135/147.
Dunleavy Patrick, 1985, "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental model", *British Journal of Political Science*, vol. 15, p.299/320.
Dunleavy Patrick, 1991, "Existing Public Choice Models of Bureaucracy", dans "Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science", *Harvester, Wheatsheaf*, p.147/173.
Dye Thomas R., 1990a, "American Federalism. Competition Among Governments", *Lexington Books, D.C. Heath and Company*, p. 16.
Dye Thomas R., 1990b, "The Policy Consequences of Intergovernmental Competition", *Cato Journal*, vol.10, n°1, p.59/73.
Eichengreen Barry, 1990, "One money for Europe? Lessons from the US currency union", *Economic policy*, n°10, p.118/166.
Eichengreen Barry, 1993, "European Monetary Unification", *Journal of Economic Litterature*, vol.XXXI, September, p.1321/57.
Eichengreen Barry & Jeffry Frieden ed., 1994, "The political economy of European Monetary Unification", *Westview Press.*
Eichengreen Barry, 1994, "Fiscal policy and EMU", dans B. Eichengreen & J. Frieden, op. cit., p.167/190.
Eichengreen Barry & Charles Wyplosz, 1994, "Pourquoi le SME a explosé?", *Revue économique,* vol.45, n°3, p.673/687.
Elazar Daniel J., 1991, "The multi-faceted covenant: The Biblical Approach to The Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius", *Constitutional Political Economy*, vol.2, p.187/208.
Ellison G., « Cooperation in the Prisoner's Dilemma with Anonymous Random Matching », Review of Economic Studies, 1995, 61 : 567-588
Ellison G., « Basins of Attraction and Long-Run Equilibria », MIT, 1995.
Fingleton Eamonn, 1995, "Japan's Invisible Leviathan", *Foreign Affairs*, vol.74, n°2, p.69/85.
Fitoussi Jean-Paul & Pierre-Alain Muet, 1993, "Les enjeux de l'Europe", *Revue de l'OFCE*, n°43, p.7/20.
Fitoussi Jean-Paul & Marc Flandreau, 1994, "Le Système monétaire international et l'Union économique et monétaire", *Revue de l'OFCE*, n°51, p.167/181.
Fitoussi Jean-Paul, 1995, "Le débat interdit. Monnaie, Europe, Pauvreté", *arléa.*
Flatters Frank, V. Henderson & P. Mieszkowski, 1974, "Public good, efficiency, and regional fiscal equalization", *Journal of Public Economics*, vol.3, p.99/112.
Foley Duncan K., 1978, "State Expenditure from a Marxist Perspective", *Journal of Public Economics*, vol.9, p.221/238.

Fontaine Pascal, 1994, "L'union européenne", *Point Essai/Seuil.*
Forbes Kevin F. & Ernest M. Zampelli, 1989, "Is Leviathan a Mythical Beast?", *The American Economic Review*, june, vol.79, p.587/596.
Fouet Monique, 1993, "Les trois Europes", *Revue de l'OFCE*, n°43, p.21/67.
Fournier Jacques, 1987, "Le travail gouvernemental", *Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz.*
Franchini Claudio, 1991, "Les problèmes de relations entre l'administration communautaire et les administrations nationales", *Revue Politiques et Management public*, vol.9, n°2, p.38/50.
Franklin Michael, 1992, "The EC Budget: Realism, Redistribution and Radical Reform", *Discussion Paper n°42/Royal Institute of International Affairs.*
Frellesen Thomas & Roy H. Ginsberg, 1994, "EU-US Foreign Policy Cooperation in the 1990s: Elements of Partnership", *CEPS*, Paper n°58.
Frey Bruno S., 1984, "The Public Choice View of International Political Economy", *International Organisation,* repris dans R. Vaubel & T.D. Willett ed, 1991, op. cit., p.7/26.
Friedrich Carl Joachim, 1932, "Politica methodice digesta of Johannes Althusius", *Harvard University Press.*
Friedrich Carl Joachim, 1989, "Fédéralisme", *Encyclopaedia Universalis*, tome 9, p.329/332.
Fritsch-Bournazel Renata, 1993, "Le statut international de l'Allemagne", *Pouvoirs*, n°66, p.111/120.
Fundberg D., Levine D.K., « Consistency and Cautious Fictious Play », Journal of Econmic Dynamics and Control, 1995, 19 : 1065-1090
Fundberg D., Levine D.K., « Learning in Games », Cambridge, MIT Press, 1998.
Fundberg D., Kreps D., « Repeated games with long-run and short-run players, MIT n°474, 1989.
Garrett Geoffrey, 1993, "The Politics of Maastricht", *Economics and Politics*, vol.5, n°2, p.105/123.
Giersch Herbert, 1987, "Internal and External Liberalisation for Faster Growth", *Economic Papers*, n°54, Commission of the European Communities, DGII.
Gilbert Guy & Alain Guengant, 1992, "L'émiettement communal et la fiscalité", *Pouvoirs*, n°60, p.85/98.
Grossman Philip J. & Edwin G. West, 1994, "Federalism and the growth of government revisited", *Public Choice*, vol.79, n°1/2.
Groutage Charles, 1993, "Cost-effective decentralized mamagement and accountability aspects", *European Economy,* Reports and Studies n°5, p.625/629.
Gilpin Robert, 1987, "The Political Economy of International Relations", *Princeton University Press.*
Gilson Etienne, 1989, "Le thomisme. Introduction à la philosophie de saint Thomas d'Aquin", *Librairie philosophique, Vrin.*
Girard E. de, 1896, "Ketteler et la question ouvrière", *K.-J. Wyss*, Berne.
Giscard d'Estaing Valéry, "On the principle of subsidiarity", Parlement européen, *Documents parlementaires*, A3-163/90/PART B, 4 juillet 1990.
Giscard d'Estaing Valéry, 1991, "La règle d'or du fédéralisme européen", *Revue des Affaires Européennes*, 1/1991.
Goldstein Morris & Geoffrey Woglom, 1992, "Market-based fiscal discipline in monetary unions: Evidence from the US municipal bond market", dans M. Canzoneri et alii: "Establishing a central bank: Issues in Europe and lessons from the US", op. cit., p.228/270.
Goodhart Charles & Stephen Smith, 1993, "Stabilization", *European economy*, Reports and Studies n°5, p.419/455.
Gougeon Jacques-Pierre, 1993, "L'économie allemande", *Le Monde Editions/Marabout.*
Gramlich Edward M., 1977, "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Litterature", dans W. Oates (ed.), "The Political Economy of Fiscal Federalism", *Lexington Books*, p.219/239.
Gramlich Edward M. & Daniel L. Rubinfeld, 1982, "Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter Hypothesis", *Journal of Political Economy*, june, vol. 90, p.536/560.
Gramlich Edward, 1987, "Federalism and Federal Deficit Reduction", *National Tax Journal*, vol.40, Septembre, p.299/313.
Greffe Xavier, 1981, "Analyse économique de la bureaucratie", *Economica.*
Greffe Xavier, 1984, "Territoires en France: Les enjeux de la décentralisation", *Economica.*
Gretschmann Klauss, 1991, "Le principe de subsidiarité: quelles responsabilités à quel niveau de pouvoir dans l'Europe intégrée", dans Institut Européen d'Administration Publique, op. cit., p.49/67.
Grewe-Leymarie Constance, 1981, "Le fédéralisme coopératif", *Economica.*
Grilli Vittorio, Donato Masciandaro et Guido Tabellini, 1991, "Political and monetary institutions in the industrial countries", *Economic Policy*, n°13, p.342/392.
Gros Daniel & Niels Thygesen, 1992, "European Monetary integration. From the European Monetary System to European Monetary Union", *Longman*, London.

Grossman Philip & Edwin West, 1994, "Federalism and the growth of government revisited", *Public Choice*, vol.79, n°1/2.
Guiano H., *L'Etrange Renoncement*, Albin Michel, 1998.
Guigou Elisabeth, 1994, "Pour les Européens", *Flammarion.*
Guillaume Marc, 1992, "Déficit démocratique et déficit juridique: quoi de neuf en France?", *Revue française d'administration publique*, n°63, juillet-septembre, p.435/446.
Haan de J., Sterks C.G.M. et de Kam C.A., 1992, "Towards budget discipline: an economic assessment of the possibilities for reducing national deficits in the run-up to EMU", *Economic Papers/DGII, n°99.*
Haan de J., Sterks C.G.M. et de Kam C.A., 1994, "An assessment of margins for consolidation in the Member States of the European Union", *European economy*, Reports and Studies n°3, p.29/45.
Haas Ersnt B., 1964, "Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization", *Stanford University Press.*
Hanf Dominik, 1994, "Le jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du Traité de Maastricht", *Revue trimestrielle de droit européen*, n°3, p.391/423.
Hagen Jürgen von, 1991, "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", *Journal of Public Economics*, vol.44, p.199/210.
Hagen Jürgen von, 1992, "Fiscal arrangements in a monetary union: Evidence from the US", dans Donald E. Fair & Christian de Boissieu, "Fiscal policy, taxation and the financial system in an increasingly integrated Europe", *Kluwer, Dordrecht, Netherlands*, p.337/360.
Hagen Jürgen von, 1992, "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *Economic Papers n°96, DGII.*
Hagen Jürgen von, 1992, "Fiscal arrangements in a monetary union: evidence from the US", dans D.E. Fair & C. de Boissieu (eds.), "Fiscal Policy, Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe", *Kluwer Academic Publishers*, p.337/359.
Hagen Jürgen von & Michele Fratianni, 1993, "The transition to European Monetary union and the European Monetary institute", *Economics and Politics*, vol.5, n°2.
Hagen Jürgen von & Ian J. Harden, 1994, "National budget processes and fiscal performance", *European economy*, Reports and Studies n°3, p.315/418.
Hamada Koichi & Daniel Porteous, 1992, "L'intégration monétaire en perspective historique", *Revue d'économie financière*, n°22.
Hamilton B., 1975, "Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments", *Urban Studies*, juin, vol.12, p.205/211.
Hamilton Alexander, Jay John et Madison James, 1988 [1787/88], "Le Fédéraliste", *Nouveaux horizons, Economica.*
Harasty Hélène & Jacques Le Cacheux, 1994, "Italie: rigueur sans récession", *Revue de l'OFCE*, n°48, p.107/129.
Harsanyi J., « Games with Randomly distributed payoffs », International Journal of Game Theory, n°2, pp.1-23
Héraud Guy, 1968, "Les principes du fédéralisme et la fédération européenne", *Presses d'Europe.*
Hercowitz Zvi & David Pines, 1991, "Migration with fiscal externalities", *Journal of Public Economics*, vol.46, p.163/180.
Hermet Guy, 1991, "L'individu-citoyen dans le christianisme occidental", dans "Sur l'individualisme" ouvrage collectif sous la direction de Pierre Birnbaum et Jean Leca, Références, *Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.*
Hoyer Werner, 1995, "Perspectives pour la conférence intergouvernementale de 1996: Tâches et objectifs du groupe de réflexion", Bonn, le 31 mai, *Bulletin d'information de l'ambasse d'Allemagne en France*, juillet 1995.
Hrbek Rudolf , 1992, "The German Länder and EC Integration", *Journal of European Integration*, vol. XV, n°2/3, p.173/193.
Inman Robert P., 1988, "Federal Assistance and Local Services in the Unites States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order", dans Harvey S. Rosen, "Fiscal federalism: Quantitative studies", *The University of Chicago Press*, Chicago and London, p.33/73.
Institut européen d'administration publique, 1991, "Subsidiarité: défi du changement. Actes du Colloque Jacques Delors", Maastricht les 21 et 22 mars.
Institut monétaire européen, 1995, "Rapport annuel 1994", *Francfort-sur-le Main.*
Italianer Alexander & Marc Vanheukelen, 1993, "Proposals for Community stabilization mechanisms: Some historical applications", *European economy*, Reports and Studies n°5, p.495/510.
Jacquin Robert, 1943, "Taparelli", *P. Lethielleux.*
Jacquemin A. & André Sapir, 1988, "European integration or world integration", *Weltwirtschaftliches Archiv*, n°124, p.127/139.

Jacquemin A. & André Sapir, 1991, "Europe post-1992: Internal and external liberalization", *The American Economic Review*, n°81, p.166/170.
Joulfaian David & Michael L. Marlow, 1991, "Centralization and government competition", *Applied Economics*, vol.23, n° 10, p.1603/1612.
Kandori M., « Social Norms and Community Enforcement », Review of Economic Studies, n°58, 1992, pp.61-80
Kandori M., Mailath G., Rob R., « Learning, Mutation and Long run Equilibria in Games », Econometrica, n°61, 1993, pp.27-56.
Katz Lawrence F.& Alan B. Krueger, 1993, "La situation du marché du travail et les considérations budgétaires", p.47/85 dans OCDE, 1993, "Flexibilité des rémunérations dans le secteur public".
Katzenstein Peter, 1987, "Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State", *Temple Universiy Press.*
Kayten P.J.C., 1991, "Community Law and the Principle of Subsidiarity", *Revue des Affaires Européennes*, n°2, p.39.
Kennedy Paul, 1991 [1988], "Naissance et déclin des grandes puissances", *Petite Bibliothèque Payot/Documents.*
Kennedy Paul, 1992, "Préparer le XXIème siècle", *éditions Odile Jacob.*
Keohane Robert O. & Stanley Hoffmann, 1989, "European integration and neo-functional theory: Community policy and institutional change", *Harvard.*
Keohane Robert O. & Stanley Hoffmann, 1990, "Community politics and institutional change", dans William Wallace ed., "The Dynamics of European Integration", *Pinter Publishers*, p.276/300.
Ketteler Guillaume-Emmanuel de, 1869, "La question ouvrière et le christianisme", *Grandmont-Donders*, Liège.
Ketteler Guillaume-Emmanuel de, 1862, "Liberté, Autorité, Eglise. Considérations sur les grands problèmes de notre époque", *Louis Vivès*, Paris.
Kindleberger Charles, 1981, "Dominance and Leadership in the International Economy", *International Studies Quaterly*, vol. 25, n° 3, p.242/254.
Kiwiet D. Roderick, 1991, "Bureaucrats and Budgetary Outcomes: Quantitative Analysis", dans A. Blais & S. Dion, op. cit.
Krugman Paul, 1993, "Lessons of Massachusetts for EMU", dans F. Torres & F. Giavazzi, "Adjustment and growth in the EMU", op. cit., p.241/261.
Krugman Paul, 1994, "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, March/April, p.28/44.
Kuhlmann Joost M. J., 1993, "Community loan and loan-related instruments", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.587/606.
Kydland Finn E. & Edward S. Prescott, 1977, "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, vol.85, p.473/491.
Lafay Gérard, 1993, "Prospective de l'économie mondiale dans le secteur industriel", dans J.L. Mucchielli & F. Célimène, 1993, "Mondialisation et régionalisation. Un défi pour l'Europe", *Economica*, p.17/29.
Lagroye Jacques, 1991, "Sociologie politique", *Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.*
Laïdi Zaki, 1993, "Penser l'après-guerre froide", dans Zaki Laïdi (sous la direction de), "L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide", *Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, p.5/12.
Laïdi Zaki (sous la direction de), "L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide", *Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.*
Laïdi Zaki, 1993, "Sens et puissance dans le système international", dans Zaki Laïdi (sous la direction de), "L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide", *Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, p.13/44.
Laïdi Zaki, 1994, "Un monde privé de sens", *Fayard.*
Lambert John, 1990, "Europe: The Nation-State Dies Hard", *Review of Radical Political Economics*, vol.22, n°1, p.1/13.
Lamers Karl & Wolfgang Schäuble, 1994, "Réflexions sur la politique européenne", CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, 1er septembre, document transmis par l'ambassade d'Allemagne.
Le Gloannec Anne-Marie, 1994, "La République fédérale d'Allemagne", *Le Livre de Poche.*
Le Goff Yves, 1965, "La civilisation de l'Occident médiéval", *Arthaud.*
Lehner Franz, 1983, "Pressure Politics and Economic Growth: Olson's Theory and the Swiss Experience", dans Dennis C. Mueller, "The Political Economy of Growth", *Yale University Press*, p.203/214.
Lenaerts Koen, 1990, "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism", *The American Journal of Comparative Law*, vol.38, n° 2, p.205/263.
Llau P. (1994) : "L'Equilibre Budgétaire", Paris Economica, sous la direction de L.Tallineau.
Llau P., *Economie Financière Publique*, PUF, 1997.
Llau P., Percebois, « Déficits et dettes publics », Revue Française de Finances Publiques, n°55, 1996, LGDJ, pp.49-64

Llau P., « La coordination des dépenses publiques d'allocation et de redistribution face au fédéralisme budgétaire en UEM », Revue d'Economie Financière, n°45, janvier 1998.
Lloyd P.J., 1992, "Régionalisation et commerce mondial", *Etude économique de l'OCDE*, n°18, p.7/34.
Long Larry H., 1979, "Poverty States and receipt of welfare among Migrants and Nonmigrants in Large Cities", *American Sociological Review*, vol.30, Février, p.46/56.
Loufir Rahim & Lucrezia Reichlin, 1993, "Convergence nominale et réelle parmi les pays de la CE et de l'AELE", *Revue de l'OFCE*, n°43, p.69/92.
Lordon Frédéric, 1994, "Marchés financiers, crédibilité et souveraineté", *Revue de l'OFCE*, n°50, p.103/124.
Louis Jean-Victor, 1993, "L'ordre juridique communautaire", 6ème édition, *Commission des Communautés européennes, Perspectives européennes.*
Ludlow Peter & Daniel Gros, 1992, "The European Union and the Future of Europe", *CEPS Working Document n°73.*
Ludlow Peter & Niels Ersboll, 1994, "Towards 1996: The Agenda of the Intergouvernmental Conference", *CEPS Working Document.*
McCrone Gavin, 1992, "Subsidiarity: Its Implications for Economic Policy", *National Westminster Bank Quaterly Review*, November, p.46/56.
Mc Luhan Marshall, 1967, "La galaxie Gutemberg. Les civilisations de l'âge oral à l'imprimerie", *Mame*, Paris.
MacDougall Sir Donald, Dieter Biehl, Arthur Brown, Francesco Forte, Yves Fréville, Martin O'Donoghue, Theo Peeters, 1977, "Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne". Volume I: Rapport général, Bruxelles.
MacDougall, 1977, "Rôle futur de la Communauté européenne dans les interventions économiques sectorielles des administrations publiques", volume II, ibid, p.373/411.
Mackenzie-Stuart Lord, 1991, "Evaluation des vues exprimées et introduction à une discussion-débat", dans Institut européen d'administration publique, "Subsidiarité: défi du changement", op. cit., p.41/46.
McLean Iain, 1987, "Public Choice. An Introduction", *Basil Blackwell.*
Mahé Louis-Pascal et alii, 1995, "L'agriculture et l'élargissement", *Economie internationale*, vol.62, p.233/254.
Maillet Pierre & Dario Velo, 1994, "L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration", *L'Harmattan.*
Maillet Pierre, 1994, "Du constat de l'hétérogénéité à l'idée de géométrie variable organisée", dans P. Maillet & D. Velo, "L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration", op. cit., p.17/43.
Maillet Pierre, 1994, "Champs et modalités d'application de la géométrie variable", dans P. Maillet & D. Velo, "L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration", op. cit., p.77/126.
Mancini Federico, 1989, "The Making of a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 26, n°4, p.595/614.
Marjolin rapport, 1979, "L'union économique et monétaire", *Documentation européenne*, périodique 3/79.
Martin David, 1991, "Progress towards European Union: EC Institutional Perspectives on the Intergovernmental Conferences - the View of the Parliament", *Aussenwirtschaft*, 46, Heft III/IV, p.281/298.
Martin Lisa L., 1993, "International and domestic institutions in the EMU process", *Economics and Politics*, vol.5, n°2, p.125/144.
Marx Karl, 1859, "Critique de l'économie politique", *La Pléïade*, 1965, tome I.
Masson Paul R. & Mark P. Taylor, 1993, "Fiscal Policy with common currency areas", *Journal of Common Market Studies*, p.
Maugenest Denis, 1985, "Le principe de subsidiarité et la pensée catholique", *Professions et entreprises*, juillet-septembre.
Mazier Jacques & Cécile Couharde, 1991, "Croissance et efficacité des politiques structurelles dans la CEE", *Revue du Marché Commun*, n°350, septembre, p.604/613.
McAleavey Paul, 1994, "The Political Logic of the European Community Structural Funds Budget: Lobbying Efforts by Declining Industrial Regions", *European University Institute, Florence*, Working Paper RSC n°94/2.
Mesnard Pierre, 1977, "L'essor de la Philosophie politique au XVIème siècle", troisième édition, *Librairie philosophique J. Vrin.*
Messerlin Patrick A., 1993, "Les accords d'association entre la communauté européenne et les pays d'Europe centrale: une libéralisation en sursis", dans J.L. Mucchielli & F. Célimène, op. cit., p.353/75.
Michelmann Hans J. & Panayotis Soldatos, 1990, "Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units", *Oxford.*
Milner Helen, 1993, "Commerce mondial. Une nouvelle logique des blocs?", dans Zaki Laïdi, "L'ordre mondial relâché", op. cit., p.131/153.
MIMOSA (CEPII/OFCE), Henri Delessy, Emmanuel Fourmann, Hélène Harasty, Frédéric Lerais et Henri Sterdyniak, 1993, "La convergence en Europe: Bilan et perspectives", Document de travail n°2.
Millon-Delsol Chantal, 1992, "L'Etat subsidiaire; Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne", *PUF, collection Léviathan.*

Milward Alan S. with the assitance of George Brennan and Federico Romero, 1992, "The European Rescue of the Nation-State", *University of California Press, Berkeley, Los Angeles.*
Minc Alain, 1993 [1990], "La vengeance des nations", *Le Livre de Poche.*
Minc Alain, 1994, "La France de l'an 2000", *Commissariat général du Plan, Editions Odile Jacob.*
Minc Alain, 1995 [1993], "Le nouveau Moyen Age", *Le Livre de Poche.*
Mises Ludwig von, 1946, "La bureaucratie", *Librairie de Médicis*, Paris.
Modigliani Andre & Franco Modigliani, 1987, "The Federal Deficit and Public Attitudes", *Public Opinion Quaterly*, vol.51, p.459/480.
Moesen Wim A., 1993, "Community public finance in the perspective of EMU: Assignmenr rules, the status of the budget constraint and young fiscal federalism in Belgium", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.169/190.
Monnet Jean, 1988 [1976], "Mémoires", *Le Livre de Poche.*
Morin Edgar, 1990, [1987], "Penser l'Europe", *Folio/Actuel n°20.*
Mortensen Jorgen, 1990, "Federalism vs. Co-ordination. Macroeconomic Policy in the European Community", *Centre for European Policy Studies Paper n°47*, Bruxelles.
Mounier Emmanuel, 1978 [1949], "Le personnalisme", *Que sais-je?, PUF*, 13ème édition.
Mucchielli Jean-Louis & Fred Célimène, 1993, "Mondialisation et régionalisation. Un défi pour l'Europe", *Economica.*
Mueller Dennis C., 1983, "The Political Economy of Growth", *Yale University Press*
Mueller Dennis C., 1989, "Public Choice II", *Cambridge University Press.*
Muet Pierre-Alain, 1994, "Le chômage persistant en Europe", *Références/OFCE, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.*
Muet Pierre-Alain, 1995, "Ajustements macroéconomiques et coordination en Union Monétaire", papier présenté aux journées AFSE, Nantes, 8/9 juin 1995.
Munk Knud J., 1993, "The rationale for the common agricultural policy and other EC sectoral policies", *European Economy, Reports and Studies*, n°5, p.297/313.
Murell Peter, 1984, "An Examination of the Factors Affecting the Formation of Interest Groups in OECD Countries", *Public Choice*, vol.43, n°2, p.151/171.
Musgrave Richard A., 1959, "The Theory of Public Finance", *Mac Graw-Hill, New-York.*
Musgrave Peggy B., 1990, "Merits and Demerits of Fiscal Competition", dans Rémy Prud'homme, "Public Finance with Several Levels of Government", *Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance,* Brussels, p.281/297.
Nelson Michael, 1986, "An Emprical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government", *Public Choice*, 49 (3), p.283/294.
Nelson Michael, 1987, "Searching for Leviathan: Comment and Extension", *The American Economic Review*, March, vol.77, p.198/204.
Neven Damien & Claudine Gouyette, 1994, "European Integration and Regional Growth", *Revue économique*, vol.45, n°3, p.703/713.
Niskanen William, 1971, "Bureaucracy and Representative Government", *Aldine/Atherton.*
Niskanen William, 1973, "Bureaucracy: Servant or Master? Lessons from America", *The Institute of Economic Affairs*, London.
Niskanen William, 1991, "A Reflection on Bureaucracy and Representative Government", dans André Blais et Stéphane Dion Ed., "The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisal and Evidence", *University of Pittsburgh Press,* p.13/31.
Niskanen William, 1992, "The Case for a New Fiscal Constitution", *Journal of Economic Perspectives*, vol.6, n°2, p.13/24.
North Douglass, 1980, "Structure and Change in Economic History", *New-York: Norton.*
North Douglass & Barry Weingast, 1989, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, vol.49, p.803/831.
North Douglass, 1990, "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", *Cambridge University Press.*
North Douglass, 1991, "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol.5, n°5, p.97/112.
North Douglass, 1994, "Economic Performance Through Time", *The American Economic Association*, vol.84, n°3, p.359/368.
Nye Joseph S., 1992, "Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent", *Presses Universitaires de Nancy.*
Oates Wallace E., 1977a, "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", p.3/20 dans W.E. Oates ed., "The Political Economy of Fiscal Federalism", *Lexington Books.*

Oates Wallace E., 1977b, "The Use of Local Zoning Ordinances to Regulate population Flows and the Quality of Local Services", dans O. Ashenshenfelter & W. Oates eds., "Essays in Labor Market Analysis", *New-York: Wiley*, p.201/219.
Oates Wallace E., 1977c, "Le fédéralisme financier dans la théorie et dans la pratique: application possible à la Communauté européenne", vol. II du Rapport MacDougall, op. cit., p.289/328.
Oates Wallace E., 1981, "On Local Finance and the Tiebout Model", *The American Economic Review*, vol.71, p.93/98.
Oates Wallace E., 1985, "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *The American Economic Review*, vol.75, p.748/757.
Oates Wallace E., 1989, "Searching for Leviathan: A Reply and Some further Reflections", *The American Economic Review*, vol. 79, p.578/583.
Oberdoff Henri, 1994, "Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises", *Pouvoirs*, n°69, p.95/106.
OCDE, 1993 et 1994, "Etude économique" sur différents pays.
OCDE, différentes années, "Perspectives économiques".
OCDE, 1994, "L'évaluation de la réforme structurelle: leçons pour l'avenir".
O'Donoghue Martin, 1977, "Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen vus dans l'optique économique", vol. II du Rapport MacDougall, p.529/537.
Olson Mancur, 1978, "Logique de l'action collective", *Presses universitaires de France.*
Olson Mancur, 1983, "Grandeur et décadence des nations. Croissance économique, stagflation et rigidités sociales", *Bonnel Editions.*
Olson Mancur, 1987, "Why Some Welfare-State Redistribution to the Poor Is a Great Idea?", dans C.K. Rowley ed., "Democracy and Public Choice", *Basil Blackwell*, p.191/222.
Orshook P., Game Theory and Political Theory, cambridge University Press, 1986.
Oxley Howard & John P. Martin, 1991, "La maîtrise des dépenses et des déficits des administartions publiques: tendances des années 80 et perspectives pour les années 90", *Revue économique de l'OCDE*, n°17, p.159/203.
Padoa-Schioppa Tommaso, Michael Emerson, Mervyn King, Jean-Claude Milleron, Jean Paelinck, Lucas Papademos, Alfredo Pastor, Fritz Scharp, 1987, "Efficacité, Stabilité, Equité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté européenne", *Economica*, Paris.
Paillerets Michel de, 1992, "Petite vie de Thomas d'Aquin", *Desclée de Brouwer*, Paris.
Panayotis Soldatos & Hans J. Michelmann, 1992, "Subnational unit's paradiplomacy in the context of European integration", *Journal of European Integration*, vol. XV, n°2/3, p.129/134.
Pauly M., 1973, "Income redistribution as a public good", *Journal of Public Economics*, 2, p.35/58.
Peacock Alan, 1992, "Public Choice Analysis in Historical Perspective", *Cambridge University Press, Cambridge.*
Percheron Annick , 1992, "L'opinion et la décentralisation", *Pouvoirs*, n°60, p.25/40.
Perissich Riccardo, 1992, "Le principe de subsidiarité, fil conducteur de la politique de la Communauté dans les années à venir", *Revue du Marché unique européen*, 3/1992.
Pestiau Pierre, 1977, "The Optimality Limits of the Tiebout Model", dans W.E. Oates ed., "The Political Economy of Fiscal Federalism", *Lexington Books*, p.173/186.
Peters B. Guy, 1991, "The European Bureaucrat: The Applicability of Bureaucracy and representative Government to Non-American Settings", dans André Blais et Stéphane Dion, op. cit., p.303/353.
Petersmann Ernst-Ulrich, 1991, "Constitutionalism, Constitutional Law and European Integration", *Aussenwirtschaft*, 46, Heft III/IV, p.247/280.
Petersmann Ernst-Ulrich, 1994, "Why Do Governments Need the Uruguay Round Agreements, NAFTA, and the EEA?", *Aussenwirtschaft*, vol. 49, Heft 1, p.31/55.
Peterson Paul E., Barry G. Rabe et Kenneth K. Wong, 1986, "When Federalism Works", *The Brookings Institution.*
Peterson Paul E. & Mark Rom, 1989, "American Federalism, Welfare Policy, and residential Choice", *American Political Science Review*, vol.83, Septembre, p.711/728.
Pisani-Ferry Jean, Alexander Italianer et Roland Lescure, 1993, "Stabilization properties of budgetary systems: A simulation analysis", *European economy*, Reports and Studies n°5, p.513/538.
Pisani-Ferry Jean, 1994, "Union monétaire et convergence: qu'avons-nous appris?", *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales*, Document de travail n°14.
Pisani-Ferry Jean, 1995, "L'Europe à géométrie variable, une analyse économique", *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales*, Document de travail n°4.
Pöhl Karl Otto, 1989, "The further development of the European Monetary System", dans le Rapport Delors, p.129/155.

Pontier Jean-Marie, 1986, "La subsidiarité en droit administratif", *Revue du droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, p.1515/1537.
Portelli Hugues, 1992, "Adapter la décentralisation française à l'Europe", dans M. Crozier & S. Trosa, op. cit., p.145/148.
Poterba James M., 1994, "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Political economy*, vol.102, p.799/821.
Prélot Marcel & Georges Lescuyer, 1992, "Histoire des idées politiques", 11ème édition, *Précis Dalloz.*
Prestowitz Clyde V., 1994, "Playing to Win", *Foreign Affairs*, juillet/août, p.186/189.
Proudhon Pierre-Joseph, 1863, "Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution", *Dentu.*
Prud'homme Rémy, 1993, "The potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European economic and monetary union", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.321/351.
Pryor Frederic L., 1983, "A Quasi-test of Olson's Hypothesis", dans Dennis C. Mueller, "The Political Economy of Growth", *Yale University Press*, p.90/105.
Quermonne Jean-Louis, 1994, "La "mise en examen" des cabinets ministériels", *Pouvoirs*, n°68, p.61/75.
Quermonne Jean-Louis, 1994, "Le spectre de la technocratie et le retour du politique", *Pouvoirs*, n°69, p.7/21.
Rapport mensuel de la Deutsche Bundesbank, 1992, "Les décisions de Maastricht sur l'Union économique et monétaire", février, p.43/52.
Rapport mensuel de la Deutsche Bundesbank, 1993, "Les relations financières entre la République fédérale d'Allemagne et les institutions de la Communauté européenne depuis 1988", novembre, p.62/78.
Rasmussen Hjalte, 1992, "Le pouvoir de décision politique du juge européen et ses limites", *Revue française d'administration publique*, n°63, juillet-septembre, p.413/423.
Rawls John A., 1971, "A Theory of Justice", *Cambridge, Mass.:BelknapPress.*
Renouvin B., *Les Bourgeois du Crépuscule*, Arléa, 1998.
Ress Georg, 1993, "La participation des Laender allemands à l'intégration européenne", *Revue française de Droit constitutionnel*, 15, p.657/662.
Rials Stéphane, 1986, "Destin du fédéralisme", *Librairie Gébérale de Droit et de Jurisprudence.*
Rigaudière Albert, 1993, "L'invention de la souveraineté", *Pouvoirs*, n°67, p.5/20.
Rompuy Van Paul et alii, 1991, "Economic federalism and EMU", *European Economy,* Special Edition n°1, "The Economics of EMU", p.109/135.
Roubini Nouriel & Jeffrey Sachs, 1989a, "Political and Economic Determinants of Budgets Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic review*, vol.33, p.903/938.
Roubini Nouriel & Jeffrey Sachs, 1989b, "Government Spending and Budget Deficits in the Industrialized Countries", *Economic Policy*, p.99/132.
Roumeliotis Panayotis, 1991, "Le principe de subsidiarité: le point de vue du Parlement européen", dans Institut Européen d'Administration Publique, "Subsidiarité: défi du changement", Maastricht, p.35/39.
Rowley Charles K. & Robert D. Tollison, 1994, "Peacock and Wiseman on the growth of public expenditure", *Public Choice,* vol.78, n°2.
Sadria Modjtaba, 1994, "Le Japon et les charmes de l'Asie", *Pouvoirs*, n°71, p.117/128.
Saint Thomas d'Aquin, "De Regno".
Santer Jacques, 1991, "Quelques réflexions sur le principe de subsidiarité", dans Institut européen d'Administration publique, "Subsidiarité: défi du changement", op. cit., p.21/33.
Sapin Michel, 1994, "Le vrai pouvoir de Bercy", *Pouvoirs*, n°68, p.55/59.
Sautter Christian, 1994, "La nouvelle place du Japon dans le monde", *Pouvoirs*, n°71, p.9/23.
Scharpf Fritz W., 1992, "Un équilibre fédéral stable est-il possible?", *Revue française d'administration publique*, n°63, juillet-septembre, p.501/509.
Scialom Laurence, 1991, "Monnaie et banque centrale en Europe", Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Paris X.
Scully Gerald W., 1991, "The convergence of fiscal regimes and the decline of the Tiebout effect", *Public Choice*, vol.72, n°1, p.51/59.
Sénat, 1993, Rapport d'information n°325 fait au nom de la délégation pour les Communautés européennes, "La réforme relative aux missions et à la coordination des fonds structurels".
Shaw Paul R., 1986, "Fiscal versus traditionnal market variables in Canadian migration", *Journal of Political Economy*, vol.94, p.648/666.
Sidjanski Dusan, 1990a, "Actualité et dynamique du fédéralisme européen", *Revue du marché commun*, n°341, p.655/665.
Sidjanski Dusan, 1990b, "Objectif 1993: une communauté fédérale européenne", *Revue du marché commun*, n°342, p.687/695.
Sinn Stefan, 1992, "The Taming of Leviathan", *Constitutional Political Economy*, vol.3, n°2, p.177/196.

Smith Rodney T., 1991, "Canons of Public Choice Analysis of International Agreements", dans R. Vaubel & T.D. Willett, op. cit., p.46/57.
Soldatos Gerasimos T., 1994, "Le cycle électoral: une revue brève de la littérature", *Revue d'économie politique*, vol.104, n°4, p.571/587.
Spahn Bernd, 1993a, "The design of federal fiscal constitutions in theory and in practice", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.65/99.
Spahn Bernd, 1993b, "The consequences of economic and monetary union for fiscal relations in the Community and the financing of the Community budget", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.543/584.
Stackelton Michael, 1989, "Financing the Community", *Chattam house Papers.*
Steinherr Alfred, 1993, "La nouvelle Europe de l'Atlantique à l'Oural", dans dans J.L. Mucchielli & F. Célimène, op. cit., p.307/23.
Sterdyniak Henri, Emmamuel Fourmann, Frédéric Lerais, Henri Delessy et Frédéric Busson, 1994, "Lutter contre le chômage de masse en Europe", *Revue de l'OFCE*, n°48, p.177/236.
Tabellini Guido & Alberto Alesina, 1990, "Voting on the Budget Deficit", *The American Economic Review*, vol.80, p.37/49.
Takanagi Sario, 1994, "L'action extérieure du Japon dans le monde de l'après-guerre froide", *Pouvoirs*, n°71, p.105/116.
Taparelli d'Azaglio Le R.P., 1883, "Essai théorique de droit naturel basé sur les faits", 3ème édition, *Vve H. Casterman*, Tournai, tome I.
Teasdale Anthony L., 1993, "Subsidiarity in post-Maastricht Europe", *The Political Quarterly*, p.187/197.
Teutemann Manfred, 1990, "Completion of the internal market: An application of Public Choice Theory", *Economic Papers n°83, DGII.*
Telo Mario, 1991, "L'Europe centrale, défi à la construction européenne", dans "Un défi pour la communauté européenne: les bouleversements à l'Est et au centre du continent", *Editions de l'Université de Bruxelles*, p.19/33.
Thomson Ken, 1994, "EC agriculture past and present", dans "EC agricultural policy for the 21st century", *European Economy,* Reports and Studies n°4, p.43/75.
Thygesen Niels, 1993, "Economic and Monetary Union: Critical notes on the Maastricht Treaty revisions", dans F.Torres & F. Giavazzi, "Adjustment and growth in the EMU", op. cit., p.9/27.
Tiebout Arthur C., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol.64, p.416/424 repris dans Samuel Baker & Catherine Elliott, 1990, "Readings in Public Sector Economics, *D.C. Heath and Company*, p.566/575.
Tinbergen Jan, 1965, "International Economic Integration", second revised edition, *Elsevier Publishing Company.*
Tinbergen Jan, Anthony J. Dolman et Jan Van Ettinger, "Reshaping the International Order. A report of the club of Rome", New-York: *E.P. Dutton and Co.*
Tinbergen Jan, 1977, "L'Europe et le nouvel ordre économique international", *Bruxelles: Fondation Paul-Henri Spaak*, discours tenu le 26 avril 1977.
Todd E., *L'illusion Economique*, Gallimard, 1998.
Toinet Marie-France (textes réunis par), 1987, "Et la Constitution créa l'Amérique", *Presses Universitaires de Nancy.*
Tollison Robert D., 1982, "Rent Seeking: A Survey", *Kyklos*, vol.35, n°4, p.575/602.
Tollisson Robert D. & R.M. Wagner, 1987, "Balanced budgets and beyond", dans James M. Buchanan et alii, "Deficits", op. cit., p.374/390.
Tomkins Judith & Jim Twomey, "Regional Policy", dans Frank McDonald et Stephen Dearden ed., 1992, "European Economic Integration", *Longman*, p.100/117.
Torres Francisco & Francesco Giavazzi, 1993, "Adjustment and growth in the European Monetary Union", *Cambridge University Press*, Cambridge.
Touraine Alain, 1994, "La crise de l'Etat-nation", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.1, n°3, p.341/349.
Vaubel Roland, 1991, "A Public Choice View of international Organization", dans R. Vaubel & TD Willett, op. cit., p.27/45.
Verstraeten Jacques, 1991, "La doctrine sociale de l'église de Rerum Novarum à aujourd'hui. Lignes de force de son histoire.", *La revue politique*, n°3, mai-juin, Bruxelles.
Veysset Philippe, 1981, "Situation de la politique dans la pensée de saint Thomas d'Aquin", *Editions du Cèdre.*
Vibert Frank, 1990, "The New Europe: Constitutionalist or Centralist?", dans James M. Buchanan et alii, "Europe's Constitutional Future", *Institute of Economic Affairs,* London, p.121/144.
Villey Michel, 1975, "La formation de la pensée juridique moderne", *éditions Montchrétien.*
Voyenne Bernard, 1976, "Histoire de l'idée fédéraliste", *Presse d'Europe*, tome I & tome II.

Wallace Helen & Marc Wilke, 1990, "Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community", *The Royal Institute of International Affairs*, Discussion Paper n°27, London.
Wallace William, 1990, "The dynamics of European integration", *Pinter Publishers.*
Wallace Helen, 1990, "Making Multilateral negociations work", dans W. Wallace, op. cit, p.213/228.
Walsh Cliff (with contributions by Jeff Petchey), 1993, "Fiscal federalism: An overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community", *European Economy*, Reports and Studies n°5, p.27/62.
Weaver R.K. & B.A. Rockman, 1993, "Do Institutions matter?", *The Brookings Institution,* Washington D.C.
Weber Max, 1978 [1956], "Economie et Société", *Plon.*
Weber Max, 1985, "L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme: les sectes protestantes et l'esprit du capitalisme", *Presses-Pocket.*
Weil Eric, 1989, "Philosophie politique", *Librairie Philosophique J. Vrin.*
Weiler J.H.H., 1991, "Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe", *Aussenwirtschaft*, 46, Heft III/IV, p.411/437.
Wessels Wolgang, 1990, "Administrative interaction", dans William Wallace ed., "The Dynamics of European Integration", *Pinter Publishers/Royal Institute of International Affairs*, p.229/241.
Wessels Wolgang, 1991, "Deepening and/or Widening - Debate on the Shape of EC - Europe in the Nineties", *Aussenwirtschaft*, vol.46, Heft II, p.157/169.
Williamson Oliver E., 1993, "The economic analysis of institutions and organisations --in general and with respect to country studies", *OCDE/Economic Department/Working Papers n°133.*
Young Robert A., 1991, "Budget Size and Bureaucratic Careers", dans André Blais & Stéphane Dion, op. cit., p.33/57.
Zax Jeffrey S., 1989, "Is There a Leviathan in Your Neighborhood?", *The American Economic Review*, june, vol.79, p.560/567.
Zeiler Jacques, 1910, "L'idée de l'Etat dans Saint Thomas d'Aquin", *Félix Alcan.*

Table des Matières

PARTIE I. LES NOUVELLES CONTRAINTES SUR LES POLITIQUES BUDGETAIRES POSEES PAR LES TRAITES DE L'UEM 39

CHAPITRE I. TRAITES DE MAASTRICHT ET D'AMSTERDAM : LES NOUVEAUX DILEMMES BUDGETAIRES EN EUROPE 40

1. LES LIMITES TRADITIONNELLES DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE 41

1.1. LA REMISE EN CAUSE THEORIQUE : LES EFFETS D'EVICTION EN ECONOMIE FERMEE 41
1.2. CAS D'UNE ECONOMIE OUVERTE : LES EFFETS D'EVICTION DU MODELE DE MUNDELL-FLEMING 45
1.2.1. Cas de la petite économie ouverte 46
1.2.2. Cas de l'Union monétaire : les effets de transmission des politiques budgétaires nationales. 49
1.3. SOUTENABILITE ET CREDIBIITE DES POLITIQUES BUDGETAIRES 52
1.3.1. La soutenabilité 53
1.3.2.Crédibilité et effets d'hystérésis des déficits budgétaires 56

2. L'EVOLUTION DE LA NOTION DE POLITIQUE BUDGETAIRE DANS CONSTRUCTION EUROPEENNE 59

2.1. L'UEM, ABOUTISSEMENT D'UN PROCESSUS 59
2.1.1. Le premier essai d'une union monétaire : la plan Werner 61
2.1.2. Le rapport Delors 65
2.2. LE TRAITE DE MAASTRICHT ET LE PACTE DE STABILITE BUDGETAIRE 66
2.2.1. La définition des critères de convergence 66
2.2.2. Le Pacte de Stabilité Budgétaire 68
2.3. LA DYNAMIQUE DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'UE 72
2.4. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES DEPUIS 1973 73
2.5. LA DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES 78

3. LES INTERFERENCES DE LA MONNAIE UNIQUE SUR LES POLITIQUES BUDGETAIRES DECENTRALISEES 82

3.1. COMPTABILITÉ DES LÉGISLATIONS NATIONALES AVEC LE TRAITÉ 82
3.2. LES CONSÉQUENCES : UNE BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE INDÉPENDANTE DU POUVOIR POLITIQUE 87
3.3. ...MAIS, REPOSANT SUR UNE PUISSANCE FINANCIÈRE LIMITÉE 91
3.4. UNICITÉ DES OBJECTIFS ET SUSPICION À L'ÉGARD DE L'ETAT 93
3.5. L'ASYMÉTRIE ENTRE POLITIQUE MONÉTAIRE ET POLITIQUE BUDGÉTAIRE 96
3.6. LA PERTE DES RECETTES DE SEIGNEURIAGE 99

4. LE DEBAT AUTOUR DE LA PERTINENCE ECONOMIQUE ET POLITIQUE DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE ANNEXE AU TRAITEE 102

4.1. LA PERTINENCE ECONOMIQUE DU PACTE DE STABILITE 102
4.1.1. L'Europe impuissante face à la mondialisation 103
4.1.2. L'effacement de la politique commerciale 104
4.1.3. L'inadaptation de la politique monétaire 107
4.1.4. La mise sous tutelle des Etats-Nations 110
4.1.5. L'automobile du pacte de stabilité budgétaire 111
4.1.6. La multiplication des normes communautaires 113
4.2. LES DANGERS JURIDIQUES ET POLITIQUES DES TRAITES DE MAASTRICHT ET D'AMSTERDAM 117
4.2.1. La souveraineté abandonnée 119
4.2.2. "Un saut dans l'inconnu" 125

CHAPITRE II. LA POLITIQUE BUDGETAIRE AU SEIN DE L'UEM ET LA SPECIFICITE DES CHOCS 144

1. L'AJUSTEMENT FACE AUX CHOCS EXOGENES DANS UN REGIME DE CHANGES FIXES OU FLEXIBLES 145

1.1. L'AJUSTEMENT FACE A DES CHOCS TEMPORAIRES 146
1.2. L'AJUSTEMENT FACE A DES CHOCS PERMANENTS 149
1.2.1. Temporaire 151
1.2.2. Permanent 151

2. LA VARIETE DES CHOCS ECONOMIQUES DANS L'UNION EUROPENNE 152

2.1. LES CHOCS SYMETRIQUES 152
2.2. LES CHOCS ASYMETRIQUES 155

3. LA NOTION DE ZONE MONETAIRE OPTIMALE (Z.M.O.) 157

3.1. GAINS ET COUTS D'UNE UNION MONETAIRE 158
3.2. LES CRITERES DEFINISSANT UNE ZMO 160
3.2.1. L'approche conjoncturelle : la convergence nominale 160
3.2.2. L'approche structurelle : prédominance des chocs symétriques, intégration commerciale et financière, mobilité des facteurs et/ou flexibilité des marchés 161
3.2.3. L'Union européenne : une zone monétaire optimale ? 171

4. L'ETAT DE LA CONVERGENCE DANS L'U.E. EN 1998 : VERS UNE ZONE MONETAIRE OPTIMALE ? 174

4.1. LE CADRE DE L'ANALYSE 176
4.2. ETAT DE LA CONVERGENCE 178
4.2.1. Le critère de la stabilité des prix 180
4.2.2. Le critère de la situation des finances publiques 182
4.2.3. Le critère de taux de change 184
4.2.4. Le critère des taux d'intérêts à long terme 186

5. IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES BUDGETAIRES EN EUROPE 188

5.1. AUTONOMIE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE EN UNION MONETAIRE 188
5.1.1. Le rôle et l'efficacité des politiques budgétaires renforcés par le processus d'intégration européenne 189

5.1.2. L'autonomie des politiques budgétaires nationales garanties par le principe de subsidiarité.. 191
5.1.3. Les dangers prétendus d'une trop grande autonomie des politiques budgétaires nationales..... 193
5.1.4. La politique budgétaire à son tour politique d'accompagnement..... 196
5.1.5. La pertinence du pacte de stabilité budgétaire face aux chocs : l'apport de P. Artus (1998).... 200
5.2. STABILISATION BUDGETAIRE AU SEIN DES ZONES MONETAIRES : QUELQUES LECONS DES FEDERATIONS EXISTANTES 207
5.2.1. La mesure des phénomènes budgétaires inter-régionaux..... 207
5.2.2. Une stabilisation budgétaire décentralisée peut-elle fonctionner ?..... 219

6. UNE UTOPIE MONETAIRE EUROPEENNE ?..... 225

6.1. L'EXISTENCE MONETAIRE DES NATIONS 226
6.2. TAUX D'INFLATION ET STRUCTURE SOCIALE..... 228
6.3. RYTHMES DEMOGRAPHIQUES, TAUX DE CROISSANCE ET PARITES FIXES..... 230
6.4. TASSEMENT DEMOGRAPHIQUE ET DEFICIT DE LA DEMANDE GLOBALE 234
6.5. LA DIVERGENCE DES NATIONS..... 236
6.6. DEUX CAPITALISMES, DEUX CONCEPTIONS DE LA MONNAIE 237

PARTIE II. QUELLES SOLUTIONS AUX DILEMMES BUDGETAIRES EUROPEENS ?..... 253

CHAPITRE III. FEDERALISME, SUBSIDIARITE, CENTRALISATION, DECENTRALISATION : QUELLE COORDINATION VERTICALE DES POLITIQUES BUDGETAIRES EUROPEENNES..... 254

1. LA VALEUR CONSTITUTIONNELLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE..... 255

1.1. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE, UN CONCEPT A L'IMAGE DE L'UE : UNE PORTEE PRINCIPALEMENT JURIDIQUE..... 257
1.1.1. La fonction d'intégration du droit..... 258
1.1.2. Une notion en filigrane dans le droit communautaire..... 261
1.2. ...AMENE A S'INTERROGER SUR LA REALITE DEMOCRATIQUE DE L'UE..... 266
1.2.1. Renforcer le contrôle politique..... 268
1.2.2. Renforcer le contrôle juridictionnel..... 270
1.3. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE DANS LE TRAITE DE MAASTRICHT : LE PLUS PETIT DENOMINATEUR COMMUN ? 271
1.3.1. Le principe de subsidiarite dans le fédérations existantes 272
1.3.2. Le principe de spécialité..... 276
1.3.3. La définition du principe de subsidiarité..... 277
1.3.4. Le principe de proportionnalité 279
1.4. LE DILEMME : COMMENT RENFORCER L'UNION EUROPEENNE TOUT EN ACCROISSANT LES POUVOIRS DES ETATS ?..... 281
1.4.1. Des compétences communautaires élargies ?..... 282
1.4.2. ...avec un accroissement des pouvoirs du Parlement européen 284
1.4.3. ...et l'institution d'un Comité des régions..... 291

2. LE FEDERALISME : UN REMEDE EFFICACE POUR SORTIR DES DILEMMES BUDGETAIRES ?..... 299

2.1. ACCROITRE L'EFFICIENCE DE LA PRODUCTION DE BIENS PUBLICS LOCAUX 300
2.1.1. "Voter avec les pieds" : le modèle de Tiebout..... 300
2.1.2. Les critiques formulées à l'encontre de Tiebout 302
2.1.3. Les vérifications empiriques de la migration fiscale 306

2.2. LA STRATEGIE ANTI-ETATIQUE : SEULE ISSUE ?..... 311

2.2.1. Le fédéralisme comme moyen de lutte contre l'Etat Central 313
2.2.2. Les vérifications empiriques 316
2.3. FEDERALISME COMPETITIF, DEMOCRATIE ET DECENTRALISATION : L'EXEMPLE FRANCAIS 320
2.3.1. Le fédéralisme compétitif : Thomas Dye 321
2.3.2. La supériorité de la démocratie directe (Suisse) sur la démocratie représentative (Allemagne) 326
2.3.3. La décentralisation française : un bilan critique 329

CHAPITRE IV. LA THEORIE DES JEUX : UN CADRE D'ANALYSE PERTINENT POUR APPREHENDER LA COORDINATION DES POLITIQUES BUDGETAIRES EUROPEENNES 346

1. LA THEORIE DES JEUX : UN TOUR D'HORIZON DES PRINCIPAUX RESULTATS 351

1.1. CONSTRUCTION DES MODELES DE JEUX 353
1.1.1. Schéma de causalité, schéma de finalité 353
1.1.2. Alliances et agrégations des préférences individuelles 354
1.1.3. Forme développée et forme normale d'un jeu 356
1.2. PRINCIPES DE L'ETUDE DES MODELES DE JEUX 357
1.2.1. Calculs d'espérance, stratégies prudentes 357
1.2.2. Considérations de dominance 358
1.2.3. Recherche de l'équilibre 359
1.2.4. Principe de récurrence 361
1.3. RESULTATS DE LA THEORIE DU DUEL 362
1.3.1. Solutions d'un duel stratégique fini : stratégies optimales et valeur du jeu 362
1.3.2. Résolution exacte ou approchée d'un duel stratégique fini 365
1.3.3. Notions sur la théorie du duel infini 367
1.4 APERCUS SUR LES JEUX DE LUTTE ET DE COOPERATION 368
1.4.1. Propos liminaire 368
1.4.2. Rationalité individuelle et rationalité collective 368

2. DILEMME DU PRISONNIER ET COORDINATION DES POLITIQUES BUDGETAIRES EUROPEENNES 372

2.1. LE MODELE DE BASE 372
2.2. LA PROLONGATION DU MODELE DANS LA LOGIQUE D'ACTION COLLECTIVE 383
2.2.1. La présentation du modèle 383
2.2.2. Elargissement de l'UE et croissance économique : les propositions avancées 390
2.3. LA THEORIE DES JEUX REPETES A HORIZON INFINI : UN CONCEPT ADAPTE A LA NOTION D'ETAT ? 393
2.3.1. Le modèle de base de Roy Axelrod 393
2.3.2. Quelles applications pour les politiques budgétaires en Europe ? 395
2.3.3. Evolution et information dans le modèle d'Axelrod 397

3. D'UNE APPROCHE DE STATIQUE COMPARATIVE A UNE APPROCHE DYNAMIQUE : DU JOUEUR A L'ETAT 403

3.1. "LES DEUX CAPITALISMES" 404
3.1.1. L'économie pragmatique et la dualité du capitalisme 406
3.1.2. Capitalisation individualiste et capitalisme souche 408
3.1.3. Niveau culturel et productivité 411
3.1.4. Le capitalisme souche est naturellement protectionniste 414
3.1.5. La contribution des cultures souches au décollage américain et le cas anglais 418

4. POUR UNE POLITIQUE BUDGETAIRE STRUCTURELLE ET DYNAMIQUE : LE RETOUR DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE 423

4.1. L'OUVERTURE COMMERCIALE CROISSANTE EN PERIODE DE TRANSITION TECHNOLOGIQUE 423
4.2. L'OBSOLESCENCE DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE AU NIVEAU NATIONAL 430
4.3. LES PIERRES D'ACHOPPEMENT DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE COMMUNAUTAIRE 432
4.3.1. La politique de concurrence : un lieu d'application difficile de la subsidiarité 432
4.3.2. Globalisation des marchés et hétérogénéité des organisations industrielles 435
4.4. QUELQUES INSTRUMENTS D'ANALYSE ET D'EVALUATION DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE COMMUNAUTAIRE 436
4.4.1. Politique industrielle et concurrence 437
4.4.2. Typologie des objectifs et des outils 443
4.4.3. Maintenir une diversité technologique 443
4.6. LES POLITIQUES LOCALES : UN COMPLEMENT AUX POLITIQUES NATIONALES ET EUROPEENNES 443
4.6.1. Les fondements de l'action économique locale 444
4.6.2. Les conséquences pour l'aménagement du territoire 444

ANNEXE 2 452

CONCLUSION 470

BIBLIOGRAPHIE 488

SOMMAIRE 503