



LES CONDITIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES D'UNE COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES DANS L'EUROLAND

STEFAN COLLIGNON *

Après l'introduction réussie des pièces et des billets en euro, la monnaie unique européenne est entrée dans les habitudes quotidiennes des citoyens. L'acceptation générale a été plus rapide que ne le prévoyaient les eurosceptiques et l'économie de l'Euroland a montré des performances initiales agréablement surprenantes. La stabilité des prix a été maintenue. Alors que l'inflation européenne (HICP) a temporairement dépassé la limite des 2 % en 2001, du fait de chocs d'offre pétroliers et alimentaires, les anticipations d'inflation sur les marchés financiers¹ et dans les négociations salariales, exprimées en coûts salariaux, sont restées bien en dessous de la limite supérieure de la BCE. La croissance économique a, de plus, été plus soutenue lors des deux premières années de l'UEM que lors de la décennie précédente. De nombreux observateurs s'accordent pour dire que l'économie européenne a été protégée contre les chocs concurrentiels extérieurs en provenance de l'Asie, de la Russie ou encore de l'Amérique Latine. En conséquence, l'emploi a logiquement augmenté, le chômage refluant à 7,8 % en novembre 2001. Les finances publiques se sont également améliorées, le déficit global revenant de 7,2 % en 1993 à zéro en 2000. Cependant, le ralentissement de 2001, en particulier après le mois de septembre, a interrompu ces tendances favorables. L'Euroland est-elle alors capable de réagir de façon optimale à ces chocs récents ? La BCE a été critiquée pour ne pas avoir réduit les taux d'intérêt à temps ; les politiques budgétaires pour ne pas avoir été suffisamment cohérentes. Ces dernières furent modérément pro-cycliques en 1999, alors que l'environnement économique était déprimé, et en 2000, dans la période

81

* Professeur d'économie politique européenne à la London School of Economics and Political Science, anciennement Directeur de recherche à l'Association pour l'Union monétaire européenne et, de 1999 à 2000, Directeur général adjoint pour l'Europe au ministère allemand des Finances.



de surchauffe². L'absence de coordination efficace des politiques budgétaires pourrait ainsi avoir rendu la politique monétaire moins réactive et donc contribué à la faiblesse de l'euro sur le marché des changes. Dans cet article, nous nous concentrerons sur certaines implications de la coordination budgétaire afin de définir un *policy-mix* optimal, et sur quelques questions liées à la légitimité démocratique.

LA COORDINATION DES POLITIQUES DANS L'EUROLAND

L'Europe dispose d'une myriade de processus, de stratégies et de mécanismes destinés à la coordination des politiques économiques. Toutefois, aucune institution n'a clairement la charge de formuler des politiques économiques cohérentes dans l'Euroland. Dans cette partie, nous expliquerons tout d'abord pourquoi cela peut poser problème, avant d'examiner les méthodes existantes, les instruments de coordination des politiques économiques disponibles et leurs inconvénients.

La nécessité d'une coordination des politiques économiques

La jungle des processus de coordination des politiques européennes (voir graphique n°2 en annexe) est la conséquence de la méthode Monnet d'intégration : créer des structures pour permettre aux personnes de coopérer et se concentrer sur ce qui est réalisable. Avec l'UEM, une contrainte budgétaire unique pour une économie de marché intégrée a été établie, mais de nombreuses autres fonctions de la politique économique restent du domaine des juridictions nationales et régionales. Lorsque les effets des politiques économiques ne relèvent que d'une juridiction et sont concurrents, les mécanismes du marché fournissent des solutions efficaces. Les décisions politiques peuvent ainsi être prises indépendamment les unes des autres. C'est, par exemple, le cas de la dette publique pour laquelle la clause de *no bail-out* (pas de sauvetage d'un pays de l'Union monétaire en difficulté) entraîne l'exclusion. Par définition, des décisions nationales indépendantes sont non coopératives. Si les choix politiques d'un gouvernement étaient totalement sans conséquence pour les autres pays, la notion de coordination des politiques serait superflue. Mais dans le cadre d'un marché unique et d'une monnaie unique, l'ensemble des décisions politiques indépendantes et efficaces est très réduit, alors que l'étendue des externalités positives et négatives est considérablement élargie. Comme nous l'enseigne la théorie économique, on ne peut espérer que des décisions purement indépendantes aboutissent nécessairement à l'allocation optimale des biens communs. La divergence entre les résultats individuels et communs escomptés est fréquemment attribuée au défaut de coordination ; elle peut être évitée par la coordination des politiques.



Si les effets des politiques économiques dépendent de variables communes et partagées, aucun acteur opérant dans la zone euro ne saurait être exclu des bénéfices (ou des pertes) liés à ces variables. Ces dernières peuvent ainsi être envisagées comme des biens publics ou communs. L'offre de ces biens peut être conjointe, ce qui signifie que s'ils sont disponibles pour un membre du groupe, ils peuvent être facilement offerts aux autres. L'offre conjointe de biens communs est donc liée au degré de coopération existant entre ceux qui la fournissent. Alternative-ment, l'offre de biens communs peut être non-conjointe, ce qui signifie qu'elle requiert la participation de tous ceux qui souhaitent profiter de ses bénéfices. Olson (1971, p. 36-43) a appelé les premiers des biens communs « inclusifs » et les seconds des biens communs « exclusifs ».

L'offre conjointe implique qu'une augmentation du nombre et de la taille des membres accroît les bénéfices de tous ; le groupe est ainsi ouvert à tous. Dans ce cas, il existe des complémentarités stratégiques car les objectifs de tous les autres joueurs provoquent un changement dans la même direction de chaque individu dont le bien-être est plus élevé lorsque le revenu agrégé est plus important³. La complémentarité stratégique est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour qu'apparaissent des équilibres multiples et, donc, la possibilité d'un défaut de coordination au sens fort. Ceci se produit lorsque le système se caractérise par des équilibres multiples de Nash, classifiables selon les critères de Pareto, car la mise en œuvre de politiques optimales par chaque membre ne constitue pas une condition légale contraignante. Il est donc possible d'améliorer les résultats d'une politique et de stabiliser la situation sans nécessairement capter tous les bénéfices de l'intégration.

Dans le cas où il n'y a pas d'offre conjointe, la non-participation d'un des membres à l'offre du bien commun pourrait priver tous les autres des bénéfices tirés de cette variable spécifique. Les membres souhaiteront donc contrôler l'accès du groupe et nous avons des biens communs exclusifs. S'il est possible d'exclure certains de l'offre de biens communs et que des externalités se produisent tout de même, il existe alors des substituabilités stratégiques entre les gains reçus par les différents joueurs. Ceci conduit à un défaut de coordination au sens faible, c'est-à-dire que la structure de décision politique est telle que les effets d'une politique nationale non coopérative sont inférieurs à ceux d'une politique coopérative et l'offre de biens communs est sous-optimale. Les situations avec des substituabilités stratégiques n'ont qu'un seul équilibre et sont donc des défauts de coordination au sens faible. Dans ce cas, un équilibre de Nash unique, de faible bien-être social, est la solution de la « course vers le bas ».

La distinction entre le défaut de coordination au sens faible et le défaut au sens fort correspond à la nature des externalités des biens



communs (Benassi *et alii*, 1994). Alors que des externalités significatives existent dans les deux cas, les méthodes pour les internaliser deviennent cruciales pour l'offre de biens communs exclusifs et donc pour le fonctionnement (et à terme la soutenabilité)⁴ de l'UEM. Olson (p.39) a souligné que « le fait qu'un groupe se comporte de façon exclusive ou inclusive ... dépend de la nature de l'objectif que ce groupe s'est fixé, et non des caractéristiques de ses membres ». Ainsi, différents objectifs de politique économique requièrent différentes formes de comportements coopératifs afin de fournir les biens communs appropriés. La coordination politique renferme un contenu normatif. Avec l'avènement de l'UEM, le champ des variables partagées et des externalités potentielles s'est substantiellement accru. Nombre d'objectifs macroéconomiques sont maintenant effectivement devenus des biens communs. Leur réalité est donc ressentie par tous ceux qui participent à la monnaie unique : la stabilité des prix, le niveau des taux d'intérêt, la valeur extérieure de la devise, la croissance économique, l'emploi, la balance extérieure. Von Hagen et Mundschenk (2001) nomment ces variables des *club goods* sous-entendant qu'ils sont partagés par tous les membres du « club » (la zone euro), dont l'accès est limité. Le contenu normatif de ces biens communs est, d'une part, défini par l'objectif du traité (la stabilité des prix, la croissance non inflationniste et le haut niveau d'emploi) et est, d'autre part, le résultat d'un débat politique en cours en Europe. Cependant, il est de plus en plus clair que la nature des biens communs de la zone euro requiert de nouvelles approches de gestion macroéconomique⁵. Afin de surmonter les échecs de coordination dans la zone euro et d'améliorer le résultat des politiques, il est nécessaire de mettre en place une coordination politique *ex-ante*, à la fois au niveau national et au niveau agrégé⁶.

L'échec de la coordination implique l'absence d'accords fermes entre les parties, c'est-à-dire un manque de consensus. Dans un jeu coopératif, les acteurs négocient à propos du futur déroulement des actions et la négociation se termine par la signature d'accords fermes. La structure des préférences des agents pose problème dans ces jeux car c'est elle qui détermine quels contrats sont envisageables (Binmore, 1998, p.38). S'il existe des intérêts parallèles, la coopération est non seulement désirable, mais conduira aussi à des accords fermes. À l'opposé, des intérêts divergents impliquent des préférences contradictoires et la non-coopération. Il est important, dans la formation des préférences collectives, que les vues des différents acteurs convergent. Ainsi, le traitement de l'information est crucial pour l'émergence d'un consensus. En annexe, nous présentons un modèle formel dans lequel des préférences différentes peuvent être agrégées en des préférences collectives consensuelles. Il s'avère que la prise de décision consensuelle peut être décrite



par un processus stochastique. En régime permanent, le consensus se présente comme un vecteur d'équilibre des préférences politiques. Les structures institutionnelles de communication et de délibération politique déterminent l'émergence de l'équilibre (c'est-à-dire le consensus) et la vitesse d'ajustement. Le désaccord se présente comme la déviation, ou plus précisément la variance par rapport au vecteur d'équilibre consensuel. Ainsi, le non-consensus est un élément de définition du consensus. L'ampleur de la variance donne une estimation du degré de consensualité au sein du groupe ou de la société. Le désaccord doit être distingué du conflit qui correspond à l'absence d'équilibre. L'intégration européenne est basée sur l'idée d'un consensus européen, où le respect mutuel implique la tolérance du non-consensus et l'absence de conflit. Ce modèle de consensus est également pertinent pour notre analyse car la distinction fondamentale entre l'échec de la coordination politique au sens faible et celui de la coordination au sens fort réside dans la structure institutionnelle par laquelle l'échange d'information affecte les objectifs de politiques économiques (c'est-à-dire les intérêts politiques).

Il existe deux formes différentes de coordination que reflètent les deux méthodes principales d'intégration européenne :

1. La première méthode est la *coopération intergouvernementale*. Dans un cadre stratégique symétrique, le défaut de coordination au sens fort (l'existence d'équilibres multiples) peut être éliminé par le simple échange d'information réciproque, tel que, par exemple, des discussions informelles au sein de l'Eurogroupe ou le Dialogue macroéconomique. Les gouvernements prennent leurs décisions et agissent encore de façon indépendante, mais la meilleure connaissance qu'ils ont des autres les conduisent à choisir une meilleure politique économique. Cette logique a été implicite lors de la création du Dialogue macroéconomique en 1999⁷. Cependant, tous les équilibres ne sont pas symétriques. L'harmonisation au travers de la régulation et de règles formelles est nécessaire lorsque les asymétries d'information sont dominantes. Typiquement, cela s'applique aux nombreux problèmes issus de la création d'un marché unique. Concernant les politiques budgétaires, la règle de *no bail-out* et le Pacte de stabilité et de croissance imposent des contraintes sur les politiques nationales qui tendent à limiter les dommages des asymétries d'information. Plus récemment, l'*open method of coordination* préconisée au Conseil européen de Lisbonne en 2000 a complété la coordination par une *competition for best practices* (une concurrence aux meilleures pratiques) et par le *benchmarking*. Cette méthode est à mi-chemin entre l'échange informel d'informations et la régulation formelle. Beaucoup de ses applications tombent dans le domaine du principe de subsidiarité où les gouvernements cherchent à maintenir l'autonomie nationale dans les limites de la responsabilité démocratique



et de l'efficacité. Cependant, le principe de subsidiarité suppose implicitement que tous les États membres ne souhaitent pas faire le même effort pour allouer les biens publics. À cause de son faible degré d'engagement, la coordination politique intergouvernementale convient uniquement aux biens communs inclusifs, où les bénéfices de chaque membre augmentent avec le nombre de partenaires coopérants. Même si ces méthodes tendent à améliorer, au sens de Pareto, la sélection des équilibres non coopératifs, elles ne sont pas suffisantes pour éliminer le défaut de coordination au sens faible.

2. Surmonter le défaut de coordination au sens faible est plus difficile. Cela implique des contraintes externes sur les politiques nationales, c'est-à-dire des règles contraignant les décisions politiques. Ces dernières peuvent être obtenues par la délégation de fonctions spécifiques de décision politique à des institutions communes. Certains ont appelé cette délégation un *pool* de souveraineté, où les réseaux régionaux remplissent certaines fonctions que les États ne peuvent plus accomplir eux-mêmes (Smith, 1995). La délégation implique une règle unique et unifiée de décision politique et devrait ainsi toujours entraîner une réponse de politique économique cohérente. La délégation est l'instrument approprié pour éliminer le défaut de coordination au sens faible, car elle empêche la défection dans l'allocation de biens communs. Évidemment, il n'existe aucune garantie que l'institution commune ne commettra jamais d'erreur ; mais étant donné la structure économique et les objectifs de politique économique unifiés, les conditions nécessaires pour atteindre l'optimum politique sont claires : la délégation résout le problème de la coordination en internalisant les externalités. C'est par exemple le cas de la politique agricole commune, de la politique commerciale et concurrentielle et, bien sûr, de la politique monétaire.

Chacune de ces approches a ses avantages et ses inconvénients. La question essentielle est de savoir comment les effets d'externalités sont affectés ou internalisés. Si l'intégration européenne produit des biens communs inclusifs, la coordination intergouvernementale est appropriée. Toutefois, dans tous les domaines où les objectifs de politique économique créent des biens communs exclusifs, la délégation au niveau européen du processus de décision est requise.

Pour résumer, la logique du débat européen sur la coordination des politiques économiques est la suivante : ceux qui nient le besoin d'une coordination supposent implicitement que les politiques nationales sont totalement sans effet sur les autres pays : il n'existerait aucune externalité, positive ou négative, et les politiques économiques nationales peuvent alors être traitées comme des biens privés. Avec l'avènement de l'UEM, cette proposition ne trouve plus qu'un champ très limité d'application. Par définition, la création d'un club crée aussi de nouveaux biens



communs. S'il existe des externalités, la coordination des politiques peut améliorer le bien-être au sens de Pareto. Ceux qui prônent la coordination intergouvernementale des politiques s'attachent implicitement à surmonter le défaut de coordination au sens fort. Ils souhaitent améliorer les équilibres de Nash qui produisent des effets de bien-être plus importants. Mais ils ne résolvent pas le problème des externalités dues aux politiques économiques ni celui de la coordination au sens faible. Ce problème ne peut être résolu que par la délégation de la politique économique à une institution européenne commune. Il convient dès lors d'aborder la question de l'adéquation des instruments de la coordination des politiques européennes à la tâche qui leur est assignée.

Les instruments de la coordination politique européenne

Le graphique n°2 (en annexe) décrit les relations entre différents acteurs impliqués dans les politiques et les processus de coordination. La BCE fixe les paramètres de la politique monétaire tel un organisme fédéral pleinement intégré. Ecofin, le conseil des ministres des Finances, définit l'agenda économique de l'Union européenne dans son ensemble et est le corps législatif dédié à l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires. Ecofin décide également *in fine* des réformes structurelles selon les processus Cardiff et luxembourgeois et facilite le Dialogue macroéconomique avec les partenaires sociaux. L'Eurogroupe, qui est un sous-ensemble, entretient un dialogue privilégié avec la BCE permettant l'échange réciproque d'informations. L'ensemble de ces acteurs et processus contribue à la définition d'un *policy mix* pour l'Euroland : les réformes structurelles déterminent le potentiel de croissance économique ; l'interaction entre les politiques monétaire et budgétaire doit garantir une croissance allant de pair avec la stabilité des prix.

Le traité établit les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), qui est l'instrument central de la coordination (art. 99). Son objectif est d'assurer que les États membres considèrent bien leurs politiques économiques comme « un sujet d'intérêt commun », conduites « de façon à atteindre les objectifs de la Communauté ». Les GOPE ont pour but l'allocation de biens communs inclusifs. L'expérience des GOPE au début de l'UEM a été ambivalente. Alors que l'orientation générale des politiques économiques des États membres et l'approche défendue par les GOPE sont tout à fait compatibles et qu'elles créent de la valeur en informant le débat politique, leur efficacité reste douteuse. Les GOPE ne constituent pas une obligation légale pour les États membres de mettre en œuvre des recommandations et sont trop souvent des lapalissades (Begg, Le Caheux, Wessels, 2002). En réalité, l'UE produit un document indigeste dans lequel des hordes de bureaucrates



des ministères des Finances réécrivent le projet initial de la Commission européenne. Leur tâche première n'est pas de définir les objectifs communs, mais de l'alléger de tous les aspects qui pourraient contraindre leur gouvernement. Begg *et alii* (2002) le cite comme un exemple de dynamique de « la forme qui procède de la fonction ». Ainsi, les GOPE peuvent tout juste être qualifiées de contrainte externe de nature à surmonter le défaut de coordination au sens faible. Occasionnellement, le contrôle des GOPE retient l'attention du public, par exemple, lors de la discussion sur le *policy mix* irlandais ou le niveau du budget italien en 1999. Bien que, dans la plupart des cas, la perception du public soit significativement différente des débats internes entre représentants du gouvernement sur le sujet, l'échange entre les décideurs politiques peut encore améliorer, au sens de Pareto, le défaut de coordination au sens fort.

Une autre forme d'échange d'informations a lieu au sein de l'Eurogroupe, la rencontre régulière des ministres des Finances avec le président de la BCE et le Commissaire. Étant donné son caractère informel, le petit nombre de participants et la nature confidentielle des débats, ce forum a permis d'accélérer l'élaboration de vues communes entre les ministres participants et la BCE. Les discussions sont très franches, souvent avec un premier interlocuteur et un discutant. La Commission européenne prépare généralement une analyse des politiques économiques pertinente et la qualité de ces papiers s'est grandement améliorée ces dernières années. Les ministres les plus brillants et les mieux qualifiés dominent souvent le débat, alors que la lecture fastidieuse de notes préparées est moins fréquente au sein de l'Eurogroupe qu'au conseil Ecofin, où les ministres parlent sous les regards inquisiteurs de leurs plus hauts fonctionnaires.

Malheureusement, étant donné sa nature informelle, les consensus politiques qui émergent au sein de l'Eurogroupe ne sont pas suivis d'engagements de la part des gouvernements. La Commission européenne (2001) a identifié quatre cas récents d'échec de coordination des politiques économiques : 1) insuffisante coordination sur la réponse à donner, face aux pressions pour réduire les taxes sur le carburant à la suite de l'augmentation du prix du pétrole ; 2) insuffisante coordination au sujet de la redistribution des revenus exceptionnels issus de la vente des licences de téléphonie mobile de troisième génération (UMTS) ; 3) insuffisante coordination dans le domaine de la baisse des pressions fiscales et 4) insuffisante coordination quant au rôle approprié des politiques budgétaires pour maîtriser la surchauffe. Nous pourrions ajouter : 5) insuffisante coordination quant au rôle approprié des déficits publics dans le cadre d'un ralentissement économique. En outre, la cacophonie des déclarations ministérielles sur les taux d'intérêt et de



change est de mise dans l'Euroland, alors que l'unanimité et la discipline de communication sont exceptionnelles. Ainsi, en dernier ressort, la politique économique et budgétaire dans l'Euroland est encore guidée par le principe du « chacun pour soi » et non par le « bien commun » postulé par le traité. Bien que le défaut de coordination des politiques budgétaires soit de la variante forte, le simple échange d'information n'est pas suffisant pour améliorer, au sens de Pareto, les équilibres du *policy mix* - et certainement pas davantage pour assurer le bien-être optimal des États. Il manque des engagements contraignants sur les orientations de la politique budgétaire agrégée. Mais qui peut être contraint par qui ?

Le traité de l'Union européenne établit la stabilité des prix comme le bien commun de l'UEM le plus important et il assigne la poursuite de cet objectif à la Banque centrale européenne. L'autonomie politique ou l'indépendance de la Banque centrale européenne sont définies comme une condition nécessaire assurant que la contrainte budgétaire reste « stricte ». Cette vision suppose que, en définitive, une Banque centrale indépendante peut toujours respecter l'objectif de stabilité des prix. Ainsi, cette dernière est un bien commun inclusif, qui pourrait également bénéficier de contributions politiques des autres acteurs. Étant donné qu'une contrainte budgétaire « dure »⁸ est le fondement de toute économie monétaire, l'indépendance, fondement constitutionnel, de la Banque centrale ne devrait jamais poser problème à la coordination des politiques économiques. Cependant, sous certaines conditions, le comportement de la Banque peut correspondre à un jeu coopératif, car l'indépendance de la Banque centrale est une condition nécessaire mais pas suffisante de l'efficacité des politiques de stabilisation. La politique monétaire a également des conséquences sur l'investissement, la croissance, les finances publiques, la balance extérieure... Elle n'est pas sans influence sur le reste de l'économie. Ainsi, les effets d'une politique économique résultant de choix des acteurs peut dépendre directement des choix politiques suivis par la Banque centrale et vice versa. Le caractère de bien commun inclusif de la stabilité des prix pourrait être facteur d'échec de la coordination au sens fort. Un comportement coopératif entre des acteurs indépendants au travers de l'échange informel d'informations au sein de l'Eurogroupe ou du Dialogue macroéconomique peut donc conduire à des résultats supérieurs à ceux d'un comportement non coopératif.

La coordination des politiques entre gouvernements peut être de différentes natures. Si l'action du gouvernement d'un pays affecte l'utilité des citoyens d'un autre pays, les effets des politiques deviennent un bien commun et requièrent une certaine forme de gouvernance collective. La vision opposée considère que de multiples politiques



économiques sont souhaitables car, avec des structures économiques hétérogènes et une politique monétaire unique, il est nécessaire d'avoir une plus grande flexibilité afin de réagir aux chocs asymétriques. À supposer que la mobilité sur le marché du travail soit limitée, on entend souvent dire que des réponses autonomes des politiques budgétaires peuvent procurer la flexibilité nécessaire au regard des décalages cycliques entre États membres⁹. Cependant, la plupart de ces arguments comportent un biais juridictionnel : les gens raisonnent au niveau national car ils en ont l'habitude depuis toujours¹⁰. Les nations sont fondées sur un territoire et ce « territoire politique » reflète l'étendue du pouvoir de l'État, c'est-à-dire la capacité à imposer des règles et des règlements communs. Pourtant, « le territoire économique » est défini par la monnaie. Dans une économie monétaire qui fonctionne, la monnaie établit une forte contrainte de budget sur la demande privée et publique de biens, elle est bien constitutive de la concurrence qui prévaut sur le marché. Sans monnaie, les marchés ne peuvent pas exister. De plus, comme Eucken (1989, p 120-127) l'a montré, une économie de marché est constituée de nombreux marchés intégrés et contraints par la monnaie. Mais cela signifie que des marchés qui opèrent avec plusieurs devises ne sont pas soumis à une contrainte unique, puisqu'ils sont reliés par le marché des changes, lequel se charge des échanges entre les différentes contraintes des monnaies. Pour cette raison, la coordination des actions et des plans économiques individuels dépend de la structure du système monétaire qui permet la cohérence des décisions économiques. Ainsi, du point de vue économique, un pays ou un territoire économique est défini par sa monnaie.

Avec la création de la monnaie unique, la majeure partie du marché unique a été soumise à la même contrainte de budget, faisant de l'Euroland une entité économique unique. Cependant, la coexistence d'une autorité monétaire unique et de plusieurs gouvernements nationaux autonomes soulève la question de la cohérence entre les vues et les actions des principaux décideurs politiques, tel que nous l'évoquerons plus bas. Bien qu'il existe une certaine régulation politique en Europe, il est tout aussi clair que le degré d'intégration des sphères politique et économique est déséquilibré, ce qui peut être la cause du dysfonctionnement de la coordination. Par exemple, le biais de compétence conduit fréquemment à l'hypothèse selon laquelle les chocs économiques idiosyncrasiques sont nationaux et nécessitent une réponse nationale. Mais ce n'est pas nécessairement le cas, comme le montre la crise de l'ESB. Les chocs peuvent être régionaux, sectoriels et transfrontaliers. La réaction appropriée à un choc transfrontalier unique est une réponse unique et unifiée et non des politiques différentes suivant les diverses compétences. En effet, la nécessité de trouver des remèdes à des dévelop-



pements indésirables au niveau national peut être le plus souvent la conséquence d'erreurs de politiques nationales antérieures. Certains considèrent que la non-coordination et la concurrence entre les politiques nationales est préférable car un assemblage d'erreurs nationales réduit le risque de dommages majeurs (Vaubel, 1983). Il est toutefois certainement préférable d'éviter les erreurs, quelles qu'elles soient. Aussi est-il important de privilégier les contraintes « prudentielles » dans le processus de décision politique européen - ce qui est d'ailleurs une forme de coordination. Le désir d'éviter l'aléa moral (*moral hazard*) et les comportements de passagers clandestins (*free riding*) a été une des forces fondatrices de la philosophie européenne du *no bail-out* et de l'insistance mise sur la responsabilité des politiques nationales. Mais cette approche est limitée à des domaines où les externalités et les *spillover effects* sont faibles. Si les biens communs sont exclusifs, l'attribution de la responsabilité des politiques aux compétences nationales devient un dysfonctionnement.

Définir le policy mix optimal

Il s'agit de définir une position optimale de la politique pour la zone euro. Toute combinaison des politiques budgétaire et monétaire assurant la stabilité des prix et l'activité économique proche de son niveau potentiel définit un *policy mix* efficace (Commission européenne, 2001). Cette combinaison dépend des contraintes institutionnelles et des préférences collectives (voir en annexe). Si le résultat reflète les préférences collectives, il est qualifié d'optimal¹¹. Alors que la stabilité des prix est un bien commun inclusif, la définition d'une politique budgétaire agrégée est exclusive. Le renoncement d'un des acteurs budgétaires à la politique agrégée, antérieurement consentie, empêche d'obtenir ce bien commun et implique des ajustements de politique de la part de la BCE et éventuellement d'autres acteurs économiques. Ainsi, le renoncement à des accords antérieurs peut conduire à de fortes externalités négatives et l'offre non coopérative d'une politique budgétaire agrégée entraîne un défaut de coordination au sens faible.

La réponse de l'Union européenne à ce dilemme a été le Pacte de stabilité et de croissance. En stipulant une règle de politique budgétaire selon laquelle chaque État membre doit atteindre une position budgétaire « proche de l'équilibre ou excédentaire », il définit une politique budgétaire qui s'applique simultanément au niveau national et européen. À condition de connaître la structure sous-jacente de l'économie, la BCE peut fixer les taux d'intérêt au niveau approprié (voir en annexe). Le modèle n'est pas dénué d'une certaine beauté : les chocs symétriques et asymétriques mobilisent les stabilisateurs automatiques, alors que la stabilité des prix et la production à moyen terme semblent assurées.



Cependant, la question fondamentalement irrésolue reste celle de l'application. Des procédures de surveillance multilatérale renforcées exercent des pressions de la part des pairs, mais des sanctions punitives ne peuvent être activées qu'en cas de sévères violations du traité. Ainsi, même avec le Pacte de stabilité et de croissance, il existe de nombreuses situations de défaut de la politique économique au sens fort. La raison en est que les positions du budget national reflètent les préférences des politiques nationales, déterminées dans un cadre national, alors que l'effet d'une politique agrégée est (au mieux) le résultat d'une négociation stratégique intergouvernementale au sein d'Ecofin, ou, au pire, la conséquence de comportements non coopératifs. L'efficacité optimale est un événement (semi-) aléatoire. Il manque un consensus politique contraignant de façon rationnelle tous les acteurs à respecter les choix collectifs.

Le maintien des prérogatives nationales dans le domaine budgétaire se justifie évidemment par le fait que la fonction de redistribution de la politique budgétaire peut habituellement être clairement assignée à des responsabilités juridictionnelles. Jacquet et Pisani-Ferry (2001, p.10) soutiennent que l'introduction de l'euro requiert un intergouvernementalisme plus important car « une politique économique commune ne peut émerger que sur la base d'actions coordonnées entre acteurs indépendants, dont certains (la BCE) sont des institutions fédérales et les autres (les gouvernements) non ». Cependant, il faut distinguer entre les différentes fonctions gouvernementales. Les politiques économiques structurelles ou les fonctions de redistribution des politiques budgétaires peuvent souvent être restreintes au niveau régional. Pour ces fonctions, la coopération intergouvernementale est donc appropriée. Mais dans le cas des principales variables d'une économie monétaire (telles que les taux de change et d'intérêt ou la politique budgétaire agrégée), ce n'est pas le cas. En raison des externalités macroéconomiques, la fonction de stabilisation des politiques budgétaires a toujours été assignée à un organisme gouvernemental central (fédéral). Mais dans l'UEM, elle est soumise à un régime intergouvernemental. La politique de stabilisation de l'Euroland pose un double problème d'allocation. En premier lieu, alors que la Banque centrale européenne cible des données agrégées pour l'ensemble de l'Union, il n'existe aucune autorité budgétaire, autre que la règle du Pacte de stabilité, susceptible de déterminer la politique budgétaire agrégée en relation avec la politique monétaire. Or, lorsque les autorités budgétaires ne peuvent pas internaliser les effets de leurs politiques sur l'ensemble de la zone, il en résulte un défaut de coordination (Gatti et Van Wijnbergen, 2000). En principe, on peut financer des dépenses publiques en prélevant des taxes, en empruntant sur le marché ou en imprimant de la monnaie. Toutes ces méthodes ont des conséquences sur les prix, les taux d'intérêt,

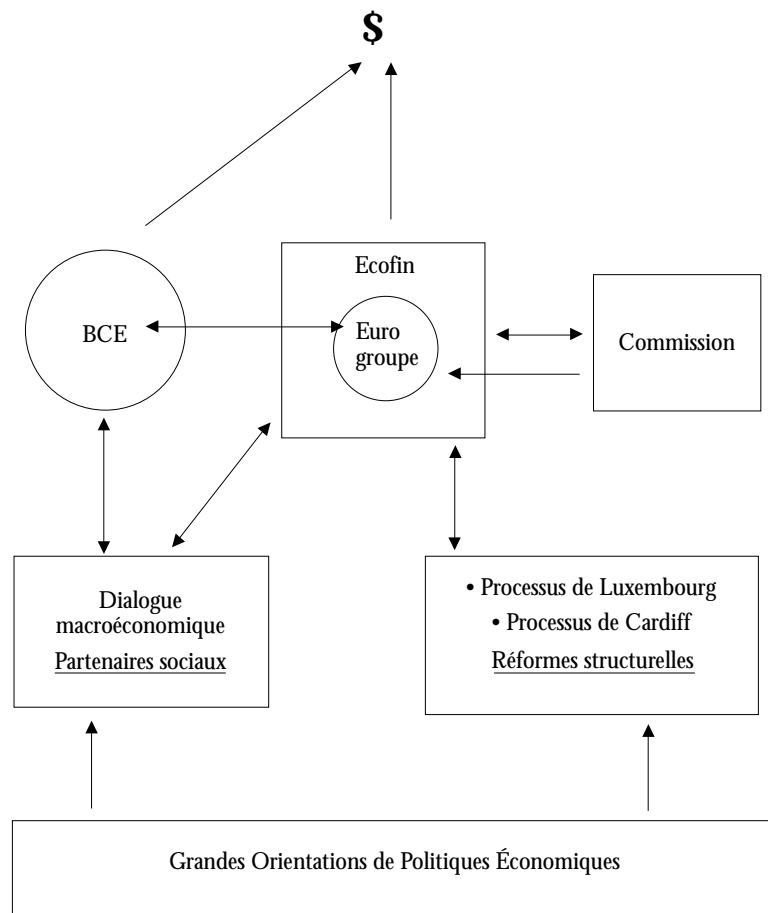


la croissance économique et les taux de change, c'est-à-dire sur le *policy mix*. Pourtant, le choix de ces méthodes et leur légitimité sont l'essence même d'un État démocratique. Ainsi, la définition de budgets nationaux, en vue d'un agrégat européen, est impossible sans soulever la question de la démocratie européenne.

L'autre dimension concerne les divergences cycliques entre les États membres. Si les marchés ne sont pas pleinement intégrés et si un boom économique régional conduit à une augmentation régionale des prix affectant le niveau des prix de l'ensemble de l'Union, la politique budgétaire peut avoir un effet d'amortisseur, à terme, sur les prix des biens régionaux non exportables. Dans ces circonstances, la politique budgétaire doit bien être différenciée. Toutefois, on ne peut qu'être sceptique quant à la portée d'une fonction de stabilisation régionale, en tant qu'option de politique économique (Pisani-Ferry, 2001). La logique de marché suggérerait plutôt que, en raison de la contrainte budgétaire, un boom local s'ajuste de lui-même *via* la perte de compétitivité ; mais ce processus d'apprentissage peut être long et difficile. En outre, à moins que le choc local ait un caractère d'urgence (tel que les tremblements de terre, l'ESB ou la fièvre aphteuse), il pourrait être plus facilement traité par des politiques de revenu que par des politiques budgétaires différenciées.

La nécessité d'une coordination des politiques budgétaires nationales avec la politique monétaire de la zone euro provient de la nécessité d'une politique agrégée clairement définie et des coûts potentiels qui pourraient provenir de l'incertitude liée au manque d'engagement ferme à cet égard (Jacquet et Pisani-Ferry, 2001). Au sein d'États démocratiques unifiés, ce dilemme est typiquement résolu par un budget central qui reflète (plus ou moins) les préférences collectives des électeurs. Au sein d'États fédéraux, les autorités centrales ont la possibilité d'internaliser les externalités des politiques régionales au travers de leur budget. Différentes fonctions de redistribution sont assignées à différentes juridictions et un mécanisme redistributif (tel que le *Länderfinanzausgleich* en Allemagne), prenant en compte la contrainte budgétaire globale, assure la cohérence des choix communs à différents niveaux gouvernementaux. Dans l'Euroland, ce n'est pas le cas. Le Pacte de stabilité et de croissance est un dispositif visant à éliminer les comportements de *free rider*, mais il ne donne qu'une orientation rigide concernant le *policy mix* cohérent (Collignon, 1996). Il se heurte toujours au risque d'être invalidé par les préférences nationales démocratiquement approuvées. C'est le principal obstacle dans la configuration institutionnelle européenne. L'organisation actuelle est un bricolage ; elle n'assure pas un *policy mix* optimal, cohérent et viable. Dans la partie suivante, nous proposons quelques solutions pour surmonter ces défauts.

Graphique n°1
La coordination des politiques économiques au sein de l'Euroland



94

LA PROCHAINE ÉTAPE
DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

La nécessité de compléter la coordination des politiques économiques par une dimension politique est apparue depuis longtemps. Avant Maastricht, le gouvernement allemand réfléchissait à une union politique. Cette idée fut rejetée par les autorités françaises. Par la suite, lorsqu'elles appelaient à un « gouvernement économique » complétant Maastricht, leurs « amis » allemands furent prompts à le rejeter, au lieu d'utiliser cette proposition comme marchepied pour leurs propres objectifs. La raison en est sans doute aussi bien la maladresse de la diplomatie néo-wilhelmienne que l'incapacité des Français à expliquer



que cette proposition n'avait pas pour but de combattre l'indépendance de la Banque centrale. Plus précisément, cet échec reflète une réticence à voir le pouvoir des gouvernements réduits et à céder le champ de la souveraineté nationale. Cependant, l'opposition entre les gouvernements reflète un désaccord profond entre les peuples. En termes du modèle de consensus présenté en annexe, le respect entre les agents individuels au-delà des frontières est encore faible. La méfiance, ce qui implique qu'aucun, ou seulement un faible, poids n'est accordé à un argument « étranger », est sous-jacente malgré 50 ans d'intégration. En conséquence, la divergence des préférences sur les options de politiques économiques européennes est significativement plus grande entre les pays qu'au sein de ces mêmes pays. Ce dont l'Europe a besoin actuellement, si elle veut poursuivre son intégration, est un consensus adéquat sur les politiques économiques, partagé par tous les citoyens et les institutions permettant sa création.

La nécessité d'un consensus européen

Les raisons de la persistance de l'opposition concernant la politique européenne sont fondées sur les arrangements institutionnels du processus de décision. Dans les démocraties modernes, le consensus est obtenu à partir d'un débat démocratique, d'échange d'arguments et de communication (Habermas, 1984 ; 1987). Les individus évaluent les effets potentiels des choix sur la base de leurs théories sur le monde (Buchanan, 1991, p.52). Dans la mesure où ils peuvent améliorer la qualité de leurs évaluations en collectant des informations supplémentaires, ils ont aussi besoin d'évaluer la fiabilité de leurs propres opinions et arguments ainsi que celle des autres agents. Ainsi, à travers l'échange de vues, à travers le dialogue et les délibérations, les individus cherchent à convaincre « l'autre » de la véracité des positions qu'elles avancent et de la validité des règles et normes en action. Le désaccord concernant les politiques économiques peut ainsi refléter d'authentiques divergences d'intérêts (c'est-à-dire les choix d'évaluation) ou des différences de théorie (c'est-à-dire l'analyse de l'environnement et la prévision des résultats). Les conflits d'intérêt nécessitent d'être résolus par des négociations et des compromis (trouvant des termes acceptables par tous) et, finalement, par le pouvoir (le vote). Mais les conflits résultant d'une divergence dans la perception du monde requièrent un consensus sur la théorie et l'analyse (Buchanan, 1991, p.61), c'est-à-dire un cadre cognitif commun et partagé pour l'évaluation des politiques. Dans cette perspective, les votes démocratiques sont un moyen de créer un accord procédural lorsque la recherche de consensus échoue. Sous cette partie émergée et visible de l'iceberg réside le vaste domaine des délibérations et des actions de communication au sein de la société civile des démocra-



ties modernes. Les campagnes électorales sont un média particulier à travers lequel les citoyens forment leurs vues et opinions concernant les options de politiques économiques et donnent du poids aux autres arguments. Le rôle des médias est de véhiculer ces arguments. Seules les divergences d'opinion résiduelles sont départagées par le vote à la majorité. Le cadre juridique, qui structure le débat démocratique, est donc crucial pour les fondations cognitives du consensus politique.

Dans le contexte européen, les mécanismes de formation du consensus commun européen sont bien moins développés que dans le cadre national. Il existe un réseau d'ONG, d'associations et de lobbies qui expriment et contribuent à la création des préférences de politiques économiques européennes. Mais, trop souvent ces organisations sont éloignées du quotidien des décideurs politiques sur le terrain. Les citoyens européens sont consultés tous les 5 ans lors de l'élection du Parlement, mais les mécanismes des partis politiques et de la couverture médiatique confinent l'échange de vues au niveau domestique¹². De plus, les citoyens européens croient souvent que la participation au débat politique européen a peu d'importance, étant donné que les gouvernements nationaux conservent l'essentiel du pouvoir. À cause de cette configuration institutionnelle, la convergence vers une théorie partagée et l'émergence d'un consensus européen sont lentes et les perceptions des oppositions perdurent entre nations et populations. Cette dynamique est renforcée par la coopération intergouvernementale. Parce que les gouvernements démocratiques souhaitent être réélus, ils ont besoin de refléter le consensus de leurs électeurs. Ceci crée un biais national dans les préférences politiques qui perpétuent les oppositions européennes. Les gouvernements se posent donc en défenseurs des préférences et intérêts nationaux clairement définis (bien que pas nécessairement stables) et agissent comme des joueurs rationnels et unitaires (Moravcsik, 1998). Un accord de politique économique reflète ainsi un compromis négocié dans le petit cercle des officiels, mais rarement les préférences collectives qui émergeraient d'un processus parfaitement démocratique en Europe¹³. Les gouvernements ne créent que rarement le consensus, d'habitude ils le reflètent.

La nécessité d'une constitution européenne

Certains soutiennent que la coordination intergouvernementale est la méthode appropriée pour traiter des politiques économiques dans l'Euroland¹⁴. La raison en est que les gouvernements nationaux dépendent la majeure partie de l'argent public. Cependant, excepté les incertitudes sur la façon dont l'approche intergouvernementale fonctionnera en cas de crise, le désenchantement public grandissant vis-à-vis de l'intégration européenne laisse entendre qu'il y aurait finalement un



défaut préjudiciable dans la méthode de coordination intergouvernementale : le déficit démocratique croissant. Comme de plus en plus de champs de compétence tombent dans le domaine européen - et l'étendue s'accroît avec le nombre de biens communs, d'externalités et de *spillover effects* de l'intégration - le plus important est le manque de légitimité des décisions politiques intergouvernementales. Le problème résulte du fait que, dans un système démocratique, les préférences collectives sont transmises à la politique gouvernementale à travers le mécanisme constitutionnel. C'est le modèle classique de la République ou de l'État Nation. Si les préférences du public changent, les gouvernements et les politiques s'adapteront ou changeront (éventuellement). Ainsi, les décisions démocratiques restent potentiellement réversibles et donc ouvertes. C'est une des raisons pour laquelle un accord sur la procédure de vote peut conduire à l'acceptation des différents pour l'essentiel. Les accords intergouvernementaux ont un caractère différent. Ici, chaque gouvernement entame les négociations avec des préférences pré-établies (intérêts et objectifs) qui, en principe, reflètent les préférences de leur électorat. Durant les négociations, les gouvernements concèdent certains de leurs intérêts dans la recherche d'un compromis avec leurs partenaires, sans faire part de leur réaction à leur électorat. La théorie économique appelle ce comportement « minimiser la fonction de perte ». L'opinion publique dans l'environnement national n'approuve pas nécessairement les résultats négociés. Pour les citoyens ordinaires, une perte est une perte, même si elle est minimisée et des pertes permanentes créent une insatisfaction quel que soit le régime. En outre, il existe une règle de fer dans les relations internationales : *pacta sunt servanda*. Ainsi, le choix intergouvernemental ne peut être révoqué que lorsqu'une majorité qualifiée de pays (c'est-à-dire de gouvernements !) décide de le faire, mais pas nécessairement la majorité des individus. Cette forme de charcutage électoral rend les changements de politique compliqués et renforce le sentiment de frustration démocratique¹⁵.

Il existe deux façons de surmonter ce problème : la première est de revenir aux politiques de l'État Nation, en annulant, de ce fait, les bénéfices de l'intégration. Ce n'est pas inhabituel. L'histoire a montré beaucoup de cas de désintégration de coopérations régionales. Selon certaines des connotations du débat sur la subsidiarité et la redéfinition des compétences au sein de l'UE, les autorités nationales et régionales pourraient finalement conduire au décès de l'Europe, spécialement après l'adhésion d'un grand nombre de nouveaux pays. Le niveau des différences d'opinion et de conflits potentiels augmentera avec le nombre d'acteurs nationaux, à moins que les nouvelles structures du consensus ne soient créées¹⁶.

L'alternative est de déléguer plus de compétences politiques aux institutions communautaires. Sur la base de notre analyse précédente, il



est évident qu'un tel rassemblement de souverainetés ne devrait s'appliquer qu'au domaine des biens communs exclusifs afin d'éliminer le dysfonctionnement de la coordination au sens faible. La délégation était au cœur de l'intégration européenne tout au long des 50 années écoulées, particulièrement dans le domaine de la politique agricole, de la politique concurrentielle et du commerce extérieur. La création de la Banque centrale européenne a entraîné un saut qualitatif dans l'intégration européenne, par souci de cohérence, les fondations monétaires de l'Europe sont dorénavant placées dans une seule main. Il est simplement logique de poursuivre l'intégration à la lumière de cette expérience et de la généraliser. C'est l'approche proposée par le ministre des Affaires étrangères allemand Joschka Fischer lors de son intervention à l'université de Humboldt en mai 2000. Il a alors souligné que la traditionnelle méthode d'intégration Monnet avait atteint ses limites et qu'il était nécessaire que l'approche institutionnelle fasse un bond en avant. Lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, une Convention européenne, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, a été chargée d'élaborer une telle constitution. Nous ne discuterons pas ici les implications politiques de ce projet, en nous concentrant sur les problèmes économiques et pour suggérer de nouveaux arrangements institutionnels permettant de définir un *policy mix* optimal, qui devraient être couverts par une telle constitution.

Quelques propositions pour une constitution économique européenne

L'objectif d'une réforme institutionnelle du processus de mise en place de la politique économique doit être une forte cohérence à la politique budgétaire, permettant un *policy mix* optimal et durable. Ceci requiert un choix public au niveau européen, c'est-à-dire l'émergence d'une fonction d'utilité européenne collective qui reflète le respect mutuel entre citoyens de l'Euroland quant aux différentes options de politique économique. En annexe, nous avons montré le processus qui rend un tel consensus économique possible. Toutefois, étant donné les incidences régionales des aspects redistributifs de la politique budgétaire, le choix commun sur les divers aspects des dépenses et recettes gouvernementales doit rester à un niveau régional/national. Avant de pouvoir choisir entre les options de politique économique, il est important de définir les compétences entre les différents niveaux d'application de ces politiques. La distinction entre les biens communs exclusifs ou inclusifs devrait être le critère de sélection.

En ce qui concerne la politique budgétaire, cette logique implique de déléguer la fonction de stabilisation au niveau européen, tout en laissant l'exécution aux gouvernements nationaux. La délégation à un niveau supérieur n'est acceptable et utile que si elle est basée sur un



consensus démocratique européen meilleur et plus large. Ainsi, de nouvelles formes de légitimité démocratique, que la coordination intergouvernementale ne peut pas produire, sont nécessaires.

L'intégration européenne a progressé pendant 40 ans *via* un élargissement systématique et la logique fonctionnelle des responsabilités politiques au niveau européen. Mais les ressources des politiques n'ont pas augmenté au même rythme. La ressource la plus importante est la démocratie. La légitimité démocratique adéquate pour les options de politiques européennes requerrait de dénouer les dimensions verticales et horizontales du choix commun. Concernant la dimension verticale, la redéfinition des compétences entre l'Union et les États membres est à l'étude depuis la conférence intergouvernementale de Nice. Horizontalement, il faut distinguer plus clairement entre les fonctions législatives et exécutives. Actuellement, le Conseil des ministres recouvre les deux fonctions, suivant l'argument selon lequel seuls les gouvernements nationaux représentent les préférences des populations¹⁷. Une attribution claire des responsabilités au niveau européen et national, en accord avec la nature des biens publics, doit faire la distinction entre la définition, la légitimité et l'exécution des politiques économiques dans l'Euroland. Optimiser le *policy mix* requerrait la définition d'une politique budgétaire agrégée cohérente qui permettrait à la BCE de fixer les taux d'intérêt en fonction de la réalisation de la production potentielle. Une règle contraignante ou une constitution économique concernant la politique budgétaire agrégée est donc nécessaire. C'est un problème de délégation. La Commission européenne a le privilège du droit de proposition dans le cadre des politiques économiques européennes et devrait donc être chargée de présenter un projet de politique macroéconomique cohérent avec les dépenses, les revenus et les déficits agrégés. Étant donné la taille des budgets nationaux, de telles propositions devraient évidemment être échafaudées en étroite collaboration avec les autorités nationales, la décision finale étant prise par l'exécutif européen.

Cependant, une transgression d'une telle portée à la souveraineté nationale ne pourrait être acceptable que si elle était accompagnée d'un processus démocratique la légitimant. Le montant proposé de dépenses publiques européennes agrégées et des revenus doit être approuvé par le parlement et le Conseil européen. Mais cela n'implique pas nécessairement que l'exécution de ces positions budgétaires doive rester au niveau européen. Dans l'enveloppe européenne générale, les gouvernements nationaux pourraient garder la liberté de définir leur position budgétaire locale, alors que la cohérence entre les choix de chacun serait assurée par des négociations bilatérales. On pourrait également imaginer que les gouvernements échangent des certificats de finance publique qui les habilitent à dépenser sur les quotas de déficits des autres. Un fonds de

stabilisation, tenant compte de paiements de réserve dans le processus de négociation serait plus conventionnel. Ce schéma garantirait l'obtention d'une position commune incluant l'acceptation de l'accord¹⁸. La nécessité d'une ratification démocratique de la position budgétaire agrégée proposée par le Parlement et Ecofin créerait un public européen et établirait le dialogue démocratique sur les objectifs politiques transfrontières nécessaires à un large consensus politique. La BCE pourrait ainsi optimiser le *policy mix* au niveau de la préférence collective européenne en fixant les taux d'intérêt de façon approprié (voir en annexe).

L'idée de séparer les dimensions macroéconomiques du cœur des négociations budgétaires n'est pas nouvelle. En France, sous la V^{ème} République, le parlement approuve tout d'abord les orientations de la politique macroéconomique (revenus totalement planifiés, dépenses et déficits totaux). C'est seulement dans un second temps (à la suite de fastidieuses négociations et arbitrages) qu'il statuera sur les éléments individuels qui devront respecter la cohérence du budget dans son ensemble. Ceci évite les décisions budgétaires incohérentes qui ont handicapé la IV^{ème} République. Selon cette idée, on pourrait imaginer que les gouvernements nationaux délèguent la formulation de la politique budgétaire de l'Euroland à une institution communautaire et, dans un second temps, exécutent la politique budgétaire agrégée ainsi définie au travers de leurs budgets nationaux.

Toutefois, étant donné le rôle prééminent des parlements en démocratie, il est clair que la nouvelle délégation de la souveraineté nationale requiert une plus grande légitimité démocratique pour que les décisions soient prises au niveau de l'Union. Seul un débat démocratique et un vote transfrontière sur les biens publics de l'économie européenne peut créer le consensus nécessaire que la monnaie unique rendra inévitable. Cela n'implique pas un état fédéral parfaitement abouti, mais la *res publica* européenne aura besoin de la participation de ses citoyens. Ainsi, la prochaine étape de la construction européenne sera la République européenne.

ANNEXE

Policy mix et préférences nationales

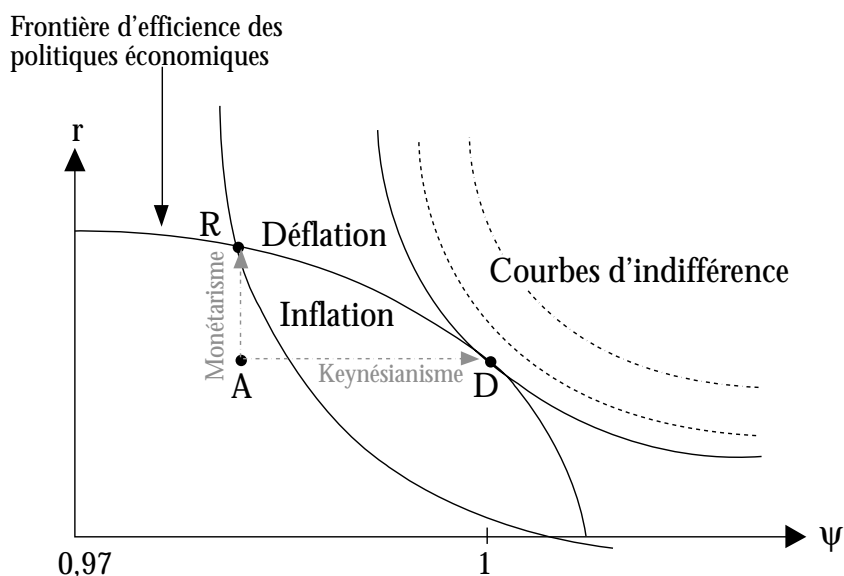
Nous analyserons ici la formation des préférences nationales suivant un ensemble de *policy mix* possible. Nous étudierons tout d'abord un État national, puis nous mettrons en lumière les difficultés structurelles résultant de la configuration institutionnelle de l'UEM et finalement, nous proposerons une solution à ces difficultés.

L'État national

Le *policy mix* est envisagé comme la combinaison des politiques monétaire et budgétaire et conduit à une situation macroéconomique donnée. Un *policy mix* efficient est la combinaison d'une politique monétaire (le taux d'intérêt réel r) et de la position budgétaire ψ (c'est-à-dire le ratio du revenu sur les dépenses primaires) qui permet simultanément la stabilité des prix et le plein emploi (la production potentielle est réalisée). Il n'y a ni demande agrégée excessive, ni offre supplémentaire. Un *policy mix* optimal reflète un *policy mix* efficient qui maximise la fonction d'utilité de la communauté. Les déterminants du *policy mix* efficient dépendent d'un modèle économique donné, c'est-à-dire la structure exogène des paramètres (fonction de production, régime des négociations salariales...) et de nos deux variables de politique économique. En principe, le modèle pourrait être généralisé à tous domaines de la politique économique, mais pour des raisons de simplicité, nous supposons ici un simple modèle IS-LM avec une relation négative entre les taux d'intérêt et les déficits. Cette relation est liée à la forte contrainte budgétaire sur les finances publiques et à l'aversion au risque des épargnants. L'équilibre macroéconomique est donc représenté par une fonction concave dans le plan (r, ψ) . Voir graphique n°2 :

101

Graphique n° 2
Le choix d'un *policy mix* optimal



Tous les points sur la frontière d'efficacité des politiques économiques représentent les combinaisons de politiques économiques envisageables conduisant au plein emploi et non inflationnistes. Les points à droite de cette courbe correspondent à un *policy mix* trop restrictif conduisant à une croissance insuffisante, à un *output gap* négatif et à un chômage élevé, voire grandissant. Les points à gauche correspondent à des politiques laxistes produisant des pressions inflationnistes. Une situation inflationniste *A* est inefficace et peut être Pareto améliorée en augmentant les taux d'intérêt (politique monétarisme) ou par une consolidation budgétaire (politique keynésienne) ou les deux. Dans notre monde stylisé, les Monétaristes croient uniquement en la politique monétaire pour corriger un déséquilibre ; les Keynésiens croient en la politique budgétaire. Le choix d'un *policy mix* optimal consiste à choisir entre deux équilibres efficaces. Cela ne concerne pas, dans notre modèle, les instruments de politique économique dont nous avons besoin pour atteindre l'équilibre. Le point *R* correspond à l'équilibre de court terme « Républicain » de Reagan/Volker (politique monétaire restrictive, politique budgétaire laxiste), le point *D* à l'équilibre « Démocrate » de Clinton/Greenspan (politique budgétaire restrictive, politique monétaire laxiste). Ni le critère de Pareto, ni le critère de compensation ne permettent de décider lequel des deux points est préférable. Il existe des arguments valables pour supposer que le point *D* a de meilleurs effets à long terme sur la création d'emplois que le point *R* (voir Collignon, 1998), mais nous négligerons ces arguments ici¹⁹.

L'objectif d'une Banque centrale indépendante est de maintenir l'économie sur la frontière d'efficacité. Si l'ajustement monétaire était sans coût, la Banque centrale serait un disciple de Stackelberg en ce qui concerne la maximisation du bien-être²⁰. Différents points sur la frontière d'efficacité des politiques économiques correspondent simplement à différentes préférences temporelles concernant les charges fiscales. Les gouvernements reflètent les préférences de leurs électeurs lors de la présentation du budget. Ainsi, au point *D* les électeurs préfèrent un budget équilibré et de faibles taux d'intérêt. Au point *R* ils ont une forte préférence temporelle pour le court terme, c'est-à-dire pour dépenser aujourd'hui et rembourser demain. Républicains et Démocrates ont clairement des fonctions d'utilité différentes. Du point de vue des Démocrates, *R* conduit à une courbe d'indifférence plus basse que *D* et inversement²¹. Ainsi, chaque point de la frontière d'efficacité des politiques économiques reflète un strict classement des préférences pour chaque citoyen.

Les fonctions d'utilité de chaque individu peuvent être distinguées par le poids relatif qu'ils donnent à l'utilité des politiques monétaire et budgétaire. Ces poids peuvent différer selon les informations que les

populations possèdent. Si l'on prend une fonction d'utilité à la Cobb-Douglas, le poids est reflété par le paramètre α_i^{22} , α_i étant le poids que l'individu i attribue aux taux d'intérêt en estimant l'utilité ou les effets sur le bien-être du *policy mix*, $(1 - \alpha_i)$ celui de la position budgétaire. Dans une fonction d'utilité Cobb-Douglas, ils peuvent également être interprétés comme une élasticité partielle avec laquelle l'utilité de i change lorsque le taux d'intérêt ou la position budgétaire évolue.

$$(1) \quad U^i = U(r, \psi) = r^{\alpha_i} \psi^{1-\alpha_i}$$

Dont la forme logarithmique est :

$$(1a) \quad \ln U_i = \alpha_i \ln r + (1 - \alpha_i) \ln \psi$$

Le *policy mix* optimal qui maximise l'utilité de l'individu i est donné par la pente de la courbe d'indifférence tangente à la frontière d'efficacité des politiques économiques :

$$(2) \quad \frac{dr}{d\psi} = -\frac{(1 - \alpha_i) r}{\alpha_i \psi} = -\frac{U\psi}{Ur}$$

pour une combinaison donnée du couple taux d'intérêt - budget, un poids élevé donné à la politique monétaire comme instrument de stabilisation (i élevé) correspond à une faible utilité marginale de la politique budgétaire et donc à une faible pente de la courbe d'indifférence. Ainsi, l'équilibre républicain est dominé par le monétarisme. Inversement, les Démocrates accordent un faible poids à la politique monétaire, relativement à la politique budgétaire, et la pente de leur fonction d'utilité, suivant la frontière d'efficacité des politiques économiques, est forte. Les préférences individuelles de politiques économiques des Démocrates et des Républicains sont donc incompatibles. La question reste donc de savoir quel *policy mix* va l'emporter lorsque ces préférences individuelles seront agrégées au sein d'une préférence collective ?

La réponse dépend de la règle de choix social suivie (Sen, 1970), qui peut conduire à différentes procédures et résultats. Nous ne ferons pas ici la revue des différentes hypothèses sous-jacentes aux diverses fonctions de bien-être social qui tentent d'intégrer les fonctions d'utilité individuelles²³. Toutefois, le problème est que si les choix collectifs ne sont pas basés sur l'accord et le consensus, les individus manquent d'engagement pour accepter la décision collective. Le problème avec les fonctions de bien-être basées uniquement sur les préférences individuelles est qu'elles réduisent l'information qui doit être amalgamée à l'obtention d'un choix social (Lehrer et Wagner, 1981, p.5). Un choix collectif basé sur un accord requiert un processus qui ressemble au discours scientifique (Buchanan, 1991, p.7) et donc à un ensemble plus large d'information et au dialogue. Les Constructivistes en science politique travaillent maintenant de plus en plus sur des modèles de démocratie

délibérative compatibles avec notre théorie du consensus. Les modèles basés sur les fonctions de bien-être traditionnelles produisent des principes et des recommandations pour que les choix communs soient efficients, mais ils n'expliquent pas pourquoi les agents, ayant des informations différentes, s'engageraient sur ces principes et préceptes. Si ces décisions rendent cependant service à tous les membres de la société, elles sont, en fait, dictatoriales au sens de Arrow (1951) : les préférences d'un groupe d'individus sont ignorées et ils ne sont pas d'accord sur le fait qu'elles aient été ignorées. En revanche, un processus de décision consensuel permet de négliger certaines préférences individuelles, mais tous s'accordent pour les négliger dans le choix collectif car c'est une conséquence rationnelle de la consultation complète de l'ensemble de l'information. Par exemple, le Républicain peut préférer en privé le *policy mix* à la Reagan/Volker, car il ne connaît que la théorie monétariste. Le Démocrate choisit la politique de Clinton/Greenspan, car il a été élevé au keynésianisme. Après un débat public exposant les pour et les contre de chaque *policy mix* et un échange d'informations pertinentes, chaque partie respecte les arguments de l'autre ou d'une (nouvelle) autorité tiers (un journaliste, un ministre des Finances, un lauréat du prix Nobel...). Ainsi, leurs vues pourraient converger vers des poids consensuels des instruments de politique économique dans la fonction d'utilité. L'effet important d'un engagement résulte de la communication : après l'échange d'informations, tous ceux capables d'apprécier rationnellement la situation s'accorderont (Habermas, 1987, p.93). Par contre, si la communication n'a pas lieu, l'absence de participation conduira à la désintégration sociale (le conflit).

Selon DeGroot (1974), Lehrer et Wagner (1981) proposent un algorithme formel modélisant un consensus que nous utiliserons ici pour obtenir la fonction d'utilité collective et consensuelle. Nous partons de la position d'origine où les préférences individuelles sont formées « en privé » (Kuran, 1985) et basées sur le stock d'informations limité des individus. Chaque individu assigne un poids α_i à la politique monétaire et un poids $H(1 - \alpha_i)$ à la politique budgétaire dans la détermination de sa fonction d'utilité privée. Ainsi, la distribution des utilités privées peut s'écrire :

$$(3) \quad u_p = Ap$$

Où u_p est le vecteur des utilités privées (en logarithme) de n membres de la société, p est le vecteur de la valeur (en logarithme) des variables m de politique économique pertinentes pour le *policy mix* optimal et A est la matrice ($n \times m$) des coefficients donnés pour chaque variable de politique économique dans l'équation (1a). Nous appellerons A la matrice du bien-être. Ses coefficients sont non négatifs ($\alpha_{ij} \geq 0$) et la somme des éléments d'une même rangée est égale à 1 ($\sum_j \alpha_{ij} = 1$). Par

exemple, chaque citoyen peut avoir une opinion concernant les politiques budgétaire et monétaire, (il n'y a pas de « sans opinion »), donc $m=2$ et la dimension de A est $n \times 2$. Trouver une fonction d'utilité consensuelle implique de trouver une règle selon laquelle les poids individuels pour chaque variable de politique économique convergent vers une unique valeur d'équilibre ($\alpha_{ij} = \alpha_{2j} = \dots \bar{\alpha}_j$). Ce poids d'équilibre reflètera la meilleure synthèse de l'ensemble de l'information pertinente et l'ensemble des n membres de la société s'engageront rationnellement dans le consensus social. Cette convergence est atteinte par la communication (Habermas, 1984, p.94-101). Cela peut être modélisé de la façon suivante. L'individu i (supposé Démocrate) note un désaccord concernant l'utilité d'un *policy mix* donné, c'est-à-dire que le coefficient α_D assigné à la politique monétaire diffère de celui des autres individus. Bien que le Démocrate puisse être hautement convaincu de la justesse de son opinion, il peut s'interroger sur les raisons et motivations des autres individus. Cette information le conduit à assigner un certain poids aux vues des autres membres de la société. Ceci peut être formulé de la façon suivante : « dans 3 cas sur 10, les Républicains pourraient avoir raison ». Ce poids (w_{ik}) donné par i au coefficient (α_{kj}) de l'individu k reflète la confiance et l'estime que l'individu i a pour la compétence et le sérieux de l'individu k . Si chaque individu estime la confiance qu'il a dans son opinion et dans celle des autres, nous obtenons la matrice suivante :

$$W = \begin{bmatrix} w_{i1} & w_{in} \\ w_{ik} & \\ w_{i1} & w_{nn} \end{bmatrix}$$

Nous supposons pour l'instant que chaque personne donne un poids positif à l'opinion des autres ($w_{ik} > 0$) et à la sienne ($w_{ii} > 0$) où $\sum_k w_{ik} = 1$. Il est alors rationnel que les individus acceptent les implications des poids qu'ils appliquent et modifient leur matrice de bien-être initiale en donnant un poids moyen des différentes vues de la société aux paramètres de politique économique. Ainsi, l'individu évoluerait de l'état original en t au nouvel état en $t+1$ de la façon suivante :

$$(4) \quad \alpha_{i,t+1} = w_{i1} \alpha_{1,t} + w_{i2} \alpha_{2,t} + \dots + w_{in} \alpha_{n,t}$$

ou plus généralement

$$(5) \quad A_{t+1} = WA_t$$

Étant donné l'hypothèse selon laquelle les coefficients sont non négatifs et la somme des éléments d'une même ligne est égale à 1, l'équation (5) décrit un processus stochastique connu comme une chaîne de Markov finie et homogène. Ainsi, $t \rightarrow \infty$, le processus tend à converger²⁴ vers une matrice des poids uniques $W^t = \bar{W}$ avec des lignes identiques et qui conduit à des paramètres consensuels de politique

économique. La vitesse de convergence de l'opinion de chaque individu (c'est-à-dire le nombre d'itération nécessaire pour obtenir une déviation infinitésimale) dépend des équations caractéristiques de la matrice des poids - c'est-à-dire une équation polynomiale de degré n . La convergence requiert que la racine des équations caractéristiques soit inférieure à 1 en valeur absolue. Plus elle est proche de zéro, plus la vitesse à laquelle est obtenu le consensus est rapide. En général, cela signifie qu'une convergence rapide et un faible désaccord requièrent des poids w réciproques.

La fonction d'utilité collective obtenue par le consensus est alors :

$$(6) \quad u_c = \overline{WA}_p$$

où tous les individus i du vecteur u_c ont le même ordre de préférence concernant le *policy mix*.

Ce résultat intéressant implique que le consensus social puisse être modélisé comme la valeur d'équilibre d'un processus stochastique. Le désaccord reflète le « bruit » dans la matrice des variance-covariance. Le conflit implique l'absence d'équilibre, soit des ensembles disjoints de préférences. Une fonction d'utilité collective consensuelle peut être obtenue, si certains membres du groupe assignent un poids positif à leur propres vues et au moins à un autre individu du groupe, produisant une chaîne de respects mutuels positifs (Lehrer et Wagner, 1981, p.27). L'équilibre est indépendant des utilités privées, mais est lié au poids des arguments et du respect que les individus donnent à leurs propres vues. Ainsi, dans notre modèle de choix de politique économique optimale, le *policy mix* sélectionné sur la base du consensus dépendra du respect mutuel accordé par les Monétaristes et les Keynésiens.

Le modèle de Lehrer et Wagner donne deux conditions à l'émergence d'un consensus (1981, p. 130):

- l'individu i assignant un poids positif à ses propres opinions ($w_{ii} > 0$) et à celles d'au moins une autre personne (condition du respect mutuel) ;
- l'existence d'une série de respects d'un individu i vers un individu k de telle façon que de i à k , les individus de la séquence respectent ceux directement listés après eux (condition de connexion).

Ces deux conditions sont suffisantes pour qu'il y ait émergence d'un équilibre consensuel. Autrement dit, le consensus est le résultat d'une délibération publique avec respect mutuel. Dans un groupe consensuel, les individus n'ont pas besoin de respecter tous les autres, mais le fait qu'il existe une chaîne de respect, lie tous les individus *via* le respect mutuel. Dans une formulation plus forte, le consensus émerge si tous les individus sont au minimum respectés par un autre individu du groupe. La délibération publique, la communication et le débat démo-

cratique conduisent à l'émergence d'une matrice des poids donnée \bar{W} de laquelle le choix public d'un *policy mix* optimal résulte²⁵.

Le policy mix de l'UEM

Dans un monde autarcique, les citoyens des autres pays ne reçoivent pas de poids positifs dans le débat de politique économique domestique. La chaîne des respects est interrompue et les étrangers ne reçoivent aucun respect. En réalité, certains étrangers reçoivent du respect, mais la convergence vers le consensus est extrêmement lente. Ainsi, chaque État Nation établit sa propre fonction d'utilité collective et ses préférences de politique économique. Aussi longtemps que chaque État conduit ses politiques monétaire et budgétaire séparément, le conflit des préférences politiques n'est pas problématique. Cependant, avec la création de l'Union monétaire européenne, la politique monétaire est unique et, en conséquence, l'Euroland a une structure économique unique à laquelle correspond une unique frontière d'efficacité des politiques économiques. Les politiques budgétaires restent du domaine national. Sous des décisions démocratiques, la définition intergouvernementale d'un *policy mix* optimal se placerait à deux niveaux :

1. une préférence nationale émerge du débat démocratique entre les citoyens ;
2. les gouvernements négocient au niveau intergouvernemental afin d'obtenir un consensus sur le *policy mix* européen.

Toutefois, en réalité la seconde étape est toujours prédéterminée par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui stipule qu'à moyen terme tous les États membres - et donc la position budgétaire agrégée - devraient atteindre « une position budgétaire équilibrée ou un surplus budgétaire ». Ceci a deux conséquences. Premièrement, le *policy mix* optimal doit être formulé en termes d'une position monétaire unique et d'une position budgétaire agrégée. Deuxièmement, la fonction d'utilité intergouvernementale est nécessairement différente de la fonction consensuelle nationale. La fonction d'utilité nationale est :

$$u_N = \bar{W}A_p$$

où \bar{W} est une matrice ($n \times n$), c'est-à-dire que la fonction d'utilité nationale utilise de façon efficiente toute l'information pertinente pour le débat domestique. S'appuyant sur ce consensus national, le gouvernement négocie alors avec les autres.

La fonction d'utilité intergouvernementale est donc :

$$u_{IG} = \bar{G} \bar{W}A_p$$

où G est la matrice des poids que les gouvernements assignent à leurs matrices des poids nationales réciproques. La matrice \bar{G} est de dimension ($g \times g$), où $g < n$, et la matrice originale $\bar{W}A$ de dimension ($n \times m$)



est réduite à une dimension ($g \times m$). La réduction se fait par un saut du niveau national au niveau européen²⁶. La réduction est significative : n s'élève à plusieurs millions selon la population des pays, même si cette matrice comporte de nombreux éléments nuls ; g ne s'élève qu'à 12 (!) dans l'Euroland. Ainsi, le consensus intergouvernemental reflète toujours un ensemble d'informations restreintes et l'adhésion des individus au *policy mix* négocié est toujours plus faible que pour un large consensus démocratique reliant tous les citoyens. La fonction d'utilité intergouvernementale reflète un « faux » consensus démocratique à cause de la règle $\bar{G} \bar{W} A \neq \bar{W} A \bar{G}$, c'est-à-dire que la solution intergouvernementale écrase les préférences nationales consensuelles, sans créer d'effet fort d'adhésion. Elle prend en compte l'information pertinente pour les gouvernements nationaux, mais pas pour l'ensemble des citoyens européens²⁷. Comment ce processus se déroule en pratique est bien décrit par Moravcsik pour les conférences intergouvernementales et n'est pas substantiellement différent du processus de coordination politique mois par mois d'Ecofin et d'Eurogroupe, même si le rôle de la Commission et du SEBC est plus influent ici (celui du Parlement l'est moins). Les négociations intergouvernementales servent de processus d'apprentissage dans lesquels les gouvernements transforment les préférences nationales en positions et en accords « encourageant le lobbying des groupes domestiques, l'établissement des préférences de leurs contreparties étrangères et l'examen de l'ensemble des solutions techniques » (Moravcsik et Nicolaïdis, 1999, p. 69). La préférence collective construite au niveau européen ne doit pas donner de poids positifs, ni de respect, à des groupes d'intérêt d'autres pays, comme un modèle à niveau unique le requerrait. De plus, si les poids agrégés que des populations de deux pays se donnent mutuellement sont faibles (car ils se focalisent sur les opinions domestiques), le processus de convergence est faible et le désaccord persiste. Ceci conduit à une frustration démocratique, les individus formant leur préférence au sein du contexte national de communication (débat démocratique, réseau médiatique...), puis observant que le *policy mix* réalisé ne reflète pas leur consensus national. Le conflit dans ce modèle est radical. Le processus de décision intergouvernemental viole une hypothèse démocratique fondamentale : le choix politique n'est pas l'amalgame de l'information possédée par les individus ; tous les votes individuels ne comptent pas.

Les contraintes informationnelles du processus de décision à deux niveaux ne posent pas seulement problème en ce qui concerne la légitimité des options politiques européennes, mais aussi en ce qui concerne leur efficacité. Si l'effet de l'engagement rationnel est faible, les incitations au *free riding* sont fortes et la qualité du *policy mix* a des chances d'être sous-optimale (von Hagen et Mundschenk, 2001). Quelle

serait la définition d'un *policy mix* optimal, si les États membres ne se comportaient pas en accord avec ses recommandations ?

Le processus de décision dans la République européenne

Le conflit décrit dans la section précédente reflète l'échec d'une coordination au sens faible. Il peut être évité, si nous étendons notre groupe construisant le consensus aux « étrangers » et établissons un processus de décision en une seule étape. Aussi longtemps qu'il existe une chaîne de respect s'étendant à au moins un voisin qui, lui-même, fait partie de sa chaîne nationale de respect, la chaîne de Markov conduirait éventuellement à un consensus européen. Étant donné la distribution irrégulière (c'est-à-dire le faible poids donné à un ou quelques individus étrangers), la vitesse d'ajustement de l'opinion publique au nouveau consensus intégré sera lente : si les structures du processus de décision politiques et la communication sont telles que le respect de l'opinion des individus des autres pays membres de l'Euroland est faible, les préférences nationales ont des chances de dominer les décisions politiques malgré la lente convergence vers le consensus européen. Ainsi, la formulation efficace d'un *policy mix* optimal dans l'Euroland requiert des arrangements institutionnels facilitant l'amalgame de toute l'information politique pertinente détenue par chaque individu vivant en Europe. Dans une démocratie, l'instrument le plus efficace pour cela est les élections, car elles requièrent l'échange d'informations et le débat démocratique durant la campagne électorale. Cependant, si les élections n'ont lieu que dans un cadre local, les chances de donner un poids positif aux opinions des non-électeurs sont faibles. En revanche, le consensus démocratique efficace sur la politique optimale demande à ce que les décisions de politique économiques, c'est-à-dire la définition du champ de la politique budgétaire, soient prises à un niveau européen par une autorité tirant sa légitimité de l'amalgame de l'information détenue par tous les citoyens et non uniquement par un petit nombre de gouvernements²⁸. Le consensus politique démocratiquement légitimé devrait être reflété par une fonction d'utilité collective de la forme :

$$(7) \quad u_E = \overline{W}_E A p$$

où \overline{W} est une matrice ($z \times z$) pour $n < z$. L'adhésion des individus rationnels à la cause européenne serait renforcée.

BIBLIOGRAPHIE

ALESINA A., O. BLANCHARD, J. GALLI, F. GIAVAZZI, H. UHLIG (2001) : « Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area. Monitoring the European Central Bank » 3; CEPR, London.

- ARROW K. (1951) : *Social Choice and Individual Values*, Cowles Foundation, Monograph 12, Yale University Press, New Heaven and London, UK.
- BEGG, LE CACHEUX et WESSELS (2002) : *The Broad Economic Guidelines*, TransEuropean Policy Studies Association (TESPA) ; Final Report January.
- BENASSI C., CHIRCO A. et COLOMBO C. (1994) : *The New Keynesian Economics*, Oxford, Blackwell.
- BINMORE K. (1998) : *Just Playing. Game Theory and the Social Contract*, The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- BUCHANAN J. M. (1993) : *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- COLLIGNON S. (1999a) : « European Monetary Union, Convergence and Sustainability ; A Fresh Look at Optimum Currency Area Theory » ; in : *Economia Internazionale* 1999 - Numero Speciale, Supplemento al Vol. LII, Num. 1, Febbraio.
- COLLIGNON S. (1999b) : « Unemployment, Wage Developments and the European Policy Mix in Europe » ; in : *Empirica*, 26 : 259-269, 1999.
- COLLIGNON S., (1996) : *Geldwertstabilität für Europa*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Germany, December 1996.
- COLLIGNON S. (1998) : « Does the Central Bank Set the Natural Rate of Unemployment? », AUME Working Paper, N° 30, October. Download available at <http://www.stefancollignon.de/publications.htm>
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001) : *Commission Communication on strengthening economic policy co-ordination within the euro area*. Brussels, 7.2.2001. COM 82 Final.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2000) : *Public Finances in EMU- 2000*, European Economy N° 3.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001) : *Public Finances in EMU- 2001*, European Economy N° 3.
- DEGROOTH M. H. (1974) : « Reaching Consensus » *Journal of the American Statistical Association*, N° 69, p. 75-8.
- EUCKEN W. (1989) : *Die Grundlagen der Nationalökonomie*; Berlin etc. Springer Verlag. 9. Auflage.
- GATTI D. et CH. VAN WIJNBERGEN (2000) : *Coordinating Fiscal Authorities in the Euro-zone. A Key Role for the ECB*. Social Science Research Center (WZB), Berlin.
- HABERMAS J. (1984) : *The Theory of Communicative Action*, vol. 1, Polity Press, Cambridge, UK.
- HABERMAS J. (1987) : *The Theory of Communicative Action*, vol. 2, Polity Press, Cambridge, UK.
- JACQUET P. et J. PISANI-FERRY (2000) : « La coordination des politiques économiques dans la zone euro ; bilan et propositions » ; in : *Questions européennes* Conseil d'Analyse économique. Paris, La documentation française. English version, January 2001.
- KURAN T. (1995) *Private Truths, Public Lies- The Social Consequences of Preference Falsification*, Harvard University Press, Cambridge, USA and London, UK.
- LAMY P. et J. PISANI-FERRY (2002) : *L'Europe de nos volontés*, les Notes de la Fondation Jean-Jaurès, N° 27 janvier.
- LEHRER K. et Wagner C. (1981) *Rational Consensus in Science and Society*, Reidel Pub Co, Dordrecht, Holland.
- MUSGRAVE et BUCHANAN (1999) : *Public Finance and Public Choice : Two contrasting visions of the States*, MIT Press.
- MOOSLECHNER P. et SCHUERZ M. (1999) : « International Macroeconomic Policy Coordination : Any Lesson for EMU ? A Selective Survey of the Literature », in : *Empirica*, Vol. 26, N° 3.
- MORAVCSIK A. (1999) : *The Choice for Europe, Social purpose & State Power from Messina to Maastricht*. UCL Press.
- MORAVCSIK A. and NICOLAÏDIS K. (1999) « Explaining the Treaty of Amsterdam : Interests, Influence, Institutions » ; in : *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No 1, pp.59-85.
- OLSON M. (1971) : *The Logic of Collective Action* ; Public Goods and the Theory of Groups ; Harvard University Press, Cambridge, MA.



LES CONDITIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES D'UNE COORDINATION
DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES DANS L'EUROLAND

PISANI-FERRY J. (2001) : « The EMU's Economic Policy Principles : Words and Facts ». Paper prepared for the DG ECFIN Workshop on "The Functioning of EMU : Challenges of the Early Years", Brussels, 21-22 March 2001.

ROMER D. (1996) : *Advanced Macroeconomics*; McGraw-Hill, USA.

SEN A. (1977) : *Choice, Welfare and Measurement*, Basil Blackwell, Oxford, U.K.

SEN A. (1970) : *Collective Choice and Social Welfare*, Elsevier Science Publisher, Amsterdam, Netherland.

SMITH A. (1995) : The Nations of Europe after the Cold War ; in J. Hayward and E.C. Page : *Governing the New Europe*; Polity Press Cambridge.

VAUBEL R. (1983) : « Coordination or Competition among National Macroeconomic Policies? » ; in : Machlup, F. *et al.* (eds.), *Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch*, London ; Trade Policy Research, pp. 3-28.

VON HAGEN J. et MUNDSCHEK S. (2001) « The Functioning of Economic Policy Coordination » ; mineo, First Draft, Bonn, March.

NOTES

1. Les anticipations d'inflation peuvent être déduites de la comparaison entre les obligations et les obligations non-indexées du Trésor français.
2. *European Economy*, (2000), n°3 et (2001), n°3.
3. Benassi *et alii* (1994) notent cependant que les problèmes d'équilibres multiples et leurs propriétés sur le bien-être sont logiquement distincts. Voir aussi Romer (1996), p. 296.
4. Voir également Collignon (1999a).
5. Voir Commission européenne (2001).
6. Voir Benassi *et alii.* (1994), chap. IX pour les fondements théoriques de cette affirmation.
7. Collignon (1999b).
8. « Hard budget constraint » selon Kornai.
9. Cependant, c'est oublier que la flexibilité des mouvements de capitaux a fortement augmenté avec l'UEM. Par exemple, le déficit courant portugais représente actuellement 15 % du PIB - clairement une situation de crise si le Portugal avait sa propre monnaie, mais une situation parfaitement soutenable avec une monnaie unique.
10. Smith (1995, p.62) explique ce point très clairement.
11. La plupart de la littérature macroéconomique porte sur la façon de gérer des chocs qui entraînent temporairement des déviations d'un tel *policy mix* efficient. Nous ne traiterons pas la dynamique d'un tel ajustement mais nous nous intéresserons au choix d'un *policy mix* optimal reflétant les préférences collectives de long terme.
12. Contrairement à une opinion largement partagée, la langue n'est pas la raison, comme le montrent les différents débats en Allemagne et en Autriche ou encore en France, en Belgique et au Luxembourg.
13. Dans tous les cas, le bruit stochastique dans la matrice des variance-covariance du processus démocratique rend la lecture du vecteur d'équilibre consensuel plutôt difficile.
14. Voir P. Jacquet et J. Pisani-Ferry, 2000.
15. Les élections présidentielles américaines de 2000 sont un rappel de la discrimination institutionnelle que le vote sur la base juridictionnelle peut produire. Mais ce qui est une rare exception dans la réalité constitutionnelle américaine, est un événement quotidien en Europe.
16. Il a souvent été énoncé que le premier ministre, M^{me} Thatcher, favorisait l'élargissement vers l'Europe de l'Est dans le but d'affaiblir la bureaucratie bruxelloise.
17. Le plus notoire est la déclaration selon laquelle « il n'existe pas de peuple européen ». Ce que cet argument néglige c'est que l'identité d'une population est constituée du débat public sur les valeurs et préférences que ces idéologues cherchent à éviter.

18. L'existence de transferts en provenance d'un fonds de stabilisation créerait également une puissante incitation à rester fidèle au *policy mix* accepté.

19. Lorsqu'il était ministre des Finances, Dominique Strauss-Kahn a fréquemment préconisé de réaliser un *policy mix* à la Clinton/Greenspan dans l'Euroland. Le *policy mix* de Waigel/Tietmeyer qui a dominé en Europe au cours des années 1990, correspond à un point inefficace à droite de la frontière d'efficience des politiques économiques.

20. L'indépendance de la Banque centrale est, évidemment, requise pour assurer le retour à l'équilibre. Dans le cas contraire, le gouvernement pourrait imposer une déviation durable de la politique optimale.

21. Le graphique n°2 ne retrace pas les courbes d'indifférences des Républicains qui sont tangentes à la frontière d'efficience des politiques économiques au point R .

22. Étant donné que le paramètre budgétaire est $(1 - \alpha)$, l'argument peut également être posé en termes de politique budgétaire.

23. Voir Sen (1977). Pour un traitement introductif voir Broadway and Bruce (1984).

24. La convergence peut être envisagée comme un modèle d'agrégation de l'information. Il s'agit alors d'un modèle rationnel synchronique plutôt que dynamique. Lehrer et Wagner, 1981, p.26.

25. Il s'agit du modèle dans sa forme la plus simple. Nous pourrions introduire des votes et toute autre procédure de prises de décision telle qu'un mécanisme réduisant le processus itératif lorsqu'une convergence initiale suffisante est obtenue.

26. Mathématiquement, la réduction d'une matrice nationale \overline{WA} de dimension $n \times m$ à la dimension $g \times m$ est permise, puisque l'unanimité consensuelle de \overline{WA} implique des rangs identiques.

27. Cet effet est de plus renforcé par le fait que le vote à la majorité stoppe la convergence vers le consensus (Lehrer et Wagner, 1981, p. 138 ; sur démocratie et consensus voir également p. 74-78), excluant ainsi la moitié minoritaire de la population. Dans un processus de décision à deux niveaux, cette exclusion peut se produire deux fois, excluant potentiellement plus de 75 % des préférences populaires.

28. Lamy et Pisani-Ferry (2002) ont dégagé quelques premières suggestions qui peuvent être mises en place et la démocratie être renforcée.