

## **Politique économique : avons-nous appris ?**

*Jean Pisani-Ferry(\*)*

Pourquoi les performances économiques de la France sont-elles décevantes ? Cette question, qui est au cœur du débat politique, fait discussion parmi les économistes. Sont alternativement incriminées les politiques macroéconomiques conduites par les gouvernements successifs, l'impuissance à réformer les marchés des produits, du travail ou des capitaux, l'allocation de la dépense publique ou le cadre européen. L'objet de ce papier est d'examiner si notre pays ne souffre pas aussi d'un retard d'apprentissage, s'il ne lui a pas systématiquement manqué de savoir tirer les leçons des développements de l'analyse économique et d'en traduire les avancées dans les principes, les institutions, et donc finalement la qualité de la politique économique. Et si tel est bien le cas, quel peuvent être les raisons de cet état de fait.

Les développements contemporains de la recherche ont en effet profondément transformé notre vision de la politique économique. Par vagues successives, une série de percées théoriques ou méthodologiques sont venues assaillir les fondements de l'édifice conceptuel qui avait semblé prendre forme stable au cours des années soixante. Comme souvent avec les révolutions, elles se sont généralement présentées sous la figure de la radicalité, allant parfois jusqu'à mettre en cause l'utilité même de l'intervention publique. Assez rapidement, cependant, elles ont été intégrées au corpus des connaissances et ont été prises en compte dans la formulation ou la mise en œuvre des politiques publiques par le canal d'innovations institutionnelles ou procédurales.

La France, cependant, semble en être restée à des paradigmes, des institutions et des pratiques qui ignorent largement ces avancées. Quand bien même elles les a faites siennes dans tel ou tel domaine, c'est souvent à contrecœur, sous l'effet de la contrainte européenne ou sous l'influence de ses partenaires internationaux, sans y adhérer réellement. Elle a généralement négligé d'insérer les innovations qu'elle mettait en œuvre au sein d'une représentation cohérente des objectifs et des moyens de la politique économique. En est résulté une remarquable schizophrénie de l'action publique, une tendance récurrente à ne pas dire ce qu'on fait et à ne pas faire ce qu'on dit dont trente ans de réflexion sur les conditions d'efficacité des politiques économiques nous ont pourtant appris combien elle était dommageable.

Ce retard français est-il avéré, et s'il l'est, d'où vient-il ? Pour explorer cette question, je retrace d'abord à grand traits ce que les développements contemporains de la recherche économique nous ont appris sur les politiques économiques (première partie). J'examine ensuite trois grandes innovations par lesquelles ces politiques se sont appropriées les enseignements de l'analyse (deuxième partie). J'en viens ensuite à la politique

---

\* Bruegel, Bruxelles, et Université Paris-Dauphine. Ce papier doit beaucoup à mes discussions avec Agnès Bénassy-Quéré, Benoît Coeuré et Pierre Jacquet. Je remercie également Jérémie Cohen-Setton pour son assistance diligente dans sa préparation.

économique française, dont je m'attache à évaluer la singularité en comparaison de l'évolution internationale en matière de politique monétaire, de finances publiques et de gestion publique (troisième partie). Je propose et discute enfin des hypothèses sur les raisons de cette singularité (quatrième partie).

## **1. Trois leçons de la recherche**

L'idée que nous nous faisons aujourd'hui de la politique économique des années soixante ou soixante-dix est sans doute assez caricaturale et la naïveté que nous prêtons trop aisément aux décideurs des générations passées cadre mal avec ce que ne savons de leur culture et de leur expérience. Ce qui est vrai, cependant, est que la représentation que leur offrait la théorie des années soixante était, elle, remarquablement naïve. Les trente dernières années ont à cet égard apporté des changements profonds.

Il est évidemment présomptueux de tenter de résumer ces changements autour de quelques têtes de chapitres. Pour les besoins de cette analyse, on peut cependant raisonnablement organiser les principaux apports des dernières décennies autour de trois thèmes qui ont structuré la recherche contemporaine : l'intertemporalité, l'information imparfaite, et l'économie politique. D'autres caractérisations seraient possibles, qui mettraient davantage l'accent sur les démarches théoriques – par exemple sur les fondements microéconomiques de la macroéconomie - ou sur les méthodologies empiriques – par exemple sur le développement de l'économétrie sur données individuelles. La catégorisation retenue ici a l'avantage d'être utilisable à la fois pour ordonner les apports de l'analyse et pour réfléchir à la politique économique elle-même.

Les apports de la recherche contemporaine ont ainsi mis en pièces marqué les limites d'une vision au gré de laquelle la politique économique serait conduite par le monarque décrit par Jean-Jacques Laffont (2000) dans ses *Clarendon lectures* comme un parfait juge, un parfait décideur, et un parfait mandataire des volontés du peuple, ou si l'on préfère par le dictateur omnipotent, omniscient, et bienveillant qu'évoque Avinash Dixit (1996) dans ses *Munich lectures*. L'approche intertemporelle a rappelé que les monarques ne sont pas immortels, l'économie de l'information a montré qu'ils ne sont pas omniscients, et l'économie politique a suggéré que tous n'étaient pas toujours animé par le seul souci du bien public. Mais chacun de ces apports, aussi, a ouvert un champ nouveau à la politique économique : l'approche intertemporelle parce qu'elle ouvre de nouveaux arbitrages, l'information imparfaite parce qu'elle met en cause la capacité du marché à atteindre l'optimum, et l'économie politique parce qu'elle complexifie le jeu avec les acteurs. Plutôt que comme une série de limites qui viendraient réduire le domaine de la politique économique, ces apports doivent plutôt être vus comme une série de défis auxquels trouver des solutions doctrinales, institutionnelles ou procédurales.

### ***1.1 Intertemporalité***

Que la politique économique ait un caractère intertemporel n'avait évidemment pas échappé à ses pères fondateurs. Mais cette dimension a pris dans une série de domaines une importance sans cesse croissante à partir des années soixante-dix. Cette évolution doit sans doute aussi bien aux développements théoriques de la deuxième moitié du XXème siècle qu'à l'expansion des marchés financiers, dont l'effet a été de détendre les contraintes de liquidité et de resserrer les contraintes intertemporelles.

S'il faut choisir un point de départ, le meilleur est probablement la fameuse leçon de Friedman sur la verticalité de la courbe de Phillips à long terme (Friedman, 1968). Elle a longtemps été principalement regardée comme le point de départ de la critique du keynésianisme que les anticipations rationnelles ont ensuite amplifiée. Avec le recul, cependant, et la reformulation de l'approche keynésienne sur des fondements microéconomiques mieux assurés, la radicalité de la critique de la politique économique s'est émoussée et les anticipations rationnelles ont perdu de leur propriétés corrosives. Demeurent l'importance d'anticipations informées dans la détermination des comportements courants, et l'accent sur la sous-optimalité à long terme d'une politique guidée par l'optimisation à court terme, deux inflexions qui introduisent l'une et l'autre la dimension intertemporelle. C'est avec Kydland et Prescott (1977) qu'est apparue la pleine portée de cette nouvelle perspective pour la politique économique, avant que Barro et Gordon (1983) en donnent une version pédagogique appliquée à la politique monétaire et que Rogoff (1985) théorise la délégation à des banquiers centraux conservateurs.

Il est difficile de sous-estimer l'influence que ces travaux ont eus sur les doctrines monétaires<sup>1</sup>. En témoignent l'invocation obsessionnelle par les banquiers centraux des notions de crédibilité et de réputation (à tel point que l'existence d'arbitrages instantanés en vient parfois à être niée au profit des seules considérations intertemporelles), mais aussi des réflexions plus sophistiquées comme celle de Mervyn King (2004), le gouverneur de la Banque d'Angleterre, qui définit le problème central du banquier central comme « l'incertitude sur les décisions futures résultant de ce qu'il n'est ni possible ni souhaitable de contraindre les décisions [de ses] successeurs »<sup>2</sup>.

L'influence de la démarche intertemporelle ne se limite cependant pas à la politique monétaire. Dans deux domaines au moins de la politique macroéconomique, elle a sensiblement renouvelé les doctrines et, parfois aussi, les institutions de la politique économique. Il s'agit de l'équilibre extérieur d'une part, des finances publiques d'autre part<sup>3</sup>.

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, la dimension intertemporelle de l'équilibre extérieur était une notion théorique pour la plupart des pays et même pour la plupart des pays industriels. En l'absence de liberté des mouvements de capitaux, le financement d'un déficit des paiements courants était sévèrement limité dans son montant et sa durée, sauf pour les pays dont le niveau de développement justifiait un recours à l'endettement extérieur. La politique économique vivait sous l'emprise de la « contrainte extérieure ».

La libéralisation très rapide des comptes financiers (Graphique 1) a profondément changé le paysage et suscité une réflexion renouvelée sur la dimension intertemporelle de la balance des paiements (Obstfeld et Rogoff, 1996). Comme l'ont illustré les débats récents sur les *global imbalances*, l'approche normative de l'équilibre extérieur s'en est trouvée profondément perturbée. Il en va d'ailleurs de même des pays européens en situation de déficit extérieur prononcé, pour lesquels l'analyse peine à produire une prescription (Blanchard, 2007).

---

<sup>1</sup> Parce qu'il a fourni une représentation extrêmement simple et aisément communicable du problème de la crédibilité, l'article de Barro et Gordon (1983) a notamment eu une influence considérable sur l'évolution des doctrines et des institutions monétaires.

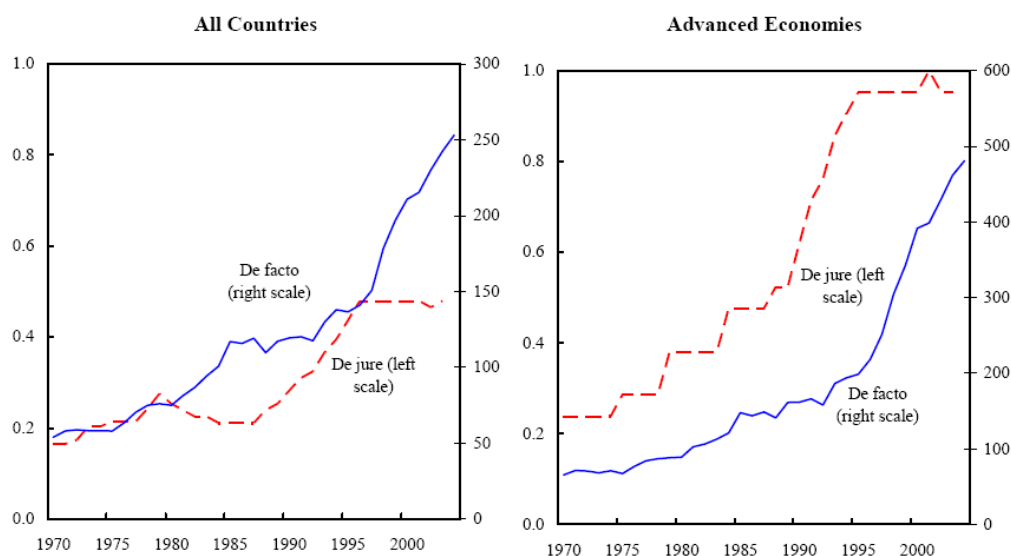
<sup>2</sup> L'impossibilité résulte selon King du caractère collectif des décisions. La non-désirabilité de l'ignorance quant aux états de nature futurs.

<sup>3</sup> On pourrait ajouter la dimension environnementale.

En matière de finances publiques, la crainte du défaut a certainement préexisté à toute réflexion sur les vertus conjoncturelles des déficits, Ricardo a précédé Barro, et Necker a énoncé deux siècles avant Sargent et Wallace les rudiments de leur arithmétique déplaisante. Les considérations intertemporelles ne datent donc pas d’hier. Cependant l’évolution récente des analyses et des débats est sans aucun doute marquée par la montée des préoccupations relatives à la soutenabilité.

Il y a certainement d’abord des raisons très concrètes à cette évolution : la dégradation des ratios d’endettement dans les pays avancés depuis les années quatre-vingt ; l’inquiétude quant à l’avenir consécutive au vieillissement ; et l’élimination de l’option d’une monétisation inflationniste à la suite de l’indépendance de la banque centrale ou du fait de l’adhésion à une union monétaire. La littérature économique y a aussi contribué en mettant au point, avec les modèles à générations imbriquées, un outil analytique adapté, qui a permis d’approcher rigoureusement les questions inter-générationnelles et la possibilité d’effets non-keynésiens ou anti-keynésiens.

**Graphique 1 : Indicateurs d’ouverture financière, 1970-2004**



Note : l’ouverture financière *de jure* est appréciée à l’aide de l’indicateur de libéralisation financière externe du FMI (qui varie entre 0 et 1) ; l’ouverture *de facto* est mesurée par la somme des actifs et passifs financiers externes du pays et provient de la base de données de Lane et Milesi-Ferretti.

Source : Kose, Prasad, Rogoff et Wei (2006)

Au total, la prise en compte de la dimension intertemporelle a conduit à allonger l’horizon des politiques publiques et à prendre en compte le jeu entre décision publique et anticipations privées, bref à accepter d’examiner les choix publics autrement qu’à travers le seul prisme des arbitrages instantanés.

### 1.2 Economie de l’information

Dans un article rétrospectif publié il y a quelques années, Joseph Stiglitz (2000) soutient que l’économie de l’information a été la principale innovation théorique du XXème siècle. Il y souligne qu’au contraire d’autres développements que les écrits du siècle précédent portaient en germe, les conséquences de l’imperfection de l’information – un fait qui, en lui-même,

était bien entendu reconnu – ont été ignorées jusqu’au début des années soixante-dix, où les travaux d’Akerlof (1970) sur le comportement du consommateur en situation d’information incomplète sur la qualité, de Mirlees (1971) sur la taxation optimale et d’Arrow (1971) sur l’alea moral ont initié un traitement rigoureux de la question, avant bien sûr que Stiglitz lui-même montre la puissance de l’hypothèse d’asymétrie d’information.

Même en faisant la part du plaidoyer *pro domo*, il n’est guère douteux que le traitement systématique de la question a été à l’origine de renouvellements profonds dans de nombreux domaines. Pour s’en tenir à la politique économique, celle-ci s’est trouvée à la fois confortée dans son utilité et mise en cause dans ses fondements. En montrant que les résultats d’Arrow-Debreu n’étaient vrais que sous des hypothèses extrêmement exigeantes quant à la disponibilité et à la distribution de l’information, et plus concrètement en mettant en évidence la possibilité de chômage involontaire, de rationnement du crédit ou d’inefficiences sur les marchés financiers, Stiglitz et ses co-auteurs ont rouvert à la politique économique des espaces qu’une vision absolutiste de l’équilibre de marché avait voulu fermer.

Cependant la même démarche a, bien sûr, abouti à souligner la naïveté des représentations usuelles de la politique économique et les risques d’interventions inefficaces ou contre-productives lorsque l’information du décideur public est imparfaite. En mettant l’accent sur ces contraintes informationnelles, elle a conduit à repenser profondément l’économie publique et les modes d’intervention étatique, allant souvent jusqu’à en changer radicalement les termes. A la suite notamment des travaux initiés par Jean-Jacques Laffont les notions de compatibilité incitative, d’alea moral ou de sélection adverse sont devenues centrales dans toutes les réflexions sur les modalités de l’intervention publique en situation d’information imparfaite sur les caractéristiques ou les comportements des agents privés.

La reconnaissance du caractère imparfait de l’information affecte donc profondément la conception de la politique économique. Au niveau le plus général elle conduit, comme le développe Dixit (1996), à tenir marchés et gouvernements comme des institutions l’une et l’autre imparfaites, l’une et l’autre nécessaires, et qui s’influencent mutuellement. La question posée au décideur public n’est plus seulement de savoir si son intervention est justifiée, elle n’est plus seulement de savoir quelle est la bonne politique, elle est de fixer quels sont les systèmes de décision et d’intervention susceptibles de faire le meilleur usage de l’information limitée dont il dispose.

De manière plus directe, la révolution intellectuelle introduite par l’information imparfaite a transformé les fondements de l’économie normative, qui retenait sans discussion l’hypothèse d’une parfaite information du décideur. Elle a conduit à repenser les fondements de la gestion publique mais aussi les instruments des politiques de régulation des marchés, de la supervision financière, ou encore des politiques sociales. Il est difficile de surestimer l’ampleur de cette révolution intellectuelle.

### ***1.3 Economie politique***

Le troisième facteur de changement a été la nouvelle économie politique, ou si l’on préfère l’approche positive de la politique économique qui s’est considérablement développée depuis les années quatre-vingt en faisant fond sur ce qui apparaissait comme une provocation lorsque Buchanan écrivait il y a trente ans qu’il « n’existe pas de personne, de décideur, qui maximise *pour* l’économie. Ce qui résulte [du processus de décision] est ce qui en résulte, un point c’est tout » (Buchanan, 1975).

Cette grille de lecture a d'abord accueillie avec réserves, surtout en France où les économistes ont coutume de se voir comme des conseillers au service d'un prince bienveillant (elle a été beaucoup plus facilement accueillie en Allemagne où ils se voient comme les avocats de la rationalité). Elle a néanmoins fait peu à peu sa place en mettant en lumière les défaillances potentielles ou réelles de la décision politique. Dans ses versions naïves elle s'applique sans doute davantage aux Etats-Unis, où le financement direct des partis et des candidats par des groupes d'intérêt est chose admise, qu'en Europe où il est souvent banni. Mais l'économie politique ne se réduit évidemment pas à cette représentation. Comme l'indiquent Persson et Tabellini (1999), il y a trois types de motifs à des carences de la décision politique : la vulnérabilité des gouvernements démocratiques aux problèmes d'incohérence temporelle, l'électoratisme, et l'orientation partisane. Aucun de ces dangers n'est absent en Europe, ni en France.

Depuis les premiers travaux de Nordhaus (1975) sur le cycle électoral, mais surtout à partir des années quatre-vingt, la recherche a appliqué avec succès l'approche par l'économie politique à la politique monétaire, à la politique budgétaire, ou aux politiques de régulation. Elle a notamment explicité les raisons pour lesquelles des pays pouvaient conduire de manière obstinée des politiques budgétaires manifestement vouées à l'impasse (Alesina et Drazen, 1991) et a mis en lumière, quant à l'incidence des développements politiques sur les résultats économiques, des faits stylisés assez nets pour mettre en question la séparation traditionnelle entre analyse politique et analyse économique<sup>4</sup>

L'économie politique ne rend pas la politique économique nuisible, comme l'incohérence temporelle ne la rendait pas sans objet. Mais elle attire l'attention sur ses risques de défaillance et invite à réfléchir aux conditions de son efficacité : reconnaître l'existence de contraintes d'économie politique, comme de contraintes informationnelles, conduit à réfléchir aux dispositifs qui permettent de minimiser le risque d'une distance entre la politique suivie et celle qui maximiserait le bien-être social.

#### ***1.4 Synthèse***

La caractérisation qui vient d'être donnée se paye bien entendu de grandes simplifications. Elle laisse d'abord de côté le renouvellement dans le contenu des politiques qu'ont apporté, par exemple, les nouvelles approches de la croissance ou celles du fonctionnement du marché du travail. Elle néglige aussi des innovations méthodologiques comme l'approche par les expériences naturelles qui a transformé l'évaluation des politiques publiques.

Ce qui justifie de réunir les trois percées ici mises en exergue est qu'elles ont toutes trois affecté, non les objectifs, mais la représentation de la politique économique et de sa relation à l'économie privée. Elles ont en outre une forte cohérence intellectuelle, non seulement en ce qu'elles identifient chacune un type de contrainte qu'une décision publique doit prendre en compte, mais aussi parce que ces contraintes peuvent se cumuler et se combiner. Ce n'est pas par hasard si nombre de modèles combinent asymétries d'information et contraintes d'économie politique dans un cadre intertemporel<sup>5</sup>. Soumettre une proposition de politique

---

<sup>4</sup> Persson et Tabellini (1999) donnent un *survey* détaillé de la littérature théorique et empirique sur l'apport de l'économie politique dans le domaine macroéconomique.

<sup>5</sup> C'est le cas par exemple du modèle de Maskin et Tirole (2004) sur le choix entre confier la conduite d'une politique économique à des élus ou à des magistrats.

économique au triple test de la dimension intertemporelle, du traitement implicite de l'information et de l'économie politique est ainsi devenu un exercice nécessaire.

Au-delà des excès dont elles se sont initialement accompagnées, ces trois percées concourent en fait à dessiner la vision d'une politique économique plus modeste, plus consciente de ses limites, mais de ce fait aussi plus affûtée et donc plus efficace. Leurs enseignements ont progressivement été intégrés à notre boîte à outils et leur prise en compte n'est plus aujourd'hui synonyme d'une vision partisane des débats de politique économique. Au contraire, elle apparaît largement orthogonale aux choix sociaux qui déterminent l'orientation des politiques publiques.

## **2. Trois innovations en politique économique**

C'est seulement graduellement que les Etats ont inventé et mis en place des réponses aux défis issus des développements de la théorie économique. En ont résulté une série d'innovations doctrinales ou institutionnelles qui ont substantiellement transformé la manière de concevoir et de conduire la politique économique. Ces innovations dans l'art de gouverner sont généralement apparues dans tel ou tel domaine, et restent souvent attachées au champ de politique économique qui les a vues naître, et il est donc naturel de les passer en revue domaine par domaine. Mais elles ont souvent eu une portée plus générale et se sont plus ou moins largement diffusées dans d'autres domaines : il n'est pas excessif de dire que ces innovations ont souvent eu le caractère de technologies génériques.

### **2.1 La délégation**

La première innovation a été la délégation de responsabilité à une institution indépendante. Son origine est certainement bien antérieure aux années soixante-dix puisque sans même remonter à la création de la *Bank of England* en 1694, on peut citer celle de l'*Interstate Commerce Commission* en 1887, de la *Securities and Exchange Commission* en 1934, et de la *Bundesbank* en 1947. Mais c'est dans le dernier quart du XX<sup>ème</sup> siècle que le modèle s'est généralisé, avec en particulier l'indépendance des banques centrales, l'autonomisation des autorités de la concurrence et la création de nombreuses autorités sectorielles de régulation (Cohen, 2001).

La délégation à une institution indépendante vise à répondre simultanément aux trois types de critiques. La recherche s'est attachée à déterminer quand elle est justifiée. Dans la modélisation qu'en donnent Maskin et Tirole (2004), les électeurs sont imparfaitement informés quant à la politique qui maximise le bien-être social (par exemple, ils ne savent pas s'il est préférable de lutter pour la croissance ou contre l'inflation) et ont une certaine probabilité de le découvrir, mais seulement avec retard. Ils ont le choix entre s'en remettre à des élus, au risque que ceux-ci privilégient non pas la bonne décision mais celle qui maximisent leurs chances de réélection, ou bien à des technocrates, au risque que ceux-ci privilégient la politique qui a leur faveur. Le problème est donc la nature des préférences de l'agent à qui la décision est déléguée. Maskin et Tirole montrent que la solution technocratique est préférable à la gouvernance politique lorsque l'électorat a une faible probabilité de découvrir quelle était la bonne décision – en d'autres termes quand la matière est très complexe ou technique. Dans la modélisation d'Alesina et Tabellini (2006), le problème est l'incertitude sur le talent de l'agent et l'inobservabilité de son effort. Pour l' élu, l'incitation est la réélection (qui dépend du résultat obtenu et donc, outre du talent et de l'effort, d'événements aléatoires), pour le technocrate c'est la reconnaissance de son talent

(dont l'observation est bruitée par l'effort et les alea). Eux aussi concluent que le choix dépend de la technicité de la matière, et en outre des effets distributifs de la décision.

Ces deux tentatives traduisent bien comment information imparfaite et contrainte d'économie politique peuvent se combiner dans un cadre intertemporel, et pourquoi la délégation ne peut s'appliquer qu'à des domaines particuliers où les électeurs ne savent pas évaluer les performances des élus, et ont en revanche des préférences suffisamment stables pour qu'il soit possible de définir le mandat d'une agence indépendante. D'autres critères peuvent être pris en compte (existence ou non d'arbitrages, implications distributives des décisions, risque d'incohérence temporelle).

## 2.2 La règle flexible

La seconde innovation a été de contraindre la capacité discrétionnaire du décideur politique par la fixation d'une règle de comportement. Apparue sous impulsion monétariste dans les débats de politique monétaire des années soixante et soixante-dix avec la proposition monétariste de norme de croissance annuelle de la masse monétaire, puis théorisée par Kydland et Prescott (1977), la proposition se veut d'abord une réponse directe au problème d'incohérence temporelle auquel peuvent être sujets des gouvernements ou des agents publics exclusivement soucieux du bien public, mais dont l'horizon de décision est trop court. Etendue au domaine budgétaire, elle a souvent été présentée comme inspirée non seulement du souci de répondre aux problèmes d'incohérence temporelle, mais aussi de prévenir les facteurs relevant de l'économie politique qui sont à l'origine d'un biais vers le déficit.

En matière monétaire, il a semblé un temps, malgré les efforts de certains théoriciens et l'attachement aux agrégats professé par la *Bundesbank*, que la notion de règle ne survivrait pas aux déboires qu'ont connus les stratégies monétaristes dans les années soixante-dix et quatre-vingt. De fait, elle n'y a pas survécu aux Etats-Unis<sup>6</sup>. Mais elle a fait fortune en Europe et dans le reste du monde.

En matière monétaire, la renaissance est venue de Nouvelle-Zélande avec l'invention en 1990 de l'*inflation targeting*, que l'on peut voir comme une forme de règle monétaire sans monnaie. Le modèle s'est rapidement diffusé, d'abord dans les pays industriels (Canada, Royaume-Uni, Suède..) puis dans un nombre croissant de pays émergents (Mexique, Brésil, Afrique du Sud..) à l'occasion de leur passage de stratégies de change fixe à des stratégies de changes flottants.

A l'occasion cette renaissance, le modèle s'est surtout considérablement sophistiqué, sur deux plans : d'abord en faisant explicitement place à la stabilisation de l'output avec ce qu'il est convenu d'appeler le ciblage flexible (*flexible inflation targeting*); ensuite en prenant une dimension explicitement intertemporelle avec les versions avancées de l'*inflation targeting* mises en place en Norvège ou en Suède, dans lesquelles la banque centrale s'attache à guider les anticipations en publiant une prévision d'inflation conditionnelle à une trajectoire explicite pour ses propres taux d'intérêt (Svensson, 2007). Les modèles avancés de règle monétaire n'ont ainsi plus grand-chose à voir avec la vision mécaniste d'une norme fixe de croissance de la masse monétaire.

---

<sup>6</sup> Ben Bernanke est cependant connu comme un avocat de l'*inflation targeting*.



En matière budgétaire, la réflexion sur les règles a été plus tardive et moins rigoureuse qu'en matière budgétaire (Kopits et Symansky, 1998). Les justifications données pour y recourir se bornent généralement à un recensement des facteurs sous-jacents à un biais vers le déficit, sans que soit précisément analysé le coût potentiel d'un renoncement à la discrétion. Les premières règles ont, aussi, généralement eu un caractère grossier (avec, notamment, les règles d'équilibre, ou la « règle d'or » en vigueur en Allemagne qui n'autorise le déficit qu'en contrepartie d'un investissement), avant de se raffiner en prenant en compte le cycle (objectifs exprimés en terme de solde structurel), en retenant une cible de dette qui laisse une grande marge de manœuvre dans le court terme, ou en fixant une norme de dépense qui laisse le déficit fluctuer en fonction des ressources<sup>7</sup>. L'évolution a donc été comme en matière monétaire en direction de règles flexibles qui laissent place à une importante marge de manœuvre discrétionnaire, mais fixent des principes et des bornes.

La pratique des règles comme les réflexions des théoriciens se sont donc écartées de la vision par trop mécaniste des premiers temps pour faire place à ce qu'il est convenu d'appeler la *discrétion contrainte* (Bernanke, 2003), c'est-à-dire qu'ils laissent au décideur - banque centrale ou autorité budgétaire - une marge importante de liberté dans l'interprétation des données, la gestion du risque et la prise en compte d'autres objectifs que ceux donnés par la règle, mais lui imposent une discipline intellectuelle qui donne cohérence à ses actions et servent de garde-fou contre l'opportunisme et un écartisme sans cohérence.

### ***2.3 Le contrat incitatif***

La troisième innovation, le contrat incitatif, s'inscrit dans une tradition ancienne que Laffont et Martimort (2002) font remonter à l'analyse du contrat esclavagiste par Adam Smith, mais c'est dans les années quatre-vingt, dans le contexte de la dérégulation des *utilities* initiée aux Etats-Unis, que s'est structurée la réflexion sur le modèle principal-agent et les propriétés souhaitable du contrat qui les lie en situation d'information imparfaite et son agent (Baron et Myerson, 1982, Laffont et Tirole, 1986). La portée de cette approche a rapidement dépassé le seul domaine des relations entre Etat et entreprise délégataire d'un service public. Elle a d'abord fourni un cadre intellectuel unifié pour penser les problèmes de délégation, qu'ils touchent aux services publics, aux partenariats public-privé, ou de manière générale aux relations entre Etat et entreprises publiques. Le même cadre a ensuite été étendu aux relations entre l'Etat et ses démembrements en charge de régulations sectorielles ou spécifiques ; à l'organisation interne des administrations (Tirole, 1994) ; ou encore à la gouvernance des institutions internationales (Tirole, 2002).

Evidemment, chacun de ces problèmes a des dimensions spécifiques et il serait abusif de prétendre que l'organisation interne des services administratifs repose sur les mêmes solutions que la relation entre Etat et entreprises privées sous contrat. Demeurent, cependant, est la similarité des problèmes d'asymétrie d'information et d'incitation et l'unité du cadre intellectuel apporté par les modèles de type principal-agent. Ce cadre est aujourd'hui couramment utilisé en politique économique dans des domaines très divers, non seulement dans la définition des contrats avec les agents privés ou la spécification des enchères, mais aussi dans l'organisation des relations entre les Etats et leurs agences ou dans l'organisation interne des services publics. Sans aller jusqu'à rémunérer le gouverneur de la banque centrale sur la base de ses performances macroéconomiques comme l'a suggéré Walsh (1995), des

---

<sup>7</sup> Wyplosz (2005) fournit un bref survey des règles en vigueur dans le monde.

contrats incitatifs sont par exemple utilisés par plusieurs pays pour déterminer l'allocation des fonds publics entre des entités décentralisées (universités, écoles, services administratifs..).

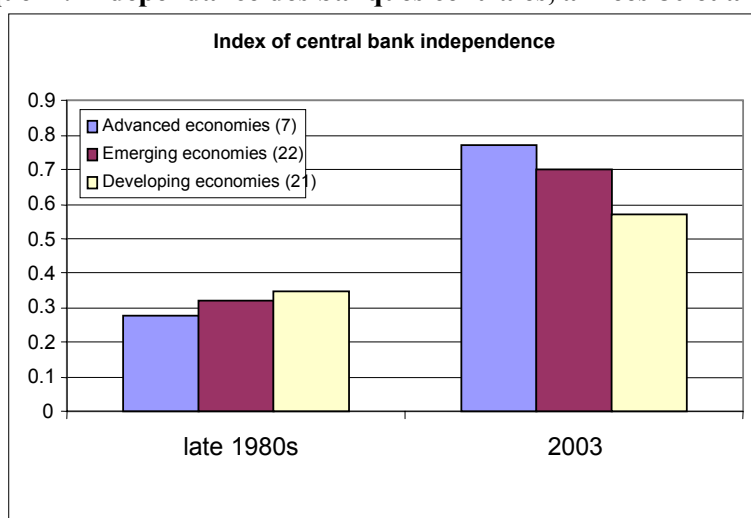
### 3. Les politiques économiques à l'épreuve des innovations

#### 3.1 Politique monétaire

##### *L'expérience internationale*

Directement mises en cause dans les années soixante-dix pour avoir, par naïveté, par myopie ou par faiblesse, exploité des arbitrages de court terme au détriment du long terme, les politiques monétaires ont été profondément transformées par la généralisation, tant dans le monde industriel que dans les pays émergents, du modèle de la banque centrale indépendante dédiée à un objectif prioritaire de lutte contre l'inflation (Graphique 2).

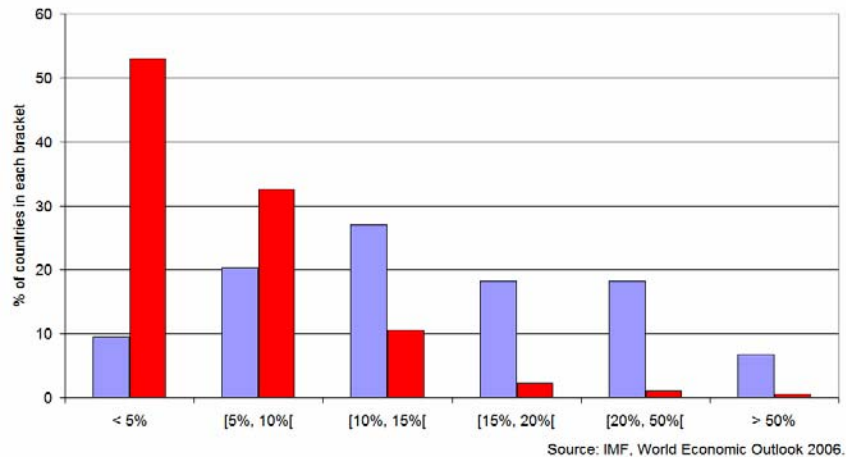
**Graphique 2 : Indépendance des banques centrales, années 80 et années 2000**



Source : Bénassy-Quéré et al. (2008) d'après Arnone et al. (2007). Un indice plus élevé correspond à une augmentation de l'indépendance.

Le succès remporté contre l'inflation est l'un des plus spectaculaires qui soit. En 1980, seuls 10% des pays du monde enregistraient une inflation inférieure à 5%. On en comptait plus de 50% en 2006 et un seul pays, le Zimbabwe, est en situation d'hyperinflation (Graphique 3). Même en faisant la part d'autres facteurs comme l'accroissement de la pression concurrentielle dans un contexte de mondialisation, le résultat est suffisamment net pour que soit validé, pour de nombreuses années au moins, le modèle institutionnel de l'institution monétaire indépendante.

### Graphique 3 : Distribution des taux d'inflation (prix à la consommation), 1980 et 2006



Source : Bénassy-Quéré et al. (2008) sur la base de données FMI.

Le modèle offre peu d'exceptions quant au choix des objectifs (celle des Etats-Unis mérite d'être notée, où le mandat de la banque centrale place sur le même plan stabilité des prix et stabilisation de l'output) mais de subtiles variations sur deux points :

- Le premier touche aux termes du contrat par lequel le gouvernement ou le parlement délègue la responsabilité de la politique monétaire à une institution autonome. Entre la délégation inconditionnelle sur la base d'une formulation générale de l'objectif et la simple autonomie dans la mise en œuvre, il y a place pour une gradation.
- Le second a trait à la formulation de la stratégie monétaire, c'est-à-dire sur la manière dont la banque centrale indique aux agents économiques comment elle corrigera des déviations de trajectoire et comment elle répondra à des chocs – en définitive, donc, sur le degré auquel elle informe sur sa fonction de réaction et contraint sa propre capacité de prendre des décisions discrétionnaires. Les différences portent ici sur la définition de l'objectif et sur le caractère plus ou moins explicite de la fonction de réaction de la banque centrale.

Sur ces deux points, il y a aujourd'hui concurrence pour la recherche du modèle d'avenir.

#### *Le cas français*

Avant qu'elle se fonde, en 1999, dans la zone euro, la politique française ne s'est jamais distinguée par une approche innovante de la politique monétaire. Sur le plan interne, la Banque de France a été tenue sous tutelle le plus longtemps possible. Lorsque l'indépendance lui a été accordée, en 1993, ce fut par un contrat de délégation – il est vrai à durée déterminée – d'une remarquable absence de sophistication. Sur le plan externe, l'indépendance de la BCE a été traitée dans la négociation de Maastricht comme une concession politique faite à l'Allemagne dont il convenait d'obtenir des contreparties, non comme le résultat d'une recherche conduite en commun en vue d'aboutir au meilleur modèle de politique monétaire. Enfin les négociateurs français ont tenté de contenir l'étendue de la délégation en plaidant pour l'indépendance de la politique de change à l'égard de la politique monétaire et la prééminence en cette matière des ministères des Finances sur les banques centrales (Dyson et Featherstone, 1999, Pisani-Ferry, 2005).

Par l'effet de cette attitude constante, très peu d'efforts ont été consacrés à acclimater au système institutionnel et politique français l'innovation majeure qu'a constitué l'indépendance

de la banque centrale. Toute autre a été la démarche du Royaume-Uni, où la soumission de l'institution monétaire au politique était pourtant solidement ancrée : l'indépendance de la Banque d'Angleterre en 1997 s'est accompagnée de la définition d'un contrat élaboré au gré duquel la banque centrale dispose d'une pleine indépendance opérationnelle mais ne fixe pas elle-même son objectif, et doit rendre des comptes si elle s'en écarte. Loin d'être le canal d'un assujettissement de l'institution monétaire, le fait de laisser au chancelier de l'Echiquier la responsabilité de définir l'objectif de stabilité des prix est dans la réalité une manière de lui lier les mains, tout en manifestant symboliquement la cohérence de la politique économique en dépit de la diffraction de l'autorité (Bhundia et O'Donnell, 2002).

L'exemple britannique n'est évidemment pas transposable puisque la non-appartenance à la monnaie européenne offre à ce pays des marges de manœuvre dont la France ne dispose pas. Les contraintes de l'Union économique et monétaire n'interdisaient cependant pas hier d'insérer l'indépendance de la banque centrale dans le système de politique économique national, elles n'interdisent pas aujourd'hui de proposer des évolutions dans le système de politique économique de la zone euro.

On ne peut en tous cas qu'être frappé par l'absence de cohérence entre qui se manifeste régulièrement en France à propos de la politique monétaire, au point qu'on peut se demander si la greffe a vraiment pris. Au-delà de critiques légitimes à l'égard de la BCE, la récurrence, de la part de personnalités de premier plan appartenant à un spectre politique large, de déclarations mettant en cause soit le modèle institutionnel, soit l'objectif de la politique monétaire européenne pourrait conduire à en douter.

### ***3.2 Politique budgétaire et finances publiques***

#### *L'expérience internationale*

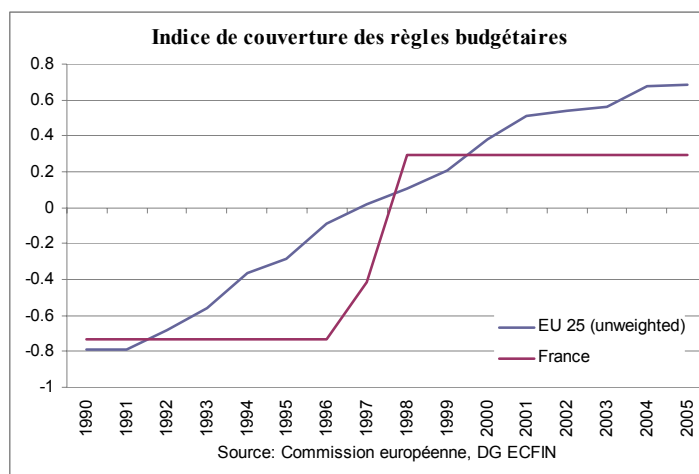
Comme la politique monétaire, la politique budgétaire telle qu'elle était envisagée (sinon toujours pratiquée) dans les années soixante-dix a subi la critique. Il lui a été reproché de manière répétée de négliger le long terme, de se fonder sur des informations partielles ou inexactes, et de répondre à des motivations étrangères à la maximisation du bien-être social. De fait, la montée des ratios de dette publique à partir du milieu des années soixante-dix a témoigné d'une perte de repères des politiques budgétaires.

La principale réponse donnée à ces préoccupations n'a pas été, comme en matière monétaire, la délégation à une institution indépendante. Cette solution a été proposée, notamment par Blinder (1997) et Wyplosz (2005), mais sa mise en œuvre impliquerait de pouvoir tracer au sein de la politique budgétaire une séparation nette entre les aspects intertemporels, qui pourraient être confiés à un comité, et les aspects interpersonnels, qui relèvent nécessairement du parlement. Aucun pays n'a jusqu'ici entrepris de délimiter cette frontière.

La recherche de solutions s'est plutôt orientée vers la définition de règles de politique budgétaire qui laissent un certain degré de souplesse conjoncturelle et autorisent des décisions discrétionnaires, mais inscrivent les choix budgétaires annuels dans un cadre de discipline intertemporelle. En Europe, le Royaume-Uni a initié cette démarche en adoptant en 1997 un « code de responsabilité budgétaire », et beaucoup d'autres pays l'ont suivi, qu'ils soient ou non assujettis au Pacte de stabilité. Un récent recensement par la Commission européenne (2006) montre que la tendance a été constante depuis le début des années quatre-vingt dix (Graphique 4). Hors d'Europe, la tendance est moins nette, ne serait-ce qu'en raison de

l'absence de toute contrainte significative à une gestion discrétionnaire du budget fédéral américain. Mais il faut noter que tous les Etats américains sauf un (le Vermont) ont adopté des règles budgétaires et que plusieurs pays industriels (Canada, Nouvelle-Zélande) ou émergents (Brésil) ont fait de même.

**Graphique 4 : Indice de couverture des règles budgétaires nationales en Europe 1990-2005**



Source : Commission européenne. L'indice mesure pour chaque pays la part des finances publiques qui est couverte par une règle budgétaire. L'indice agrégé est la moyenne non pondérée des indices nationaux pour les pays de l'UE

L'expérience britannique est ici aussi intéressante, en ce qu'elle vise à combiner cadre de moyen terme et flexibilité de court terme. Le code de responsabilité budgétaire combine en effet une règle de déficit (la règle d'or selon laquelle le déficit ne peut pas excéder l'investissement public) et un objectif de dette (maintenir la dette publique au niveau de 40% du PIB) qui s'appliquent l'une et l'autre sur le cycle économique et non année par année. Il s'agit typiquement d'une mise en application de la philosophie de la discrétion contrainte.

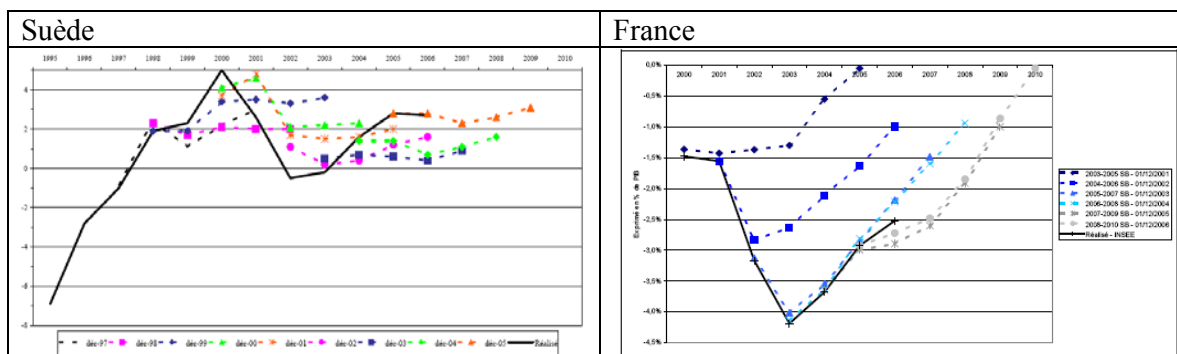
La permanence des controverses autour du Pacte de stabilité indique que la gouvernance par les règles est loin de faire consensus parmi les économistes. Elle est certainement beaucoup plus discutée que l'indépendance des banques centrales. Pour autant, la tendance internationale est clairement d'insérer la politique budgétaire dans un cadre pluriannuel et sinon de contraindre, du moins d'informer les décisions en faisant référence à des objectifs et des principes stables dans le temps.

#### *Le cas français*

En France, la politique budgétaire reste marquée par la prédominance de l'annuel et du discrétionnaire. Les mesures internationales indiquent un changement en direction de l'adoption d'une règle budgétaire en 1998, au moment de l'adoption du premier programme de stabilité, où avait pour la première fois été fixée une norme pluriannuelle de progression de la dépense publique en volume (Graphique 4). Mais en réalité les principes ou règles de politique budgétaire qui sont supposés guider les décisions annuelles, notamment cette norme, constituent des engagements de faible portée et ne sont guère respectés. Quant aux

programmes triennaux de finances publiques ou programmes de stabilité, ils ont généralement le caractère d'une déclaration d'intentions et ne sont guère suivis d'effets (Graphique 5).

**Graphique 5 : Prévisions et réalisations des programmes de stabilité : Suède et France**



Source : Rapport Guillaume (2007)

Les analyses ex post montrent que cette situation doit principalement au non-respect des objectifs de dépense et accessoirement seulement à une croissance économique moins forte qu'il n'était escompté (Tableau 1).

**Tableau 1 : Ecart entre objectifs et réalisations budgétaires à horizon de trois ans**

	Dépenses / PIB	Recettes / PIB
Portugal	3,4%	1,1%
France	2,6%	0,7%
Italie	2,3%	0,1%
Allemagne	2,2%	-0,1%
Finlande	1,5%	1,2%
Suède	1,3%	-0,1%
Belgique	1,2%	0,9%
Grèce	0,4%	-1,6%
Autriche	0,4%	0,2%
Danemark	0,4%	0,8%
Espagne	0,2%	0,7%

Source : Moulin et Wierts 2006. Moyennes sur la période 1998-2005

**Tableau 2: Objectifs et réalisations en matière d'évolution de la dépense publique**

France	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Croissance annuelle de la dépense											
Objectif fixé en 1998		+3.5% cumulé									
Objectif fixé en 1999			+4.0% cumulé								
Objectif fixé en 2000				+4.5% cumulé							
Objectif fixé en 2001					+4.0% cumulé						
Objectif fixé en 2002						+3.9% cumulé					
Objectif fixé en 2003							+3.2% cumulé				
Objectif fixé en 2004								+3.6% cumulé			
Objectif fixé en 2005									+1.5% cumulé*		
Objectif fixé en 2006										+1.5% cumulé*	
Observé (AMECO)	2.15	1.72	3.13	2.34	2.21	2.47	1.69	1.76			

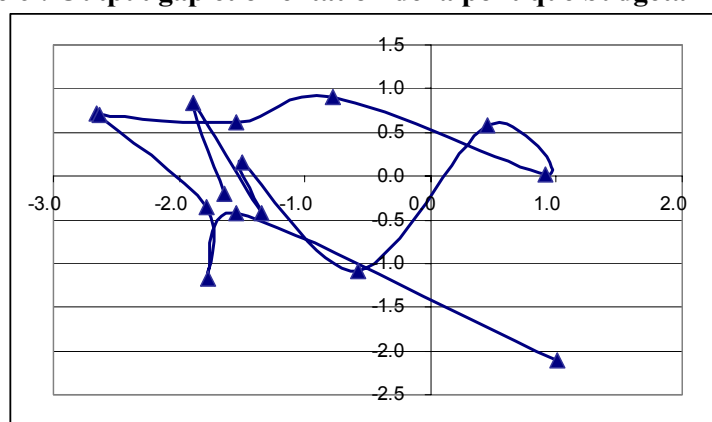
Sources: Programmes de stabilité, Moulin (2004) et AMECO  
\*Scénario de forte croissance

Un récent rapport de l'IGF pour le Conseil d'Orientation des Finances Publiques rappelle ainsi que la programmation pluriannuelle des finances publiques élaborée chaque année depuis 1998 n'a « jamais été respectée », ce qu'illustre le Tableau 2. Il relève que cette

programmation souffre « deux défauts majeurs : elle est réalisée dans la seule perspective du programme de stabilité et n'a pas de lien direct avec la procédure budgétaire annuelle ; elle ne s'appuie pas sur des cibles opérationnelles permettant de maîtriser effectivement les finances publiques » (Guillaume, 2007). En d'autres termes, la politique budgétaire n'est donc réellement guidée ni par des principes ou des règles internes, ni par les engagements internationaux du pays.

Pour autant, ces écarts n'ont en rien favorisé une gestion active de la conjoncture. Toutes les évaluations convergent pour conclure que la politique budgétaire française a eu un caractère constamment pro-cyclique, avant et après l'union monétaire. Il n'y a eu, sur la durée, aucun arbitrage entre maîtrise de la dette et gestion du cycle, mais échec sur un plan comme sur l'autre (Graphique 6).

**Graphique 6 : Output gap et orientation de la politique budgétaire, 1992-2006**



Source : OCDE. Output gap en abscisse, variation du solde structurel en ordonnée

### 3.3 Gestion publique

#### *L'expérience internationale*

Les données manquent pour recenser de manière comparative l'étendue des transformations qu'a connu la gestion publique au cours des dernières décennies dans les pays industriels, mais certaines tendances apparaissent clairement.

La première est la généralisation du modèle de l'agence indépendante en matière de politique de la concurrence et de régulation sectorielle. Gilardi (2005) recense ainsi le développement des ces agences dans les domaines de la concurrence et de la régulation des marchés financiers, de l'électricité et des télécoms. Dans les quatre secteurs, la proportion des pays industriels occidentaux disposant de telles agences était inférieure à 10% en 1960 et encore à 20% en 1980, mais elle dépassait 90% en 2000. Curieusement, l'exception majeure à cette tendance générale est aujourd'hui l'Union européenne, puisque la Commission conserve en son sein les responsabilités d'autorité de la concurrence et agit également comme régulateur sectoriel, par exemple en matière de télécommunications.

Une deuxième tendance est l'utilisation croissante d'indicateurs de performance dans la gestion publique. L'OCDE (2007) indique que parmi les pays recensés, 40% seulement disposaient d'indicateurs de performance il y a dix ans mais que plus de 50% en ont introduit dans les dix dernières années. Cet effort de mesure ne dit rien cependant sur l'utilisation qui

est faite de ces indicateurs. L'OCDE indique que la plupart des gouvernements sont en la matière prudents et ne déterminent presque jamais directement l'allocation des fonds budgétaires. Ils sont davantage utilisés comme éléments d'information dans une négociation plus large.

### *Le cas français*

Autant les indicateurs comparatifs sont difficiles à réunir, autant la documentation sur la gestion publique en France est abondante. Son analyse conduit à dresser un tableau contrasté. Si la France a initialement tardé à mettre en place une autorité indépendante de la concurrence, elle a ensuite adopté assez rapidement le modèle de régulation par des agences sectorielles indépendantes et les modalités de l'intervention publique dans les principaux secteurs soumis à une régulation sectorielle ne diffère pas significativement de ce qu'elle est dans d'autres pays européens (Tableau 2).

**Tableau 2 : Date de création des agences de régulation indépendantes**

	Royaume-Uni	Allemagne	France
Autorité de la concurrence	1948	1957	1977
Régulation des télécoms	1984	1996	1996
Régulation de l'énergie	1989	n.d.	2000

Source : Thatcher (2005)

En revanche, la France accuse un retard important dans la modernisation de la gestion publique. Une série de rapports du Conseil d'Analyse Economique a ainsi mis en évidence la persistance d'un modèle d'organisation qui ignore les apports de l'analyse économique contemporaine. Les travaux de Laffont (2000) sur la gestion publique, de Mougeot (1999) sur le système de santé, de Cohen et Mougeot (2001) sur l'usage des enchères, d'Aghion et Cohen (2004) sur l'éducation<sup>8</sup>, ou de Bureau et Mougeot (2007) sur la performance et la gestion publique dressent un constat analogue : persistance du paradigme du planificateur bien informé, insuffisance de l'évaluation et de la mesure de la performance, absence d'incitations ou incitations perverses, retard dans la mise en œuvre des techniques actuelles de gestion publique.

Le vote en 2001 de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) constitue certainement un pas en direction d'une gestion publique à partir de la performance et plus seulement des seuls inputs. Il est cependant tôt pour tirer les leçons d'une expérience à peine entamée.

#### **4. La singularité française : pourquoi ?**

Dans les trois domaines-clef de l'action publique qui ont été examinés, notre pays se distingue par une difficulté à s'approprier les avancées de l'analyse économique et à mettre en œuvre les nouvelles technologies de gouvernance. En matière monétaire, la question n'a été qu'apparemment résolue par la délégation de la responsabilité à une institution extérieure. La persistance d'un hiatus important entre la politique monétaire de la BCE et celle que les dirigeants français jugent appropriée finirait en effet par mettre en question la soutenabilité de la participation du pays à la zone euro. L'orientation budgétaire a été le résultat d'une succession de décisions à courte portée et aucun effort crédible n'a été fait pour inscrire la politique des finances publiques dans un cadre de moyen terme cohérent. En matière de

<sup>8</sup> Trannoy (2007) arrive à des conclusions analogues.



gestion publique, le diagnostic n'est pas uniforme puisque la France s'est appropriée dans des domaines importants le modèle du régulateur indépendant, mais malgré l'innovation que constitue la LOLF elle accuse un retard notable dans l'adoption des méthodes modernes de gestion des administrations et des services publics.

Pourquoi en va-t-il ainsi ? Les raisons sectorielles peuvent avoir une certaine pertinence mais elles ne suffisent certainement pas. On ne peut guère incriminer non plus le manque de ressources : non seulement l'administration française est particulièrement riche en capital humain, mais diverses médiations entre l'analyse économique et la décision politique ont été mises en place qui fournissent autant de canaux d'intégration des apports de la recherche à la décision.

Ce qui fait défaut, ce sont sans doute d'abord l'appropriation des apports de l'analyse contemporaine et l'acceptation des disciplines intellectuelles et décisionnelles qu'ils impliquent. Manque aujourd'hui à la politique économique un cadre conceptuel sinon unifié, du moins suffisamment cohérent pour permettre aux décideurs publics - à des niveaux variables - de situer leur action, d'organiser leur discussion sur les priorités, de sélectionner les instruments et de tirer les leçons de l'expérience. Il ne s'agit évidemment pas de plaider pour une doctrine unique, mais plutôt pour un ensemble de références qui laisse place au débat comme à l'apprentissage. La conception instrumentale qu'ont aujourd'hui encore les responsables politiques et administratifs de l'analyse économique n'a pas permis qu'existe aujourd'hui un tel cadre.

Plus largement, la conception du rôle de l'Etat et à la représentation de la politique économique dominante parmi les décideurs font obstacle à l'adoption d'innovations hétérogènes à cette représentation. Comme l'écrivait Jean-Jacques Laffont dans son rapport au CAE sur la gestion publique, « le système étatique et administratif [...] repose sur une conception idéaliste du pouvoir politique et de la vie démocratique, sur un postulat général de bienveillance des hommes politiques, de l'administration et de tous les fonctionnaires et personnels assimilés ». Cette représentation relève d'une conception rousseauiste selon laquelle le gouvernement est « une machine sans friction » et un simple « instrument de mise en œuvre de la volonté du peuple », sans existence propre (Laffont, 2000).

Les observations de Laffont étaient relatives à la gestion publique. Elles s'appliquent sans peine à d'autres domaines et peuvent expliquer pourquoi les innovations recensées dans ce papier ont eu peine à s'implanter en France. Dans cette conception, en effet, il n'y a évidemment pas de place pour l'idée que l'efficacité de l'action publique appelle un détour ou l'acceptation d'une contrainte. Que le décideur doive d'une manière ou d'une autre limiter le champ de sa décision ou se lier les mains est ainsi proprement incompréhensible.

Il n'est guère douteux que cette vision demeure très présente. En témoigne dans l'ordre politique le fait qu'un premier ministre (Lionel Jospin, en 1999) ait pu faire scandale en déclarant « l'Etat ne peut pas tout », et surtout que la leçon tirée de l'épisode ait été qu'un dirigeant politique ne doit jamais évoquer les limites de son pouvoir, et faire tout au contraire preuve d'un activisme sans faille.

S'en tenir là serait cependant un peu court. Ce serait négliger une autre tradition intellectuelle qui a, de longue date, théorisé la séparation des pouvoirs. Lorsque Brissot, le chef des Girondins, déclarait en 1791 qu'« un pouvoir délégué sans un autre qui le surveille et le contrôle tend naturellement à violer le principe de sa délégation et à transformer cette

délégation en souveraineté »<sup>9</sup> il désignait, en quelques mots, ce que nous appelons aujourd'hui le problème de la relation principal-agent.

Une deuxième explication, institutionnelle, tient à l'organisation politique et administrative. Pour s'acclimater et prospérer, les innovations de politique économique n'ont pas seulement besoin d'un climat intellectuel, il leur faut aussi un terreau politique et administratif. Dans le domaine budgétaire, Hallerberg, Strauch et von Hagen (200X) ont montré que les pays européens pouvaient être classés en deux catégories : ceux où la discipline budgétaire repose sur un contrat entre les partis participant au gouvernement ; et ceux où elle repose sur la délégation du contrôle de la dépense à un ministre des Finances puissant. Dans les premiers, où le système politique repose généralement sur la représentation proportionnelle et les gouvernements sont constitués par des coalitions, la notion de règle budgétaire est une extension naturelle du contrat de gouvernement entre les partis de la coalition. Dans les seconds, où le système électoral est majoritaire et les gouvernements largement unicolores, la notion de contrat n'a pas sa place et la règle s'acclimate mal. Cet exemple suggère ainsi une autre piste d'explications qui tiendrait, plus qu'aux représentations ou à l'idéologie, à une tradition institutionnelle et administrative marquée par le jacobinisme.

Sans doute y-a-t-il une part de vérité dans cette explication, en comparaison notamment des pays fédéraux où la diffraction du pouvoir est dans l'ordre des choses. Cependant il est difficile de la suivre bien loin. L'exemple du Royaume-Uni, pays traditionnellement tout aussi centralisé que la France, et qui a été pourtant à l'avant-garde des innovations, est là pour en montrer les limites.

Reste l'explication politique : ces innovations ne relevaient-elles pas du « consensus de Washington », n'étaient-elles pas d'inspiration trop libérale pour être acceptables, n'allaient-elles pas au total à l'encontre des préférences du pays ? Il est clair que la critique des politiques discrétionnaires, les premières théorisations de la vertu des règles, les propositions initiales du *public choice* ou le plaidoyer pour des banquiers centraux conservateurs sont nés d'un courant vigoureusement hostile à l'intervention publique et attaché à mettre à bas les fondements intellectuels de l'édifice keynésien. Mais outre qu'elle ne s'applique guère à l'information imparfaite ou à la théorie des incitations, la lecture politique néglige l'évolution qui a conduit à l'intégration au *mainstream* d'idées initialement radicales et oublie que la mise en œuvre de ces innovations ait souvent été le fait de gouvernements d'inspiration sociale-démocrate, comme au Royaume-Uni ou en Suède.

S'il faut adopter une lecture politique, mieux vaut sans doute retenir celle de Ravi Kanbur (2001) dans son analyse de la « nature des désaccords » sur les politiques économiques. Si les innovations qui ont été recensées étaient compatibles avec des politiques d'orientations diverses, elles heurtaient en revanche de plein fouet la préférence pour le présent et la focalisation sur les conflits de répartition qui caractérisent les discussions de politique économique françaises. Souligner la dimension intertemporelle des politiques publiques, et mettre en place les règles et institutions qui permettent de la préserver, imposer au décideur public de reconnaître les limites de sa propre volonté, et l'inviter au détour par souci d'efficacité, accepter que la décision doit être préservée de la tentation électoraliste ou partisane, et borner en conséquence l'espace du politique, c'est aller contre une représentation au gré de laquelle seule compte l'urgence de faire. Sans doute y-a-t-il là un facteur important du retard de nos institutions et de nos politiques.

---

<sup>9</sup> Jacques-Pierre Brissot de Warville, *Discours sur les conventions* de 1791, cité par Rosanvallon (2000).

## Références

- Akerlof, George (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84 n°3, pp. 488–500.
- Alesina, Alberto, et Allan Drazen (1991), "Why Are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review*, Vol. 81, pp. 1170–88.
- Arnone, Marco., Bernard Laurens, Jean-François Segalotto et Martin Sommer (2007), "Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends", *IMF Working Paper* No. 07/88.
- Arrow, Kenneth (1971)
- Baron, David, et Roger Myerson (1982), "Regulating a Monopolist with Unknown Costs", *Econometrica*, Vol. 50, No. 4 (Jul., 1982), pp. 911-930
- Barro, Robert, et David Gordon (1983)
- Bénassy-Quéré, Agnès, Benoît Coeuré, Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry (2004), *Politique économique*, De Boeck.
- Bernanke, Ben (2003) "Constrained Discretion and Monetary Policy", Speech at New York University, 3 February.
- Bhundia, Ashok, et Gus O'Donnell (2002), "UK Policy Coordination: The Importance of Institutional Design", *Fiscal Studies* vol. 23 n°1, pp. 135-164.
- Blanchard, Olivier (2007), « Current Account Deficits in Rich Countries », NBER Working Paper n° 12925, février.
- Blinder, Alan (1997), "Is Government Too Political?", *Foreign Affairs*, vol. 76 n°6, pp. 115-126.
- Buchanan J. (1975), «A Contractarian Paradigm for Applying Economic Policy,» *American Economic Review*, 65 (2), pp. 225-230.
- Bureau, Dominique, et Michel Mougeot (2007), *Performance, incitations et gestion publique*, rapport du CAE n° 66.
- Cohen, Elie (2001), *L'ordre économique mondial*, Fayard.
- Cohen, Elie, et Michel Mougeot (2001), *Enchères et gestion publique*, rapport du CAE n° 34.
- Dixit, Avinash (1996), "The Making of Economic Policy", Munich Lectures, The MIT Press.
- Dyson et Featherstone (1999)
- Friedman, Milton (1968), "The Role of Monetary Policy", *The American Economic Review*, Vol. 58, n° 1, pp. 1-17.
- Gilardi, Fabrizio (2005), "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598; 84.
- Guillaume, Henri, Arnaud Le Foll, Charlotte Reboul et Amélie Verdier (2007), Rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques, Inspection générale des finances, avril.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch et Jürgen von Hagen (XXXx), "The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries", mimeo.
- Kanbur, Ravi (2001), "Economic Policy, Distribution and Poverty: the Nature of Disagreements," *World Development*, No. 29, pp.1083-1094.
- King, Mervyn (2004), "The Institutions of Monetary Policy", *The American Economic Review*, Vol. 94 n°2, pp. 1-13.
- Kose, Prasad, Rogoff et Wei (2006)
- Kydland, Fynn, et Edward Prescott (1977)
- Kopits, George, et Steven Symansky (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162

- Laffont, Jean-Jacques, et Jean Tirole (1986), « Une théorie normative des contrats Etat-entreprises », *Annales d'économie et de statistiques* n°1, janvier-mars.
- Laffont, Jean-Jacques (2000), "Etapas vers un Etat moderne : une analyse économique", in *Etat et gestion publique*, rapport du CAE n° 24.
- Laffont, Jean-Jacques, et David Martimort (2002), *The Theory of Incentives : The Principa-Agent Model*, Princeton University Press.
- Maskin, Eric, et Jean Tirole (2004), « The Politician and the Judge : Accountability in Government », *American Economic Review* vol 94 n°4, pp. 1034-1054.
- Mirlees, James (1971), "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation", *Review of Economic Studies* vol. LXI, pp. 261-278.
- Mougeot, Michel (1999), *Régulation du système de santé*, rapport du CAE n°13.
- Moulin, Laurent, et Peter Wierds (2006), "How Credible are Multiannual Budgetary Plans in the EU?", Paper prepared for a Banca d'Italia workshop, juin.
- Nordhaus, William (1975), "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies* 42, pp. 169-190.
- Obstfeld, Maurice, et Kenneth Rogoff (1996), *Foundations of International Macroeconomics*, The MIT Press
- Pisani-Ferry, Jean (2005)
- Rogoff, Kenneth (1985), "The optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Quarterly journal of Economics*, n °100, pp. 1169-1190.
- Stiglitz, Joseph (2000), "The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics", *Quarterly Journal of Economics* vol. 115 n°4, pp 1441-1478.
- Svensson, Lars (2007), "Optimal Inflation Targeting: Further Developments of Inflation Targeting," in Mishkin, Frederic, and Klaus Schmidt-Hebbel (eds.) (2007), *Monetary Policy under Inflation Targeting*, Banco Central de Chile, 187-225
- Tirole, Jean (1994), « The Internal Organization of Government », *Oxford Economic Papers* vol. 46 n° 1.
- Tirole, Jean (2002), *Financial Crises, Liquidity and the Inetrnational Monetary System*, Princeton University Press.
- Wyplosz (2005)