

Le principe de subsidiarité ¹

Charles Wyplosz ²

Résumé

Le traité de Maastricht fait référence au principe de subsidiarité pour délimiter la répartition des compétences au sein de l'Union européenne entre la Commission de Bruxelles et les Etats membres. Cette question délicate des pouvoirs attribués au centre ou à la périphérie découle de l'application de l'Acte unique qui substitue le principe des décisions à la majorité qualifiée à la règle de l'unanimité. La subsidiarité énonçant que le pouvoir doit rester aux Etats membres sauf si des facteurs plaident pour une délégation au centre, dans quel cas de figure risque-t-elle de s'appliquer au niveau économique ? La mise en œuvre du principe de subsidiarité est ici analysée dans le cas de la fiscalité, de la politique sociale et de la politique budgétaire.

En matière de fiscalité, la mobilité des facteurs risque de réduire le pouvoir de taxation de l'Etat et plaide a priori en faveur de la centralisation au niveau de l'Union européenne. En réalité, l'argumentation qui est ici développée montre qu'en l'espèce, le recours au principe de subsidiarité ne se défend pas nécessairement : la mobilité du travail est limitée et stable ; le maintien d'une concurrence entre les systèmes fiscaux est un contre-poids salutaire aux tentations du pouvoir à taxer excessivement.

En matière de protection sociale, le niveau des dépenses et leur modalité de financement diffèrent beaucoup d'un Etat membre à l'autre. Dans quelle mesure l'harmonisation – voire la centralisation – est-elle souhaitable ? L'exemple du SMIC choisi ici montre les limites des tentatives d'harmonisation ; l'application du principe de subsidiarité en matière sociale consistera à trouver des compromis sur des normes minimales, plutôt que de centraliser.

1. Ce texte reprend, parfois de manière personnelle, un certain nombre de points du rapport collectif Begg et al. (1993).

2. Charles Wyplosz est professeur d'économie à l'INSEAD et Research Fellow au Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.

L'Union européenne doit-elle se doter d'un budget de stabilisation ? La réponse penche plutôt en faveur du maintien des budgets nationaux au regard du principe de subsidiarité, mais l'application rigoureuse des critères d'endettement public fixés par le traité de Maastricht conduira peut être à une évolution inverse. Dans cette hypothèse, sont examinés ici les risques que comporterait la mise en place d'un tel budget communautaire de stabilisation : la possibilité pour un pays d'attirer à lui des transferts payés par les autres Etats membres ; l'hypothèse où un Etat membre traverserait une crise profonde et prolongée justifiant une aide financière élevée ce qui, tôt ou tard, susciterait des dissensions graves au sein de l'Union ; la réticence des pays qui maîtrisent leur politique de stabilisation à partager le poids de l'ajustement avec ceux qui ne réagissent pas aux chocs économiques avec la même facilité ; enfin l'impossibilité de répartir ce risque financier sur un nombre élevé et diversifié d'assurés. Il y a donc risque de contradiction entre l'application du principe de subsidiarité et les impératifs de gestion budgétaire issus du traité de Maastricht.

Certains exemples – politiques de la concurrence ou de l'environnement – se prêtent à la centralisation ; dans d'autres cas, la subsidiarité s'orientera peut être en réalité vers la définition et l'application de politiques communes.

Le principe de subsidiarité a fait irruption dans le langage public lors de la préparation du traité de Maastricht. Il apparaît explicitement dans le traité (art. G, 3b) sous une forme qui est loin de clarifier le débat.

« La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. »

Il s'agit bien sûr de délimiter les compétences respectives des Etats qui constituent l'Union européenne (UE) et de la Commission. Le principe établit que, sauf en cas de nécessité pour une meilleure efficacité, le pouvoir réside au niveau des Etats membres et non de la Commission.

La Commission dispose de trois types d'instruments : la réglementation, qui dicte aux Etats membres ce qu'ils doivent faire en la matière ; les directives, qui spécifient des objectifs mais qui laissent les Etats membres choisir la manière dont les objectifs seront atteints ; des décisions, enfin, qui s'imposent à ceux qui sont

concernés. L'utilisation de ces instruments requiert l'approbation du Conseil, c'est-à-dire des chefs d'Etat et de gouvernement, sauf délégation de compétence. Tant que le principe d'unanimité caractérisait les décisions du Conseil, chaque Etat conservait un droit de veto et seules des délégations de compétence pouvaient créer des situations où un pays se voyait imposer des décisions par « Bruxelles ». Mais la situation a été modifiée lorsque le principe des décisions à la majorité qualifiée a été incorporé dans l'Acte unique. Il était donc inévitable que soit précisée la règle de partage des pouvoirs entre le centre et la périphérie de l'UE : c'est là le rôle assigné à la subsidiarité.

Malheureusement, l'énoncé du principe est loin de résoudre la difficulté. C'est peut-être là le point fort de cette partie du traité de Maastricht : en diplomatie il est souvent essentiel de ne rien décider trop tôt. C'est au fil des ans, au fur et mesure où la Cour européenne de justice sera amenée à statuer sur des litiges nés du flou ainsi créé, qu'apparaîtra l'usage que l'Europe voudra faire de ce principe. Mais ce flou est aussi source de faiblesse car le risque existe de voir une lecture juridique aboutir à des institutions inefficaces sur le plan économique.

L'objet de cet article est d'anticiper ce que pourra impliquer, au fil des années, la subsidiarité lorsqu'on l'applique sous l'aspect de l'analyse économique. Il s'agit de se livrer au petit jeu suivant : prenons le principe de subsidiarité au pied de la lettre et examinons dans quels cas on aboutit à la conclusion que le centre doit recevoir délégation de pouvoir. Autrement dit, le pouvoir est aux Etats membres sauf lorsqu'il existe une bonne raison économique de le transférer à Bruxelles³. Après la présentation des critères généraux de choix entre centralisation et décentralisation, seront examinés les cas de la fiscalité, de l'Europe sociale et des politiques budgétaires. Le résultat est, on le verra, surprenant.

Quelques principes en guise de fil conducteur

Dans ce qui suit, nous utiliserons trois critères pour présenter successivement les arguments en faveur de la centralisation puis de la décentralisation : l'*efficacité* de l'allocation des ressources, le principe d'*équité* dans la distribution des revenus, et la *responsabilité* politique des autorités, le degré auquel elles répondent au désir de leurs électeurs.

3. Une question très différente est de déterminer s'il est souhaitable de centraliser telle ou telle action. Dans la perspective adoptée ici, la charge de la preuve incombe aux partisans de la centralisation qui doivent établir un dossier solide pour déroger à la suprématie de l'Etat national. Dans l'autre perspective, il s'agit de balancer le pour et le contre.

Pour la centralisation

Le critère d'efficacité

La centralisation est souhaitable du point de vue de l'efficacité de l'allocation des ressources dans trois cas principaux. D'abord lorsqu'il existe des externalités non-pécuniaires, c'est-à-dire lorsque les actions d'un pays affectent – positivement ou négativement – un ou plusieurs autres pays. Dans ce cas, il est désirable de prendre en compte ces effets pour atteindre un résultat qui soit le meilleur pour l'ensemble des pays en cause. Le second argument en faveur de la centralisation est l'existence de rendements d'échelle. Le troisième argument concerne l'existence, souvent implicite, d'un mécanisme d'assurance entre les différents groupes qui constituent un pays. Plus grande est la diversité de ces groupes face aux risques économiques, et donc plus vaste est le territoire concerné, plus l'assurance est utile et efficace.

Le critère d'équité

Le principe d'équité veut qu'une redistribution soit mise en place, taxant les plus privilégiés et offrant aux moins fortunés un certain nombre de compensations. Si les citoyens les plus privilégiés sont mobiles, ils peuvent échapper, au moins partiellement, à la fiscalité. Plus l'espace sur lequel est opérée la redistribution est petit, plus la mobilité est aisée. Étendre la redistribution à des ensembles intégrés sur le plan de la mobilité des facteurs facilite la redistribution des revenus et favorise l'équité.

Le critère de responsabilité

La qualité du contrôle démocratique dépend en partie de la visibilité, aux yeux des électeurs, des actions entreprises par les autorités politiques. Dans la mesure où il est inévitable que certains pouvoirs soient centralisés, se pose alors la question du contrôle de Bruxelles. L'argument en faveur d'une plus grande centralisation découle de l'observation selon laquelle un pays centralisé génère une presse et des partis politiques qui privilégient l'information globale au détriment de l'information régionale, accroissant ainsi la visibilité du pouvoir central.

Pour la décentralisation

Le critère d'efficacité

Une organisation décentralisée offre trois avantages. D'abord, l'information locale est mieux appréhendée au niveau local (les responsables décentralisés sont mieux à même d'apprécier quelle route construire, par exemple). Ensuite, les préférences des citoyens sont plus clairement perçues au niveau local. Troisièmement, enfin, parce que les effets de nombreux choix politiques sont souvent incertains, la multiplication des centres de décision permet la multiplication des expériences⁴.

4. Il est admis que l'une des raisons du succès économique de la Chine provient du fait que les autorités régionales ont été autorisées par le pouvoir central à explorer leurs propres voies vers l'économie de marché. Les expériences réussies ont ensuite été reproduites à l'échelle nationale.

Le critère d'équité

Le désir d'équité n'est sans doute pas le même dans tous les pays et donc les politiques de redistribution ne doivent pas avoir la même ampleur. De plus, il est probable que la volonté d'équité est plus élevée au sein de populations plus homogènes et donc plus susceptibles de développer un fort sentiment de solidarité.

Le critère de représentativité

Le poids d'un citoyen vis-à-vis de son gouvernement, son vote, est évidemment plus élevé dans un petit pays que dans un grand pays. De plus, les préférences des électeurs sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre si bien qu'un citoyen a de bonnes raisons de percevoir que les chances qu'il aura d'avoir un gouvernement de son choix diminueront en cas de centralisation.

Une autre manière de manifester ses préférences, pour un citoyen, est la mobilité. On a même envisagé⁵ la situation où les individus se trient eux-mêmes pour constituer des groupes homogènes sur les points qui leur apparaissent essentiels. Les gouvernements locaux qu'ils se choisissent sont donc sûrs d'assurer une grande adéquation avec les souhaits de la population. Il s'agit là de l'illustration extrême d'un principe important en faveur de la décentralisation : le fait que les électeurs peuvent aussi « voter avec leurs pieds » et que les gouvernements ainsi mis en concurrence les uns vis-à-vis des autres trouvent leur intérêt à être mieux à l'écoute de leurs citoyens⁶.

Subsidiarité et géométrie variable

De ce qui précède, il découle que la question soulevée par la subsidiarité n'est pas de savoir quel est le système optimal d'organisation de l'Union européenne mais comment arbitrer entre diverses logiques. Cela signifie que si le traité de Maastricht donne l'illusion, sur ce point, d'établir un principe général, son application ne pourra se faire vraiment que question par question. En effet, le principe de subsidiarité n'est pas destiné à déterminer si l'Union doit rester une Europe des Nations ou devenir une fédération. Il contourne cette difficulté fondamentale en établissant un embryon de procédure – la charge de la preuve incombe aux défenseurs de la centralisation – à appliquer au cas par cas.

Le reste de cet article suit cette logique en examinant un certain nombre de cas importants. Il est cependant essentiel de réaliser que si le principe de subsidiarité doit devenir un jour opérationnel, il faudra admettre que l'Union européenne

5. C'est là le principe de Tiebout, voir Tiebout (1956).

6. L'idée que les bons gouvernements sont ceux qui sont soumis à concurrence est un élément central de l'économie politique développée en Allemagne par Hayek et ses disciples, et aux Etats-Unis par Buchanan et ses collaborateurs. Cette importante école de pensée reste relativement méconnue en France alors qu'elle joue un rôle très important dans la réflexion politique en Allemagne.

s'organise en un grand nombre d'Europes à géométrie variable, chaque question recevant une réponse différente en ce qui concerne le degré de centralisation.

La fiscalité

Un défi à l'Etat providence

Une part importante des revenus fiscaux provient de la taxation des facteurs de production. On peut, en fait, considérer que l'Etat prélève des taxes sur les facteurs de production en contrepartie de services (infrastructures, système légal et police, éducation, etc.). Etant en position de monopole, tant en ce qui concerne le pouvoir de taxation que celui de la fourniture de services publics, l'Etat peut alors dégager une « rente ». Tout accroissement de la mobilité des facteurs réduit ces différents pouvoirs de monopole. A la limite, en cas de complète mobilité, l'Etat ne pourrait que prélever des impôts pour une valeur égale – au moins à la marge – aux services rendus à chaque facteur.

Bien sûr un tel degré de mobilité est complètement irréaliste. Mais ce cas extrême illustre la présomption selon laquelle une augmentation de la mobilité des facteurs représente un défi non seulement en ce qui concerne les prélèvements fiscaux mais aussi la fourniture de services publics. En effet si le pouvoir de taxer est limité, les ressources fiscales seront réduites et l'Etat devra revoir à la baisse tant les dépenses publiques que le mécanisme de redistribution des revenus. En bref, c'est l'Etat providence qui est en question.

La centralisation de la fiscalité paraît être la réponse naturelle à ce défi. Si, en effet, la mobilité des facteurs de production est élevée au sein de l'Union européenne et faible entre l'Union et le reste du monde, la capacité de prélever des impôts reste intacte lorsque c'est « Bruxelles » qui taxe.

Cela ne signifie pas nécessairement que la centralisation soit la réponse impliquée par le principe de subsidiarité. En effet, l'on retrouve ici la même situation d'arbitrage. D'abord parce que le choix est entre le maintien du niveau (actuellement élevé) de l'Etat providence dans un système fiscal centralisé d'une part, et, de l'autre, une réduction de la protection sociale et de la redistribution avec le maintien de systèmes fiscaux nationaux. Ensuite parce qu'une centralisation de la fiscalité aurait des avantages en terme d'externalités mais, très probablement, des inconvénients en terme de responsabilité.

Ces arbitrages ne sont pas simples. Le principe de subsidiarité requiert qu'il soit établi que la centralisation est nettement préférable, ce qui semble difficile à établir. Pour commencer, il convient de cerner l'évolution possible de la mobilité des facteurs.

La mobilité des facteurs

En principe, le traité de Rome révisé par l'Acte unique garantit les « quatre libertés » de mouvement : biens, services, personnes, capitaux. Mais liberté ne signifie pas mobilité effective. Par ailleurs, l'argument en faveur de la centralisation est basé sur un degré de mobilité à l'intérieur de l'Union européenne notablement supérieur à la mobilité entre l'Union et le reste du monde.

La mobilité du capital est pratiquement parfaite depuis l'Acte unique, un traité formel entre Etats qui interdit tout contrôle des mouvements de capitaux. Elle est probablement supérieure au sein de l'Union européenne du fait que la possibilité de faire circuler les biens produits à l'aide du capital déplacé est garantie constitutionnellement, ce qui n'est pas le cas, par exemple, du commerce entre l'Union et les Etats-Unis. Une indication de l'effet de l'accroissement de la mobilité des capitaux sur la fiscalité est donnée par les taux d'imposition des entreprises qui ont convergé vers le bas au cours des dix dernières années. Cette convergence vers le bas est le signe d'une pression concurrentielle : les Etats n'ont pas su, pu, ou voulu coordonner leurs réactions face à cette évolution. Faute de s'organiser en cartel, ils ont dû réduire leurs « rentes »⁷.

La mobilité du travail, par contre, est beaucoup plus limitée, et ne tend pas à s'accroître. Ainsi, alors qu'en 1970, 7 % de la population de la CEE était composée de citoyens de l'un des pays membres expatriés dans un autre pays membre, cette proportion était tombée en 1991 à 2,3 %. Bien sûr, ce qui compte, du moins au point de vue économique, c'est la mobilité à la marge et il est tout-à-fait possible que ce ne soit que la mobilité moyenne qui ait baissé. En particulier, l'existence d'une importante immigration en provenance de l'extérieur de l'Union européenne peut se traduire par un degré élevé de mobilité marginale. En effet, si cette main-d'œuvre est totalement libre de se fixer là où les conditions sont les meilleures, elle réalise les opérations d'arbitrage qui correspondent à un haut degré de mobilité à la marge.

Un autre moyen de tester le degré de mobilité marginale du travail est d'observer, non pas les quantités mais les prix, c'est-à-dire les rémunérations. Un degré élevé de mobilité devrait imposer une tendance à l'égalisation des rémunérations. Le cas spécial de la Suisse est intéressant pour illustrer la différence entre mobilité théorique et mobilité pratique ; il est porteur d'enseignements pour deux raisons. D'abord, comme l'Union européenne, la Suisse garantit d'un canton à l'autre la mobilité du travail et la reconnaissance des diplômes. De plus, il existe entre les cantons d'importantes différences linguistiques, culturelles et religieuses. Les revenus par tête diffèrent autant entre les cantons suisses après plusieurs siècles d'existence de la confédération qu'entre les pays de l'Union *avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique*⁸.

7. Voir Begg & alii, graphique 4.1., p. 72.

8. Voir Begg & alii, graphique 4.2., p. 73. En fait, l'écart-type est plus élevé (29,0) entre les cantons Suisses qu'entre les pays de l'UE (25,5). Noter que les revenus ont été standardisés de manière à ce que la moyenne dans chaque cas soit 100.

Même si elle ne doit pas être interprétée de façon trop rigide, cette comparaison suggère cependant que la mobilité marginale du travail pourrait bien rester limitée en Europe. Dans ces conditions, le défi annoncé à l'Etat providence est moins pressant qu'il n'y paraît à première vue et donc l'argument en faveur d'une centralisation de la fiscalité européenne est faible. Le tableau 1, qui présente l'évolution des dépenses de transferts en Suisse aux trois niveaux de gouvernement – fédéral, cantonal et local – corrobore cette conclusion. Si la mobilité du travail est élevée au niveau local il est difficile d'opérer de larges transferts à ce niveau. Si la mobilité entre cantons est faible, les transferts au niveau cantonal sont possibles. Sinon, il faudrait remonter au niveau fédéral. Enfin, si la mobilité vers l'étranger est faible, les transferts sont aussi possibles au niveau fédéral. Le tableau 1 montre que la redistribution s'est accrue en Suisse, et plus au niveau cantonal qu'au niveau fédéral, confirmant que la mobilité reste limitée au niveau de la confédération⁹.

TABLEAU 1

Dépenses de transferts en Suisse

En % du PIB

Niveau	1960	1970	1980	1989
Fédéral	1,3	1,7	3,3	3,1
Cantonal	1,1	1,7	2,3	3,6
Local	0,6	0,7	0,9	1,0
Total	3,0	4,1	6,5	7,7

Source : Pommerehne & Kirchgässner (1993)

Responsabilité et externalités

Une externalité importante peut jouer en matière de taxation. Si un pays réduit la fiscalité sur un facteur mobile, tel que le capital, il a de fortes chances d'attirer des investissements en provenance d'autres pays. Il est naturel que les autres pays réagissent et réduisent à leur tour la fiscalité sur le capital. A ce jeu, il n'est pas irréaliste d'envisager que le capital ne soit plus imposable au delà des services publics qu'il reçoit.

Ceci semble fournir un solide argument en faveur de la centralisation, la preuve exigée par le principe de subsidiarité. Néanmoins, la situation est plus compliquée si l'on cesse de faire l'hypothèse, souvent implicite, selon laquelle les gouvernements sont uniquement intéressés à faire progresser le bien-être général ou, tout au moins, suffisamment tenus par la sanction électorale pour se comporter comme si c'était le cas.

9. Les transferts restent plus faibles en Suisse que dans la plupart des pays de l'UE. Par exemple, en 1989, le total pour l'Allemagne, était de 10 % du PIB (5,9 % au niveau fédéral, 2,9 % au niveau du land et 1,2 % au niveau local).

La théorie du choix public prend le contre-pied de cette position. Elle postule que les autorités, quelles qu'elles soient, sont avant tout intéressées à accroître leurs pouvoirs. Elle considère également que la sanction électorale fonctionne d'autant plus difficilement que la population est hétérogène. En effet, l'hétérogénéité de la population permet à des politiciens habiles de constituer des alliances rassemblant sur chaque sujet controversé des majorités d'intérêts privés.

Une implication de cette vision, peut-être cynique mais sûrement dotée d'un certain réalisme, est que les gouvernements tendent à trop taxer car les revenus de la fiscalité leur procurent le moyen d'étendre leur pouvoir. Vue sous cet angle, la concurrence entre juridictions fiscales provoquée par la mobilité des facteurs devient un mécanisme nécessaire pour limiter les excès du pouvoir. Centraliser, ou même seulement harmoniser, la fiscalité, élimine ce contre-poids salutaire, aggravant le problème de représentativité puisque cela revient aussi à accroître l'hétérogénéité de la population.

Les implications

Un certain nombre de conclusions peuvent être tirées de ces diverses observations.

La première est que les systèmes fiscaux existant aujourd'hui dans les divers pays membres de l'Union européenne ne peuvent rester intacts face à l'accroissement de la mobilité des facteurs annoncé par l'Acte unique et le traité de Maastricht. Le processus d'adaptation est déjà en cours.

La deuxième conclusion est que la taxation des facteurs mobiles risque de ne plus dégager d'excédent au delà du coût des services publics rendus à ces facteurs. Ces facteurs mobiles sont le capital, bien sûr, mais aussi certaines professions comme les artistes de cinéma ou les footballeurs professionnels. Coordonner pour harmoniser ou centraliser est le seul moyen d'éviter l'érosion de cette source de revenus pour les Etats membre. Mais les principes du choix public sont là pour nous avertir que l'argument en faveur de la centralisation se heurte à la tendance des gouvernements à sur-taxer pour sur-dépenser. Dans une certaine mesure, la fiscalité sur le capital est déjà une faible source de revenu, comme le montre le tableau 2.

La troisième conclusion est que la TVA est, elle aussi, soumise à une pression à la baisse. Depuis le 1^{er} janvier 1993, avec la mise en œuvre de l'Acte unique, la TVA n'est plus déductible aux frontières. Elle affecte donc directement la compétitivité de chaque pays vis-à-vis de ses partenaires. La solution adoptée semble satisfaisante : en prescrivant un plancher pour la TVA, la Commission a probablement arrêté un processus de concurrence fiscale crucial puisqu'il met en cause une source de revenu autrement plus importante que la taxation du capital. Bien sûr, il n'est pas clair que ce plancher soit entièrement compatible avec le principe de subsidiarité mais il semble indiquer une direction fructueuse pour ce genre de problèmes, une position intermédiaire entre centralisation et concurrence.

TABLEAU 2

Les sources de l'imposition en 1989

En % des recettes budgétaires

	CEE			Hors CEE		
	Royaume-Uni	RFA	France	Suède	États-Unis	Japon
Profits et capital	12	5	7	5	9	21
Revenus individuels	27	26	14	40	38	23
Consommation	43	30	35	30	27	28
Transferts sociaux	18	39	44	25	26	28

Source : UK Central Statistical Office, Economic Trends, January 1992.

La quatrième conclusion est de nature plus politique. Si la mobilité du travail doit rester faible, en particulier pour les catégories les moins qualifiées et les plus nombreuses, la concurrence fiscale va avoir deux effets. D'abord celui de réduire la fiscalité sur les facteurs mobiles, d'où une aggravation des inégalités. Ensuite celui de réduire les moyens dont disposent les États pour opérer des politiques de *welfare* (redistribution, soutien des catégories défavorisées tels les pauvres, les chômeurs et les malades). Le résultat sera une demande de centralisation de la part des facteurs les moins mobiles, demande rejetée par les facteurs les plus mobiles. Le principe de subsidiarité joue clairement à l'avantage de ces derniers. Le risque est grand de voir l'Europe de plus en plus perçue comme favorisant les favorisés et être une source de conflit entre les traditions de droite et de gauche à l'intérieur de chaque pays membre. Ce thème est renforcé par la question de l'Europe sociale abordée à la section suivante.

L'Europe sociale et le dumping

Le montant des dépenses sociales varie considérablement d'un pays à l'autre. Le tableau 3 fait apparaître que les Pays-Bas y consacraient en 1989 presque le double de la Grèce en terme de PIB par tête, et que la France dépensait plus du double par tête que l'Espagne. Le résultat se retrouve pour les avantages sociaux décrits brièvement par le tableau 4.

Le financement de ces dépenses varie aussi considérablement d'un pays à l'autre. Alors que le Danemark couvre 80 % de ses dépenses sociales par le budget général, la France fait avant tout appel aux cotisations salariales. Le résultat se fait sentir sur le coût du travail (tableau 5) : alors que les salaires ne représentent que la moitié des coûts en France, ils en constituent 83 % au Danemark.

TABLEAU 3

Les dépenses de protection sociale dans la Communauté européenne en 1989

	Total		Répartition de la protection : % payé par :		
	En % du PIB/ habitant	Montant*	Employeurs	Employés	État
Belgique	27	4,026	41	27	29
RFA	27	4,551	40	31	26
Danemark	30	4,347	9	5	80
Espagne	17	2,054	53	19	26
France	28	4,451	52	29	17
Grèce	16	1,198	—	—	—
Italie	23	3,572	53	15	30
Irlande	21	2,004	24	15	60
Luxembourg	26	5,153	33	23	38
Pays-Bas	30	4,644	31	35	17
Portugal	18	1,320	49	19	27
Royaume Uni	21	3,173	—	—	—
CE (12)	25	3,574	42	24	28

* Les montants par habitant sont donnés en parités de pouvoir d'achat (en écu de 1985) ; les données pour la Grèce, le Royaume-Uni et la CE sont des estimations.

Source : Eurostat.

TABLEAU 4

Congés payés, congés pour maladie et maternité,
durée hebdomadaire et annuelle du travail en 1986

	Vacances (semaines)		Congés maladie		Congés maternité		Durée hebdomadaire du travail		Durée annuelle du travail Heures*
	L	C	Semaines	B %	Semaines	B %	L	C	
Belgique	4	4-5	52	60	14	80	40	36-40	—
Danemark	—	5	91	90	28	90	—	37,5-40	1,733
RFA	3	5,5-6	78	80	14	100	48	37,5-40	1,697
Espagne	4	4,5-5	8-26	60-75	16	75	40	37-40	1,800
France	5	5-6	52	50-67	16	84	39	35-40	1,767
Grèce	4	4	26	50	15	50	41	35-40	—
Irlande	3	4	52	75	14	70	48	35-40	1,864
Italie	—	4-6	26	50-67	20	80	48	36-40	1,768
Luxembourg	5	3,5-4	52	100	16	100	40	37-40	—
Pays-Bas	3	4-5	52	70	12	100	48	36-40	1,756
Portugal	4	4,5-5	155	65	13	100	48	34-38	2,025
Royaume-Uni	—	4-6	28	52-70	40	—	—	35-40	1,778

Notes : L = Légal ; C = Conventions collectives ; B = Allocation en % du salaire.

Les données * sont de 1988.

Sources : Institut Syndical Européen ; Liaisons Sociales ; CE.

TABLEAU 5

Structures des coûts de la main-d'œuvre dans l'industrie en 1988

En % du coût total du travail

	Coût direct		Coût indirect	
	Salaires	Primes	Transferts sociaux	Autres
Belgique	49	20	29	2
Danemark	83	13	3	1
RFA	56	20	22	2
Grèce	61	19	19	1
Espagne	55	20	24	1
France	51	17	29	3
Irlande	70	12	15	3
Italie	50	20	27	3
Luxembourg	68	15	16	1
Pays-Bas	55	18	24	3
Portugal	56	18	22	4
Royaume-Uni	85	1	12	2

Source : Eurostat.

Il est naturel de se demander si la protection sociale doit être harmonisée, voire même centralisée. La situation est semblable à celle de la taxation du capital. La question est de savoir qui supporte le coût de la protection sociale. Si l'offre de main-d'œuvre est inélastique, le coût retombe entièrement sur les employés. Si l'offre est élastique, le coût est partagé entre employés et employeurs. Dans le premier cas, celui d'une offre inélastique, on peut se demander pourquoi il existe une législation contraignante dans de nombreux pays, l'étendre aux autres au prétexte que certains s'en sont doté est évidemment un non-sens. Dans le second cas, celui d'une offre élastique, on retrouve l'argument selon lequel les différents Etats peuvent être tentés de réduire le coût du travail afin d'attirer le capital. C'est là le risque de dumping social et la raison pour laquelle l'harmonisation des politiques sociales a été prévue dès le traité de Rome (art. 117), exigence renforcée par l'Acte unique (art. 118a) et confirmée par le protocole sur la politique sociale annexé au traité de Maastricht.

Il n'est pas certain cependant que ce raisonnement passe le test de la subsidiarité. Un exemple permet d'illustrer la question, celui du salaire minimum. Le salaire minimum est fixé de manière légale dans cinq pays de l'Union européenne (Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal). Dans cinq autres, il est fixé au cours de négociations collectives, soit nationales (Belgique et Grèce), soit par branche (Allemagne, Danemark, Italie). Comment harmoniser ? Si l'on impose le salaire minimum portugais à l'ensemble de l'Union, la mesure sera bien sûr inopérante. Si l'on impose au Portugal le salaire minimum français, par exemple, une part considérable de l'industrie portugaise se retrouvera immédiatement incapable de se maintenir à flot, tout comme se fut le cas en Allemagne de l'Est après la réunification.

En fait, la différence de salaires minimum reflète les rapports de productivité du travail. Si le Portugal retire un avantage concurrentiel de ses faibles couts salariaux, c'est là la raison d'être du commerce international. Bien sûr, les industries françaises intensives en main-d'œuvre sont menacées, mais imposer le SMIC français au Portugal reviendrait à protéger les travailleurs les plus pauvres d'un pays riche au détriment des travailleurs d'un pays pauvre, un raisonnement sûrement inacceptable pour l'ensemble de l'Union européenne. On retrouve cependant, là encore, une opposition entre divers groupes d'intérêt, une source de politisation du débat européen.

La situation est compliquée par le fait qu'à l'évidence, les marchés du travail européens fonctionnent de manière extrêmement peu satisfaisante, ainsi que l'atteste l'ampleur du chômage. Une interprétation largement acceptée est que l'on assiste à un conflit latent entre les nantis, ceux qui ont un emploi (que l'on appelle les *insiders*), et les laissés-pour-compte (les *outsiders*). Ces derniers sont exclus du marché du travail parce que le coût des mesures de protection sociale encouragent les entreprises à remplacer des emplois par des équipements. Le raisonnement économique est sans ambiguïté : les nantis détiennent une rente, source d'inefficacité et d'iniquité. Mais les nantis représentent la (très large) majorité de la population puisque les taux de chômage ne sont « que » de l'ordre de 10 % : quels responsables politiques entreprendront d'attenter à leur rente ?

La méthode choisie jusqu'à ce jour pour faire face à la redoutable question des politiques sociales, l'adoption d'une série de normes minimales, représente un compromis qui tolère un certain degré d'autonomie nationale. Il préfigure à bien des égards la manière dont le principe de subsidiarité pourra être appliqué.

■ Politiques budgétaires de stabilisation

Ce n'est pas un hasard si le thème de la subsidiarité a surgi dans le cadre du traité de Maastricht : il a été fréquemment affirmé¹⁰ que l'union monétaire conduira inéluctablement à une centralisation des politiques budgétaires. L'argument est simple : la perte de l'instrument monétaire accroît sensiblement le rôle des politiques budgétaires en matière de stabilisation macro-économique. Or les politiques budgétaires butent rapidement sur le problème de l'endettement public et apparaissent souvent, aux gouvernements comme au public, plus coûteuses que la politique monétaire. Face à de sérieuses perturbations, certains pays en viendront à regretter la perte de l'instrument du taux de change et demanderont, en retour, l'aide de leurs partenaires européens. Il existe déjà au niveau de l'Union européenne un budget agricole (la PAC) et des budgets structurels, pourquoi par des budgets de stabilisation ? Cette section aborde la question sous l'angle de la subsidiarité et aboutit à un paradoxe : l'application de la subsidiarité à cette question implique le

10. Par exemple dans Riché et Wyplosz (1993).

maintien de budgets nationaux mais les « critères de Maastricht », l'obligation de maintenir déficits budgétaires et dettes publiques respectivement en dessous de 3 % et 60 % du PIB, s'ils devaient être appliqués rigoureusement, pourraient faire basculer la balance en faveur de la centralisation.

Assurance fédérale ou emprunts nationaux

Il est important de comprendre qu'il y a une équivalence formelle entre assurance et emprunt. Lorsqu'un individu est atteint par un choc défavorable temporaire, par exemple un incendie, le choix est limité : soit il a eu la prescience d'avoir contracté une assurance et il est entièrement protégé, soit il lui faut emprunter pour passer le mauvais cap. La situation est la même pour un pays, surtout en l'absence de la possibilité d'ajuster le taux de change. A première vue, *ex ante*, il n'y a pas de différence entre les deux. Dans le cas d'une assurance, les primes d'assurance versées à l'avance représentent un montant d'épargne égal à la valeur espérée du choc. Dans le cas de l'emprunt on remboursera une somme qui a la même valeur, en espérance, que les primes d'assurance.

L'assurance, en matière de politique budgétaire, correspond à un budget fédéral : un pays atteint par un choc transitoire défavorable reçoit des transferts du reste de l'Union. L'emprunt est évidemment ce qui se produit lorsqu'une politique budgétaire purement nationale est mise en œuvre. Si ces deux options sont effectivement équivalentes, le principe de subsidiarité implique que l'on n'adopte pas de politique budgétaire fédérale, c'est-à-dire qu'on ne prévoit aucun transfert, fût-il partiel, entre les pays membres de l'Union européenne, laissant à chacun d'entre eux la responsabilité de conduire sa propre politique de stabilisation macro-économique. C'est peut-être parce que le principe de subsidiarité ne régit pas l'organisation de la plupart des pays, y compris les Etats fédéraux, que l'on y observe les deux solutions, assurance et emprunts, comme l'atteste le tableau 6 qui montre des estimations fournies par deux études différentes du degré d'assurance offerte par le gouvernement « fédéral » dans quatre pays.

TABLEAU 6

Degré de stabilisation assuré par le budget central

En % de perte de revenu compensé par des transferts nets

	France	Allemagne	Canada	États-Unis
Bayoumi & Masson	–	–	30	17
Italianer & Pisani-Ferry	37	42	–	17

Source : Bayoumi & Masson (1993), Italianer & Pisani-Ferry (1992).

Les difficultés de la centralisation

On estime, en général, que l'assurance est préférable à l'emprunt. D'abord parce qu'elle réduit le degré d'incertitude. Ensuite parce qu'il existe souvent des limites aux sommes qui peuvent être empruntées, ce qui revient à réduire la capacité des Etats à absorber par ce canal les chocs défavorables. En conséquence, doit-on conclure, sur le critère d'efficacité, qu'il serait désirable d'accompagner l'Union monétaire de la mise en place d'un budget communautaire à des fins de stabilisation, d'autant plus qu'il est clair que le critère d'équité pousse dans le même sens ? En fait, si l'on prend en compte plus profondément le critère d'efficacité, la supériorité de l'assurance n'est plus établie aussi clairement. Quatre difficultés principales se présentent.

Tout d'abord, il est bien connu que l'assurance souffre du phénomène de *hasard moral* : le fait qu'une fois assuré contre un risque, on a tendance à moins s'en protéger. Dans le cas présent, des chocs défavorables peuvent être soit provoqués volontairement, soit être sciemment moins bien gérés, dans les deux cas pour attirer vers soi des transferts payés par les autres pays. L'exemple de la réunification allemande fournit une illustration de cette possibilité. L'ex-RDA ne pouvait éviter un choc lors de son intégration dans la RFA en raison de ses retards en matière de technologie, de savoir-faire commercial et d'infrastructures. Mais les efforts, en partie couronnés de succès, pour aligner les salaires des nouveaux länders sur ceux de la RFA ont eu pour effet de considérablement aggraver la situation dans l'ex-RDA. S'ils n'avaient pas été assurés de bénéficier automatiquement du filet protecteur fourni par le système d'assurance sociale de la RFA, nul doute que les salariés est-allemands auraient fait preuve de plus de prudence, à l'instar de ce que l'on a observé ailleurs en Europe de l'Est. A une échelle plus modeste, il n'est pas irréaliste d'imaginer comment certains groupes sauront exploiter un système d'assurance « financé par les autres ». La réponse traditionnelle des compagnies d'assurance face au *hasard moral* consiste à imposer une franchise destinée à responsabiliser l'assuré. Le tableau 6 montre que dans tous les cas la protection budgétaire n'est, en effet, que partielle.

Une seconde difficulté est le problème d'*inconséquence temporelle*, le fait que ce qui paraît aujourd'hui optimal peut fort bien ne plus l'être ultérieurement. Ce serait le cas si un grand pays avait à faire face à des difficultés impliquant un coût sensible et prolongé pris en charge par ses partenaires : ne risquerait-on pas alors de voir remis en cause les accords¹¹ ? Ceci représenterait une crise majeure, affectant les bases mêmes de l'Union européenne. Il existe deux solutions à ce problème. La première consiste à adopter des clauses prévoyant une suspension de l'assurance dans des cas particulièrement graves. L'autre solution consiste à inclure cette forme de mise en commun des risques dans un cadre politique plus large – avec par exemple les accords de libre-échange, ou la politique étrangère et de

11. On peut illustrer ce risque avec la réunification allemande. Si les autres membres de l'UE avaient dû participer financièrement au coût considérable auquel la RFA a été exposée, il n'est pas déraisonnable de penser qu'ils auraient cherché à éviter de financer un événement que, pour commencer, ils auraient préféré ne pas voir se produire.

défense – de manière à faire monter le coût d'une remise en cause de l'accord. Dans le premier cas, on réduit le rôle de l'assurance ; dans le second cas, on renforce la centralisation. Les fédérations existantes semblent avoir adopté la seconde solution : le problème d'inconséquence temporelle est réduit par un sentiment de solidarité nationale. Mais ce lien est relativement faible si l'on en juge par les pays qui se sont divisés précisément pour les raisons évoquées ci-dessus : les Antilles ex-britanniques, la Malaisie et Singapour, le Pakistan et le Bangladesh, la Tchécoslovaquie, sans oublier les puissantes tensions centrifuges en Belgique et en Italie.

Une troisième difficulté correspond au phénomène d'*antisélection*, le fait que l'on ne souhaite pas partager son assurance avec des « mauvais » risques. De ce fait les « bons » risques restent en dehors d'un système d'assurance qui en arrive à ne plus inclure que les « mauvais » risques, et qui peut donc devenir hautement coûteux et inefficace. Dans le cas d'espèce, les « bons » risques sont les pays qui savent faire face efficacement aux chocs macro-économiques parce qu'ils ont plus de souplesse dans leurs mécanismes économiques (par exemple le marché du travail ou financier). La solution généralement adoptée dans les états fédéraux est de rendre obligatoire la participation au système d'assurance fédérale, en général en imposant une importante fiscalité fédérale. Une solution plus légère serait d'offrir de meilleurs termes aux pays qui constituent un moins « mauvais » risque ou – la traditionnelle approche européenne – de leur offrir des concessions dans un autre domaine. Dans les deux cas, il est aisé de percevoir que les solutions sont difficiles et peu attrayantes.

La quatrième difficulté, enfin, est que le principe de base d'une assurance est la diversification du risque entre un grand nombre d'assurés hétérogènes. Dans le cas de la politique budgétaire, il s'agit de douze, ou même seize, « assurés ». Non seulement le nombre est faible mais, si le passé est un guide, ils sont fort peu hétérogènes : les taux de croissance du PIB ont eu tendance à évoluer en parallèle¹². En effet, pour chaque paire possible de pays, on trouve un taux de corrélation généralement compris entre 0,6 et 0,7¹³.

Ces difficultés sont réelles et les solutions ne sont jamais très satisfaisantes. Si, dans ces conditions, on prend le critère de subsidiarité au sérieux, on arrive à la conclusion que l'argument en faveur d'une centralisation de la politique budgétaire est insuffisamment établi et qu'il convient de laisser la responsabilité des efforts de stabilisation aux politiques budgétaires nationales.

Mais cette conclusion se heurte immédiatement aux deux critères budgétaires du traité de Maastricht. Comment utiliser la politique budgétaire si on la contraint, en même temps, d'une manière très stricte ? Que la contrainte soit stricte ne fait aucun doute. Par exemple, depuis 1960, le critère des 3 % du déficit a été, de manière systématique et répétitive, violé par pratiquement tous les pays membres. Lors de la dernière récession, en 1993, le déficit budgétaire moyen des pays

12. Voir Begg & alii, graphique 6.1., p. 128.

13. En outre, il est souvent anticipé que l'Union monétaire va accroître ces corrélations (voir par exemple Melitz et Vori, 1992).

membres de l'Union européenne avait atteint près de 6 % du PIB, et pourtant les politiques budgétaires n'ont guère été relâchées.

La contradiction du traité

La conclusion est claire : dans le traité de Maastricht, il y a une contradiction fondamentale entre le critère de subsidiarité et les critères de bonne conduite budgétaire. Sur la base de la subsidiarité, on est conduit à ne pas trouver d'argument très fort en faveur de la centralisation. Non seulement la centralisation soulève de sérieuses difficultés de mise en œuvre et d'efficacité, mais les solutions tendent à aggraver la situation vue sous l'angle de la subsidiarité en amenant à toujours étendre le champ de la centralisation (par exemple en rendant la participation obligatoire). D'un autre côté, les critères budgétaires reviennent à rendre l'alternative des politiques purement nationales, pratiquement inefficace.

Conclusions

Cette étude illustre le rôle du principe de subsidiarité pour quelques cas importants. Il existe cependant des cas où les arguments en faveur de la centralisation sont suffisamment puissants pour passer le test de la subsidiarité. On peut citer, entre autres, la politique de la concurrence, déjà centralisée en Europe. Depuis 1990, la ligne de partage entre responsabilité de la Commission et celle des États membres est claire¹⁴. Le cas est simple car il est aisé de démontrer l'efficacité de la centralisation¹⁵. Il en va de même parfois pour les politiques de protection de l'environnement.

Au bout du compte, il apparaît que le principe de subsidiarité est un outil puissant qui, pris au pied de la lettre, devrait départager en faveur de la décentralisation les cas où les principes économiques aboutissent à des recommandations ambiguës. Or, dans la plupart des domaines, la centralisation, tout comme la décentralisation d'ailleurs, implique des coûts et des avantages non chiffrables.

Un certain nombre de pays à la tradition centralisatrice, dont la France, risque de trouver la subsidiarité difficile à admettre en pratique. Rien n'empêche ces pays

14. La Commission décide de tous les cas qui impliquent un chiffre d'affaire mondial supérieur à 5 milliards d'écus sauf si les deux tiers de ce chiffre sont réalisés dans un seul pays.

15. De plus, il s'agit d'un cas où la coordination est difficile en l'absence d'un degré élevé d'harmonisation. En terme de représentativité, il s'agit d'un cas où le danger est celui de capture de l'autorité par des groupes de pression engagés contre une action de réglementation ; contrairement à la plupart des situations où les groupes de pression obtiennent trop de gouvernement, ici ils obtiennent moins de gouvernement. Pour beaucoup, c'est un moins grand risque.

de se regrouper et d'adopter, sur une base strictement volontaire, des politiques communes. C'est déjà, *de facto* le cas de l'Union monétaire : le traité de Maastricht prévoit explicitement l'adoption de plusieurs vitesses. La réponse des partisans de la centralisation pourrait fort bien se traduire par la mise en place de toute une série d'accords partiels, déjà préfigurés par l'accord de Schengen ou le volet social de Maastricht.

Références

- Bayoumi T. & P. Masson (1993), *Fiscal Policy in the United States and Canada : Lessons for Monetary Union in Europe*.
- Begg D., J. Crémer, J.-P. Danthine, J. Edwards, V. Grilli, D. Neven, P. Seabright, H.-W. Sinn, A. Venables & C. Wyplosz (1993), « Making Sense of Subsidiarity », *Monitoring European Integration* 4, CEPR, Londres.
- Italianer A. & J. Pisani-Ferry (1992), « Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux : implications pour l'Union économique et monétaire », *Economie prospective internationale*, n° 51, 3^e trimestre.
- Méltitz J. & S. Vori (1992), « National Insurance Against Unevenly Distributed Shocks in a European Monetary Union », *Discussion Paper No. 697*, CEPR, Londres.
- Pommerehne W. W. & G. Kirchgässner (1993), « Etat fédératif et dépenses publiques : une analyse économétrique comparative », *Cahiers de recherche*, Faculté des Sciences économiques, Université de la Sarre, mars.
- Riché P. & C. Wyplosz (1993), *L'Union monétaire de l'Europe*, le Seuil, Paris.
- Tiebout C. M. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy* 74, p. 416-24.