

# Les politiques ouest-européennes et le dollar : Dépendance nationale ou autonomie régionale

## Western European Politics and the Dollar: National Dependency Versus Regional Autonomy

Jonathan Story

Volume 14, Number 4, 1983

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701579ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701579ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

### ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Story, J. (1983). Les politiques ouest-européennes et le dollar : Dépendance nationale ou autonomie régionale. *Études internationales*, 14(4), 683–744. <https://doi.org/10.7202/701579ar>

### Article abstract

The lack of autonomy of Western European states, that is, the limitations which they confront in terms of translating their policy preferences into authoritative actions, cannot be considered solely in terms of idiosyncratic domestic political institutions and cultures, or as the result of greater sensibility and vulnerability to interdependence through the flow of goods, capital and technology. The argument develops around the generalisation that during the period of "détente" from 1965 to 1979, the United States, as the world central bank, inflated the world political economy ; thereafter, the questioning of détente accompanied a United States-led policy of world deflation. European politics, in a variety of intricate ways, followed the rythm set by the United States, with a period of state policy activism in the late 1960s to mid-1970s followed by more sceptical attitudes by public officials, supported by conservative or liberal parties, on the limitations of state action. But while it could be argued that the autonomy of OECD European states was strictly limited in economic policy by the integration of national into European and world markets, it is also demonstratable that the most sensitive of these markets - the world financial markets - are most susceptible to state policy, particularly that of the United States. In turn, the influence exerted on government preferences by world financial markets has grown to such an extent that by 1983, Western European governments are all aligning priorities on what are taken to be market criteria. If fact, they are aligning their priorities on the preferences of the great powers in a period of heightened international tension. Thus, the lack of autonomy of Western European states is of political origin: their subordination through lack of continued regional autonomy in defense and finance. Implicitly, this article suggests a move in Western Europe to a confederal armed force and a European Reserve Bank, as the precondition for a revitalised Atlantic alliance.

# LES POLITIQUES OUEST-EUROPÉENNES ET LE DOLLAR: LA DÉPENDANCE NATIONALE OU L'AUTONOMIE RÉGIONALE

Jonathan STORY\*

## ABSTRACT — *Western European Politics and the Dollar: National Dependency Versus Regional Autonomy*

*The lack of autonomy of Western European states, that is, the limitations which they confront in terms of translating their policy preferences into authoritative actions, cannot be considered solely in terms of idiosyncratic domestic political institutions and cultures, or as the result of greater sensibility and vulnerability to interdependence through the flow of goods, capital and technology. The argument develops around the generalisation that during the period of "détente" from 1965 to 1979, the United States, as the world central bank, inflated the world political economy; thereafter, the questioning of détente accompanied a United States-led policy of world deflation. European politics, in a variety of intricate ways, followed the rhythm set by the United States, with a period of state policy activism in the late 1960s to mid-1970s followed by more sceptical attitudes by public officials, supported by conservative or liberal parties, on the limitations of state action. But while it could be argued that the autonomy of OECD European states was strictly limited in economic policy by the integration of national into European and world markets, it is also demonstrable that the most sensitive of these markets – the world financial markets – are most susceptible to state policy, particularly that of the United States. In turn, the influence exerted on government preferences by world financial markets has grown to such an extent that by 1983, Western European governments are all aligning priorities on what are taken to be market criteria. In fact, they are aligning their priorities on the preferences of the great powers in a period of heightened international tension. Thus, the lack of autonomy of Western European states is of political origin: their subordination through lack of continued regional autonomy in defense and finance. Implicitly, this article suggests a move in Western Europe to a confederal armed force and a European Reserve Bank, as the precondition for a revitalised Atlantic alliance.*

Un des principaux paradoxes de la période qui s'ouvre en 1971, pour l'Europe occidentale, a été la combinaison d'une tendance politique au repli sur soi de chaque État préoccupé par ses intérêts particuliers et de l'intégration des marchés mondiaux de marchandises et de capitaux sous l'hégémonie du dollar. Quatre processus complémentaires ont été à l'oeuvre, accentuant les particularités des États ouest-européens et minant leurs efforts de coopération efficace en matière de politique économique. Premièrement, la politique de détente européenne entre l'Est et l'Ouest a introduit, dans chaque État, une hiérarchie de priorités complexe et changeante, si

---

\* Professeur en science politique à l'Institut européen d'administration des affaires, Fontainebleau, France.

Revue Études internationales, volume XIV, n° 4, décembre 1983

on la compare à la dialectique simple de l'endiguement et du capitalisme restauré, laquelle prédominait dans les années 50. Deuxièmement, l'extension du régime du dollar a comporté une attraction particulière pour chaque État, selon que la monnaie américaine fournissait des réserves de change adéquates, en tant que chemin princier pour le développement de centres financiers internationaux, pour raisons de commodité politique interne, ou en tant que contrepartie à la continuation de la protection militaire américaine. Troisièmement, la tendance à l'inflation et l'instabilité des cours durant les années 60 a accéléré la recherche de nouvelles recettes de gestion économique, les États adoptant différentes formules de politiques économiques et engageant leurs propres débats sur la ligne de conduite à suivre. Enfin, le plein emploi ajouté à l'inflation a contribué à un renouveau de la lutte des groupes et des classes et une plus intense concurrence politique partisane. Les demandes de réformes internes ont été rattachées à la politique de détente. Dans l'esprit de ses partisans, la détente laissait ouverte la perspective d'un déplacement des priorités budgétaires des armements aux dépenses sociales, tout en assurant un climat plus favorable aux partis socialistes et communistes en Europe de l'Ouest. Mais la détente déclenchait également une lutte idéologique qui faisait ressortir les disparités entre les États d'Europe de l'Ouest et compliquait grandement la recherche d'une convergence des priorités politiques et des rendements économiques.

L'objectif de cet article est d'examiner le manque d'autonomie des États d'Europe occidentale. Une approche consisterait à mettre l'accent sur leurs particularités internes en tant qu'origine des difficultés qu'ils éprouvent, lorsqu'il s'agit de combiner leurs efforts pour réduire leur vulnérabilité aux politiques des grandes puissances, à l'évolution politique du reste du monde ou aux fluctuations de l'économie mondiale. Le thème développé ici est que les États ouest-européens, individuellement ou regroupés, ne maîtrisent pas deux des attributs de la souveraineté: leur propre défense et leur propre monnaie. Toutes deux sont axées sur les États-Unis, dont les pays ouest-européens peuvent influencer les politiques mais non en décider; inversement, les États-Unis peuvent décider pour eux en tant qu'élément de leur propre politique mondiale. Il s'ensuit alors que les politiques économiques des États d'Europe occidentale ne peuvent pas être considérées isolément, en se contentant de rester sur une comparaison des institutions particulières ou des formules techniques de la fraternité des économistes. Le corps de cet article est donc divisé en trois sections. La première identifie les aspects qui ont le plus affecté la politique économique des vingt États européens. La deuxième section examine et compare quelques-unes des caractéristiques particulières aux différents États en termes de buts, d'institutions, de politiques partisans et de réseaux corporatifs. Avec cet arrière-plan, la troisième section étudie la relation entre l'évolution politique au sein des États européens et celle des marchés de capitaux mondiaux dans les deux dernières décennies. Pour simplifier, on peut dire qu'au cours de la période de détente, soit de 1965 à 1979, les États-Unis en tant que banque centrale mondiale ont gonflé la masse monétaire mondiale; par la suite, la remise en question de la détente a accompagné une politique de réduction des liquidités et de déflation mondiale. Les politiques européennes ont suivi le rythme introduit dans ce contexte plus large.

## I — LE CONTEXTE MONDIAL

### A — L'alliance occidentale

Dans une perspective à plus long terme, l'inclusion des États ouest-européens dans le capitalisme mondial découle de l'issue de la Seconde Guerre mondiale. La division de l'Europe entière entre les deux grandes puissances, avec chacune leur alliance et leur Allemagne, fournit le contexte le plus permanent des politiques étrangères et intérieures des États, au cours des années 80 comme au cours des années 40. La promesse du président Truman « de soutenir les peuples libres qui résistent aux tentatives d'assujettissement par des minorités armées ou par des pressions extérieures » et la réponse de Jdanov lors de l'assemblée constituante du Kominform, en septembre 1947, à l'effet que le monde était divisé en deux camps, l'un impérialiste sous l'hégémonie des États-Unis et l'autre, socialiste, guidé par l'Union soviétique, ont sonné le glas de l'alliance du temps de guerre. Les deux puissances se sont disputées pour consolider leurs sphères d'influence. La Finlande, pour obtenir l'assentiment de la Russie, a adopté un statut de neutralité, et la Yougoslavie a rompu avec Staline au moment où la main de Moscou a commencé à s'étendre trop pesamment sur sa politique intérieure. Le Traité de l'Atlantique-Nord a été signé en 1949, incluant le Canada, le Portugal, le Danemark et la Norvège. La Suède et la Suisse s'en sont tenues à la neutralité armée. L'Autriche est tombée sous l'occupation conjointe des autorités; l'Espagne du général Franco est demeurée à l'extérieur en raison de l'affiliation du régime avec les anciennes puissances de l'Axe. Les principaux signataires ouest-européens étaient la Grande-Bretagne, la France et le Benelux. Avec la diversion qu'a constitué l'effort militaire américain en Corée et avec la création d'un commandement intégré, la scène était prête pour l'inclusion dans l'OTAN de la Grèce et de la Turquie, suivie par celle de l'Allemagne et de l'Italie en 1955. Dorénavant, on décidait de la politique européenne de défense tout d'abord à Washington. À quelques exceptions près, les gouvernements européens ont souscrit aux principes généraux de politiques pluralistes, de l'économie mixte et de la défense occidentale.

Le développement des missiles balistiques intercontinentaux et l'avènement au pouvoir du général de Gaulle en 1958, durant la guerre d'Algérie, ont conduit à un relâchement des structures de l'Alliance, mais n'ont que peu altéré le compromis d'origine. Les principaux États européens ont répondu différemment à la vulnérabilité croissante des États-Unis face à une éventuelle attaque nucléaire de l'Union soviétique. De Gaulle, remettant en question le désir américain d'utiliser les armes nucléaires pour défendre l'Europe, a encouragé le développement de la puissance nucléaire française et, en 1966, a retiré son pays de la structure de commandement intégré. Le gouvernement britannique a pris la voie opposée, fusionnant de fait sa puissance nucléaire à celle des États-Unis et alignant ses politiques de défense et ses politiques étrangères conformément aux priorités défendues par l'OTAN, après que la décision ait été prise de retirer ses forces de l'Est de Suez. La République fédérale a soutenu la double proposition qui, formulée en 1966 par le rapport Harmel, visait à façonner la politique de l'OTAN à partir d'une combinaison de défense et de détente. La défense était basée sur le concept de riposte graduée, en vertu de laquelle les combats en Europe progresseraient d'une bataille conventionnelle à une riposte

nucléaire « tactique », pour n'inclure qu'en dernière instance des représailles stratégiques. Après 1969, la détente s'est poursuivie sous le couvert de l'Ostpolitik, la République fédérale signant d'abord le Traité de non-prolifération (TNP) et au début des années 70 une série de traités avec ses voisins de l'Est. La culmination de cette politique est atteinte avec la signature de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE). L'Acte final se réduisait à une reconnaissance formelle des frontières d'après-guerre et confirmait les limites de la souveraineté allemande.

La détente militaire entre les grandes puissances a accompagné l'évolution de l'Europe centrale. Les grandes puissances ont toutes deux affronté les coûts économiques de la course aux armements: leurs calculs diplomatiques ont dû s'ajuster à une politique étrangère plus volontariste de la Chine, ainsi qu'à une rivalité plus aiguë pour étendre leurs sphères d'influence dans le monde en développement, duquel les puissances coloniales européennes s'étaient largement retirées. Mais les accords SALT, signés lors de la visite à Moscou du Président Nixon en mai 1972, n'ont pas réussi à arrêter la course aux armements du point de vue qualitatif, l'Union soviétique se montrant déterminée à rattraper les États-Unis, en première position avec les MIRVs (têtes multiples autoguidées). Les Soviétiques ont aussi demandé que soient inclus, dans les pourparlers ultérieurs sur les armements, les systèmes d'armes américains de première ligne, ainsi que les puissances nucléaires française et britannique. Leur demande a été rejetée et les signataires de l'Alliance atlantique, réunis à Ottawa en 1974, ont reconnu la contribution particulière des forces nucléaires ouest-européennes à la défense commune. Dans l'intervalle, les deux grandes puissances n'ont pas réussi à parvenir à une entente régularisant leur rivalité au Moyen-Orient et dans la région du Golfe. Les événements de 1973 et de 1974 ont contribué ultérieurement à accentuer la concurrence des grandes puissances dans le monde, tandis que le développement continu de l'Union soviétique en tant que puissance nucléaire et l'innovation technique dont bénéficient constamment les armements américains, menaçaient la fragile détente en Europe centrale. Le chancelier Schmidt a attiré l'attention sur les implications de la politique nucléaire soviétique en octobre 1977 et, en décembre 1979, le Conseil atlantique a décidé l'adoption d'une approche du problème par deux voies: d'une part, on implantera en Europe occidentale les forces nucléaires compensatoires dès décembre 1983 tandis que, d'autre part, on continuera à rechercher une base quelconque d'entente, avec l'Union soviétique, pour limiter les armements. Mais déjà les événements en Afrique, en Indochine, en Iran et en Afghanistan avaient ébranlé tout germe de confiance subsistant encore entre les deux grandes puissances. Le long cycle de la détente, amorcé au milieu des années 60, se terminait sur la note menaçante d'une nouvelle phase de rivalité entre les grandes puissances en Europe.

## B — L'intégration ouest-européenne

Les aspects militaires et diplomatiques des relations atlantiques ne peuvent pas être dissociés de la politique économique. Le Plan Marshall était lancé en tant qu'élément central d'une entreprise américaine à plus long terme de fourniture

d'aide pour appuyer un effort régional coopératif visant à réaliser une reconstruction rapide de l'Europe occidentale. Ce projet, conçu en terme de riposte destinée à bloquer l'influence des partis communistes, a acquis son expression institutionnelle avec la fondation, en avril 1948, de l'Organisation européenne de Coopération économique (OECE). L'OTAN a procuré le sentiment de sécurité contre la guerre; l'OECE a supervisé l'administration du Plan Marshall, a favorisé la libéralisation du commerce et des paiements et a fourni un contexte favorable à la réconciliation de la France et de l'Allemagne. Mais la République fédérale allemande et la France ont toutes deux mis en réserve leur préention à la réunification éventuelle ou à l'indépendance nationale au cours du débat sur l'instauration adéquate de l'entité européenne. Trois approches du problème de la conciliation des politiques nationales et de l'intégration économique ont prévalu depuis la création, en 1951, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, et depuis la signature, en 1957, du Traité de Rome. Premièrement, l'intégration sectorielle, impliquant que les États membres mettent en commun les ressources pour la gestion d'un secteur particulier, était en vedette dans la CECA, ainsi que dans la Politique Agricole Commune établie au cours des années 60. Cette approche a été ressuscitée dans les diverses initiatives sectorielles de la Commission européenne des textiles, de l'acier, de la construction navale et de la chimie, après 1976, dès qu'il est devenu évident que les taux de croissance antérieurs ne reviendraient pas. L'échec de l'Euratom, en 1959, a donné le ton pour que les États européens attachent avec un soin jaloux des étiquettes nationales à leurs efforts distincts dans le domaine des industries de haute technologie, particulièrement dans le secteur de l'énergie nucléaire, de la production des armements, de l'électronique et de l'aviation.

Deuxièmement, l'approche globale, parallèlement à l'offensive américaine pour la libéralisation du commerce, a annoncé le Traité de Rome. Son principal objectif déclaré était la création d'une union douanière coiffée par des institutions prometteuses du point de vue de la formulation d'une ligne de conduite générale pour l'Europe, mais qui représenteraient des intérêts nationaux spécifiques. Subséquemment, la CEE a négocié en tant qu'entité au cours des négociations commerciales du « Kennedy Round » dans le cadre de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (GATT) durant les années 60, ainsi qu'au cours du « Tokyo Round » durant les années 70. Mais la Communauté n'a pas réussi à aller bien au-delà d'une zone de libre-échange; des divergences dans le rythme, le contenu et la direction des politiques économiques nationales ont entravé les mouvements menant à l'union « économique ». En fin de compte, les politiques sont demeurées limitées à des efforts en vue de coopérer dans la coordination du taux de change, comme en 1972-73 et, depuis mars 1979, avec le Système monétaire européen (SME).

Troisièmement, on souhaitait que le processus de « policy-making » au sein de la Communauté, que se partagent la Commission, le Conseil des Ministres, le Parlement et la Cour de Justice, conduise à une administration politique de l'Europe rappelant le fédéralisme américain. Mais les États ont eux-mêmes profité des procédures de la Communauté pour protéger et promouvoir leurs priorités nationales. Dans les années 60, lorsqu'étaient encore grands les espoirs que la Communauté évolue peut-être vers quelque chose de plus qu'un ensemble limité d'initiati-

ves sectorielles et qu'une zone de libre-échange, la tendance dominante était d'attribuer au nationalisme de de Gaulle les déceptions suscitées par l'évolution de la Communauté. Mais les négociations à propos de l'élargissement de la Communauté par l'acceptation en son sein de membres tels que la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark (l'électorat norvégien s'étant opposé à l'adhésion) ont accentué la tendance à une « Europe des États ». Cette orientation était confirmée en 1974, avec la création d'un Conseil européen, où les chefs d'État ou de gouvernement se rencontrent trois fois par année, qui coiffe le Conseil des ministres. Les États membres se sont entendus pour se conformer aux engagements du Traité de Rome relatifs à l'élection directe d'un Parlement européen, en fin de compte mis sur pied en 1979. Mais ni le Conseil ni le Parlement européens n'ont amélioré de façon significative l'édifice politique de l'intégration européenne. La chute et le déclin des trois dictatures méditerranéennes en 1974 et 1975, soit les dictatures portugaise, espagnole et grecque, ont ouvert la perspective d'un élargissement de la Communauté vers le Sud. La Grèce s'est jointe à la Communauté en 1980 et des négociations sont en cours avec l'Espagne et le Portugal. L'expansion de la Communauté de 10 à 12 membres risque de provoquer un blocage dans les mécanismes encombrants de prise de décision au sein de la Communauté.

### C — La décolonisation et la dépendance à l'égard des importations

Ce ne sont pas tous les États de la Communauté européenne qui peuvent consacrer leur attention exclusive à la fusion des politiques et des marchés. La République fédérale est tout autant engagée dans les relations « inter-allemandes » et dans le problème qu'elles suscitent pour les relations de Bonn avec Washington et avec Moscou. Après la guerre, la Grande-Bretagne a tenté de consolider le Commonwealth en fournissant aux membres de la zone monétaire sterling un accès privilégié aux marchés de capitaux londoniens. Pareillement, toutefois, la Grande-Bretagne s'est retirée de ses possessions, ce mouvement s'amorçant en Inde en 1947. Les colonies britanniques africaines ont acquis l'indépendance entre 1957 et 1965; l'Afrique du Sud s'est proclamée république pour préserver le statu quo colonial à l'intérieur de ses frontières; la Rhodésie a déclaré son indépendance initiale en 1965, pour des raisons similaires mais, en 1979, l'autorité de la majorité noire a en fin de compte triomphé. La France a résisté à la décolonisation, menant des guerres coûteuses en Indochine et en Algérie; des relations spéciales et intenses avec les anciennes dépendances africaines sont préservées au sein de la Communauté d'Afrique française. Le départ belge du Congo, en 1960, a été gâté par la guerre. Seul le Portugal a prolongé la lutte pour retenir son empire colonial jusqu'à ce que le régime s'effondre en 1974. La lutte pour le pouvoir qui s'est ultérieurement déroulée à Lisbonne, avec l'entrée du PCP au gouvernement, portait aussi sur la succession en Angola et en Mozambique, où des régimes pro-soviétiques s'installaient. L'Espagne s'est retirée du Sahara en 1975. La guerre des Falklands de 1982 a rappelé le symbolisme durable des rivalités anglo-espagnoles et, pour Beijing, la perpétuation du statut colonial de Hong-Kong.

La décolonisation, la reconstruction et la croissance, ainsi que l'abandon du charbon, ont infiniment accru la dépendance de l'Europe occidentale par rapport aux

combustibles et aux matériaux bruts importés. Aucune des plus importantes concentrations de combustibles fossiles n'est localisée en Europe de l'Ouest: les réserves européennes en énergie sont faibles, représentant 3,6% des réserves mondiales de pétrole connues, 3,8% des réserves de gaz, et 3,7% des réserves d'uranium. Elles sont quelque peu plus abondantes en ce qui concerne le charbon mais les prix relatifs avantagent le pétrole et, de 1960 à 1974, la consommation énergétique européenne s'est accrue rapidement. La dépendance extérieure au chapitre des importations énergétiques s'est élevée de 31,7% à 60,4%<sup>1</sup>. L'augmentation des prix du pétrole et la découverte des ressources de la mer du Nord ont favorisé des politiques de substitution au pétrole, et ont contribué à réduire la part des importations nettes en pétrole dans la consommation énergétique totale à environ 45% en 1980, par rapport à 55% en 1974<sup>2</sup>. Mais l'Europe occidentale est demeurée lourdement dépendante du Moyen-Orient et du Golfe. Comme le Japon, d'ailleurs, l'Europe occidentale est fortement dépendante des matériaux bruts importés. Mais les pays producteurs de minéraux étaient trop divers pour rééditer le succès remporté par les pays producteurs de pétrole dans l'augmentation constante des prix; les pays européens ont diversifié leurs fournisseurs et ont continué à promouvoir les sociétés minières nationales; et les États-Unis ont refusé courtoisement de participer à des ententes sur les ressources minières. L'unique succès remporté dans le champ des ententes entre producteurs et consommateurs a été enregistré par la Communauté européenne avec les deux Conventions de Lomé, signées en 1975 et en 1979 avec d'anciens territoires coloniaux d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ces conventions ont ménagé des gains stables pour les exportations de marchandises et ont garanti l'accès aux marchés intérieurs.

#### D — La libéralisation du commerce

En tant que plus considérable importateur de pétrole, de matériaux bruts et de produits agricoles, l'Europe de l'ouest a été transformée en économie maritime, soit en économie ouverte par opposition à une économie continentale et fermée. La transformation est symbolisée par l'augmentation des marines marchandes de la construction navale durant les années de prospérité, et par l'expansion du transport maritime le long de la façade continentale de l'Europe du Nord, de la Baltique au rivage de la Manche. Les ports de la Méditerranée ont été entravés par la distance qui les sépare des centres industriels et par la fermeture du canal de Suez après 1967. Le nouveau réseau de transport a facilité l'établissement des industries loin de leurs localisations traditionnelles, déterminées à l'âge d'or du charbon et du rail. Les premières régions industrielles, comme la Sarre, Limbourg, les départements du Nord et du Pas-de-Calais, ainsi que le Nord de l'Angleterre, ont commencé à décliner. Les pays méditerranéens — particulièrement l'Espagne, la France et l'Italie — ont été libérés des contraintes de l'industrialisation dans la mesure où ils disposent de réserves de charbon inadéquates. Les États européens ont commencé à élaborer des politiques industrielles aussi bien que régionales afin d'attirer l'investissement

1. Voir *Energy Balances of OECD countries, 1900-1974*, Paris, 1976.

2. *Energy Balances of OECD countries, 1975-1979*, Paris, 1981.

en des lieux spécifiques et ils ont favorisé la mobilité de la main-d'œuvre hors de l'agriculture, celle-ci provenant des surplus dont disposent les pays du Sud de l'Europe ou même de plus loin. À mesure que le nouveau réseau industriel s'étendait, tous les secteurs de la population européenne étaient entraînés dans la transformation de l'économie européenne.

Les administrations américaines successives ont trouvé un large appui pour la politique de libre-échange parmi les petites économies ouvertes du continent, les industries tributaires de l'exportation, ou les partisans libéraux des idéaux du marché concurrentiel. Un système commercial multilatéral s'est développé dans le cadre du GATT; l'union douanière de la CEE a commencé, devant les prévisions, à abaisser les tarifs vers la fin des années 50 et, sous la direction britannique, la zone européenne de libre-échange (EFTA)\* – composée des pays scandinaves, de l'Autriche, de la Suisse et du Portugal – a suivi le chemin ouvert par la CEE dans le démantèlement des tarifications appliquées aux produits industriels. En 1961, l'OECE s'élargissait pour accueillir en son sein les États-Unis et le Canada; le Japon et l'Espagne y ont adhéré en 1963; l'organisation changeait son nom pour adopter celui d'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE), reflétant la tendance à l'intégration globale du marché chez les pays industrialisés. Les tarifs se trouvaient réduits par les négociations ultérieures du GATT, le commerce des produits manufacturés croissant en moyenne deux fois plus vite que les économies nationales jusqu'en 1973. Après cette date, l'expansion du commerce s'est ralentie, marquant un temps d'arrêt en 1980.

Après 1973, les développements du commerce se sont avérés préjudiciables à la CEE et à l'Europe occidentale en tant qu'entité. Au sein de l'Europe de l'Ouest, la caractéristique la plus frappante était la position prédominante de la République fédérale en tant que principal partenaire des Pays-Bas, de la Belgique, de la Suisse, du Danemark et de la Suède, deuxième partenaire commercial de la Norvège (après la Grande-Bretagne) et troisième partenaire commercial de la Finlande. L'Allemagne est devenue le principal partenaire occidental du COMECON. Elle est aussi devenue une source significative de revenus pour le secteur des services des pays méditerranéens, ou de flux de capitaux et d'investissements pour ses voisins. Les autres pays ouest-européens ont tendu à entretenir des déficits commerciaux permanents avec l'Allemagne, le Japon et les États-Unis, en plus d'avec l'OPEP, manifestant par cette performance la détérioration de la position concurrentielle des producteurs européens sur les marchés intérieurs et mondiaux. La CEE est devenue le premier fournisseur du COMECON, et de l'OPEP, et le deuxième client en même temps qu'un des principaux fournisseurs des États-Unis. De façon typique, le commerce intra-européen a représenté jusqu'à 70% du commerce total de chaque pays. La part importante du commerce dans le revenu national a conduit à l'accroissement des tensions au sein de chaque pays entre la nécessité pour les producteurs européens de demeurer compétitifs sur les marchés mondiaux et les demandes opposées en faveur du protectionnisme, qu'expriment les marchés du travail, les partis politiques ou les gouvernements. Ces demandes en faveur du protectionnisme ont pris la forme de

---

\* (N.d.T.): Le sigle d'origine anglaise semble plus usité.

législations pour la protection de l'emploi, d'une indexation des salaires, d'une augmentation des transferts ou de politiques d'achats gouvernementaux, d'une part, et d'une protection externe par la hausse des tarifs et par l'imposition de quotas, particulièrement sur les importations en provenance des pays en développement, d'autre part<sup>3</sup>. De façon schématique, l'Europe occidentale, ainsi que cela a été affirmé, fait face à un choix entre une poursuite de la tendance des gouvernements à s'engager davantage dans les économies nationales, en réaction aux demandes internes de protection contre la concurrence des marchés mondiaux, ou un changement de position qui résulterait en la défense d'un protectionnisme aux dimensions européennes, en tant que coup d'arrêt à la réduction de l'engagement des gouvernements à l'intérieur d'un marché intérieur européen plus libéral<sup>4</sup>.

## E — La croissance et les politiques gouvernementales

Contrairement aux attentes et aux espoirs des défenseurs de l'intégration européenne, la libération du commerce n'a pas conduit à la réduction des activités gouvernementales et au transfert des pouvoirs aux institutions européennes de Bruxelles, mais à l'accroissement de l'engagement des gouvernements dans les marchés nationaux et à la stagnation de la CEE en tant qu'institution. Aussi longtemps que les économies nationales étaient entraînées rapidement et uniformément par la marée de l'expansion, la tendance dialectique vers l'interdépendance économique plus étroite et la fragmentation nationale a été submergée par la prospérité générale. Les gouvernements ont eu tendance à réagir aux demandes acheminées vers eux, en se basant sur l'hypothèse d'une croissance continue. Mais avec le « tournant » des années 1973-1974, cette hypothèse n'a pu tenir plus longtemps; des priorités ont dû être établies et des positions ont dû être définies pour ou contre des politiques particulières. Les politiques nationales européennes se sont donc développées à l'intérieur des limites de deux cycles politiques plus longs, que séparent l'un de l'autre les événements de 1973-1974. Au cours des années suivantes, la capacité variable des États d'assumer une politique restrictive a eu pour effet de rendre plus complexe la coordination des politiques d'États économiquement interdépendants mais politiquement « égo-centriques ».

Le trait dominant de la vingtaine d'années qui se sont écoulées depuis le début des années 50 jusqu'à 1973 a été le taux de croissance sans précédent des économies européennes de l'OCDE: celui-ci a atteint une moyenne annuelle de 4,8% pour toute la période, et un taux de 5,9% de 1963 à 1973. La part de l'investissement fixe est demeurée élevée, sauf dans le cas non négligeable de la Grande-Bretagne. Les taux de chômage se sont maintenus aux alentours de 2% d'une main-d'oeuvre civile en expansion. La part occupée par les salaires dans le revenu national est demeurée stable (aux environs de 55%) jusqu'à la fin des années 1960, alors qu'elle s'est élevée brusquement pour atteindre 59% en 1973. L'indice des prix à la consomma-

3. S.A.B. PAGE, « The Revival of Protectionism and its Consequences for Europe », *Journal of Common Market Studies*, vol. XX, no 1, septembre 1981, pp. 19-40.

4. Wolfgang HAGER, « Protectionism and Autonomy: How to preserve free trade in Europe », *International Affairs*, Londres, vol. 58, no 3, été 1982, pp. 413-428.

tion se chiffrait en moyenne à 3-4%, s'élevant à plus de 71% en 1970-1973; la balance des paiements de l'Europe appartenant à l'OCDE est demeurée excédentaire. Mais de 1973 à 1981, la production a décliné pour atteindre une moyenne annuelle de 2,5%, un taux de croissance négatif ayant été enregistré en 1975, soit la première fois en trente ans. Entre 1976 et 1979, les taux moyens de croissance ont regagné de la vigueur pour atteindre 3,4% mais, de 1979 à 1983, ils touchaient la ligne de fond. La part de l'investissement fixe a décliné régulièrement et a atteint dès le début des années 80, 20% du PIB; les taux de chômage ont atteint un sommet de 11%. La part des salaires dans le revenu national a augmenté à 63% en 1975 et, ensuite, a progressivement décliné jusqu'à rejoindre les niveaux de 1973 dès le début des années 80. Les niveaux des prix dans l'Europe de l'OCDE se sont élevés au-dessus de 10% par an, connaissant un bref répit de 1976 à 1979. Les transferts gouvernementaux ont augmenté sensiblement, appuyant la consommation privée. Les épargnes des ménages ont décliné. De manière non étonnante cet important changement, qui s'exprime par une priorité accordée à la consommation plutôt qu'à l'investissement et aux exportations, s'est manifestée par des déficits dans les comptes courants, un surplus ayant été enregistré seulement pour l'année 1978.

Les conditions n'avaient jamais été aussi favorables à une croissance accélérée qu'elles ne l'ont été au cours de la première période. L'Europe connaissait la paix; les frontières étaient stables; la guerre semblait lointaine. Le nouvel ordre économique international favorisait un accès généralisé aux marchés. L'étalon-dollar ou a permis d'amasser d'abondantes réserves; les cours fixes du change ont réduit les incertitudes inhérentes au commerce international; les tarifs douaniers ont baissé. La décolonisation n'a pas entraîné un effondrement de l'économie, comme pouvait l'avoir suggéré la théorie marxiste-léniniste; au contraire, les termes des échanges se révélèrent favorables à l'Europe. En ce qui concerne l'offre, une main-d'oeuvre abondante était disponible d'abord en provenance de l'Allemagne de l'Est et de l'Europe de l'Est, ensuite de l'Europe du Sud et même de plus loin. La société européenne était transformée par le déclin rapide de la main-d'oeuvre agricole, qu'accompagnait la migration vers les villes et vers les emplois dans l'industrie et dans le secteur des services. Les hommes d'affaires et les gouvernements pouvaient compter sur un inventaire imposant de technologies. En ce qui concerne la demande, les gouvernements semblaient dotés des théories et des instruments pour administrer les économies nationales, pour tempérer les oscillations du cycle économique et pour promouvoir la croissance. Le succès s'est nourri du succès, les hommes d'affaires se montrant confiants en la demande future pour leurs investissements. « La demande a été stimulée par les politiques économiques, a créé sa propre offre en appelant dorénavant la main-d'oeuvre de la campagne et du Sud de l'Europe, ainsi qu'en érigeant une réserve de capital grâce à des taux élevés d'investissement<sup>5</sup> ».

Les performances économiques ont décliné dans l'Europe de l'OCDE après 1973; à la fois les gouvernements et les hommes d'affaires ont trouvé des conditions moins propices à l'expansion. Le contexte économique mondial est devenu plus

---

5. A. BOLTHO (éd.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Londres, Oxford University Press, 1982, p. 20.

tumultueux. Des taux de change flottants ont été généralisés après mars 1973, les gouvernements espérant être libres de choisir leurs taux internes d'inflation et de laisser les prix relatifs s'ajuster à travers les taux de change déterminés par le marché. Mais l'interdépendance commerciale et financière plus grande a affaibli l'efficacité des politiques fiscales, monétaires ou des politiques de revenus. Les politiques fiscales, au cours des années 70 ont dû faire face à l'augmentation des critiques à mesure que les taux de taxation grimpaient, ou que les transferts s'élevaient, entraînant des déficits permanents des budgets. Les politiques monétaires activistes n'ont pas réussi à elles seules à accomplir leur tâche théorique qui est de maintenir la stabilité interne ou une certaine prévisibilité dans les mouvements de change. Les politiques des revenus se sont avérées de faibles instruments pour administrer les marchés du travail, dans des conditions de plein emploi et d'inflation où des syndicats plus agressifs pouvaient faire pencher la « balance du pouvoir » sans égard à la gestion. Enfin, les taux de change flottants ont été inconstants, promus par des politiques de gestion de la demande défailtantes, par des mécanismes administratifs de fixation des salaires ou des prix, ou par des ajustements plus lents que prévus aux conditions compétitives sur les marchés. Les hommes d'affaires ont perdu confiance dans les gouvernements; ces derniers ont perdu la foi en leur capacité d'administrer leurs économies.

#### F — La reprise du débat politique

Cette perte de confiance dans les capacités de gestion gouvernementale a été précédée par un renouvellement, à partir du milieu des années 60, de l'analyse économique marxiste. Au début des années 60, les partis communistes avaient prévu un effondrement prochain du capitalisme européen, alors que les colonies acquéraient leur indépendance. L'évolution contraire a provoqué un débat à large portée à propos de la fermeté du capitalisme moderne. Une nouvelle théorie a été élaborée pour expliquer le phénomène, désigné sous l'appellation de « capitalisme monopolistique d'État ». L'explication a été esquissée, en 1966, lors d'une assemblée commune des partis communistes occidentaux qui s'est tenue en France à Choisy-le-Roi. En général, la théorie a soutenu que la tendance à la concentration avait conduit à un système économique dominé par des entreprises monopolistiques à grande échelle. Les cartels bancaires et les sociétés industrielles cohabitent avec les autorités publiques pour accélérer le taux d'accumulation, au nom de la légitimité nationale ou du libre-échange. Cela a amené l'analyse marxiste à mettre l'accent sur la lutte concurrentielle pour les marchés globaux entre des « capitaux » nationaux distincts. La théorie a aussi fait ressortir le changement de portée de la gestion gouvernementale, avec la reconnaissance implicite — ainsi que l'a souligné Stuart Holland<sup>6</sup> — du fait que les politiques étatiques pouvaient réaliser de vastes bénéfices à la fois pour le capital et pour la classe ouvrière. En d'autres mots, la thèse de l'État capitaliste monopolistique, énoncée dans les années 60, a reconnu la capacité d'adaptation de l'État capitaliste moderne qui lui permet de répondre à

6. Stuart HOLLAND, « The New Communist Economies », dans *Eurocommunism: Myth or Reality*, éd. Paolo Fillo della Terre, Harmondsworth, Penguin Books, 1979, pp. 209-245.

quelques demandes de la classe ouvrière. Elle a aussi tracé une analyse politique raisonnée de la « coexistence pacifique » du capital et de la force de travail à l'intérieur des États ouest-européens, qui complète la politique de « coexistence pacifique » de l'Union soviétique et des puissances occidentales à la fin des années 60 et au début des années 70. Les partis communistes et les mouvements socialistes de gauche ont par conséquent été équipés du point de vue théorique afin de canaliser les demandes des travailleurs, dans des conditions de plein emploi, vers des stratégies politiques plus larges pour avoir accès aux politiques gouvernementales ouest-européennes ou, du moins, exercer une influence sur elles.

L'affaiblissement de la confiance en la capacité des gouvernements de gérer leurs économies a fait renaître les discussions dans les facultés d'économie, ainsi que parmi les partis sociaux démocrates ou conservateurs, entre ceux qui étaient favorables à ce que les décideurs politiques interviennent de façon discrétionnaire et ceux qui prétendaient que les marchés étaient stables lorsque laissés à eux-mêmes. Les derniers arguments apparaissaient d'autant plus séduisants que les politiques fiscales, monétaires ou les politiques de revenu sous le régime des taux de change fixes avaient échoué à prévenir, et avaient possiblement stimulé, les bouleversements de la fin des années 60 et la vague inflationniste des années 1972-1973. Une nouvelle synthèse de la théorie a émergé vers le milieu des années 70, comme nouveau consensus politique, selon laquelle les décideurs politiques devaient agir de façon plus prévisible sur les marchés en adhérant aux règles fixées. La principale responsabilité de la politique économique devait passer à la banque centrale; les politiques de revenu et les politiques fiscales devaient jouer un rôle d'appui<sup>7</sup>. Un certain nombre de conclusions s'en sont ensuivies pour la politique économique nationale. Premièrement, les banques centrales devaient annoncer leurs objectifs au chapitre de l'accroissement annuel de la masse monétaire, en guise d'indication aux acteurs du marché du travail quant à l'étendue de leur possibilité de marchandage dans les négociations salariales. L'idée a été consacrée par le rapport McCracken présenté en 1977 dans le cadre de l'OCDE, les politiques de revenus y apparaissant comme un volet subordonné aux politiques globales de lutte contre l'inflation; en déclarant les objectifs monétaires, les banques centrales établiraient le contexte pour les négociations salariales des sociétés. Deuxièmement, la politique fiscale devait se faire plus passive et les déficits être réduits, libérant de cette façon des ressources financières rares au bénéfice du secteur de la production. Autrement dit, il a été conseillé aux gouvernements de restreindre l'augmentation des transferts et de consacrer les épargnes à l'investissement. Globalement, les gouvernements ne pouvaient pas poursuivre plus avant leurs politiques expansionnistes et consentir à laisser baisser le taux de change par rapport à d'autres devises étrangères. L'expérience a montré que les politiques expansionnistes tendaient à susciter de soudains retraits de confiance vis-à-vis du cours de la monnaie sur les marchés mondiaux<sup>8</sup>. Étant donné le volume des échanges entre les États d'Europe de l'Ouest, on pouvait

7. Voir, par exemple, Jacob A. FRANKEL, Harry G. JOHNSON, *The Economics of Exchange rates*, Reading, Addison-Wesley, 1978.

8. Stanley W. BLACK, *Floating Exchange Rates and National Economic Policy*, New Haven, American Enterprise Institute, 1977, pp. 10-40.

s'attendre à ce que de fortes dévaluations conduisent à l'augmentation des prix intérieurs alors que les importations devenaient plus coûteuses, menant à des mesures de stabilisation encore plus sévères. Des taux de change stables parmi les pays ouest-européens nécessitaient que les gouvernements accordent la priorité à la stabilisation des prix intérieurs sur les autres objectifs. Comme l'a établi Otmar Emminger, sous-gouverneur de la Bundesbank, « une tentative doit être faite pour assurer la stabilité des taux de change de l'intérieur, par la stabilité interne et avec l'aide des forces du marché »<sup>9</sup>.

Pour les États d'Europe occidentale, les implications politiques s'avéraient de grande portée. Premièrement, la théorie et l'expérience des années 70 suggéraient que les objectifs et les institutions à l'intérieur des États soient alignés sur les conditions du marché. L'adaptation était censée être moins pénible pour ces États dont les autorités en matière monétaire sont relativement à l'abri des manipulations des représentants élus, et dont les politiciens sont capables de gagner l'assentiment des travailleurs pour des politiques donnant la priorité à la stabilité par rapport à la croissance et à l'emploi, et dont les ministères des finances sont capables de contrôler les dépenses. Deuxièmement, la diversité des États ouest-européens a aussi suggéré que bien qu'ils partageaient une situation fortement similaire du point de vue de leur intégration aux marchés mondiaux de capitaux et de matières premières, les contextes politiques et économiques différaient entre les États. Les objectifs et les instruments des politiques varient grandement d'un pays à l'autre, les politiques de chaque État servant les desseins des alliances et des réseaux changeants que forment les groupes dominants<sup>10</sup>. L'étendue de la gamme idéologique – du marxisme et du nationalisme, au monétarisme et au libéralisme – variait dans chaque pays<sup>11</sup> et, de là, le degré d'acceptation de politiques uniformes de stabilisation. Enfin, l'harmonisation de la politique des différents États a démontré son caractère insaisissable sous le régime des taux de change flottants: vers la fin des années 70, la préférence manifestée sur le continent pour un retour à des taux de change stables s'est accompagnée, chez les décideurs politiques, d'un sentiment généralisé à l'effet que les gouvernements ne pouvaient faire que peu de choses pour promouvoir la croissance mais seraient plus avisés de rechercher la stabilisation des prix, autrement dit de rendre les politiques et les sociétés plus étroitement conformes aux exigences du marché. L'Allemagne de l'Ouest devenait le modèle pour l'Europe occidentale.

9. Cité par Thomas D. WILLET, *Floating Exchange Rates and International Monetary Reform*, American Enterprise Institute, 1977, p. 81.

10. Robert A. GILPIN, « The Politics of Transnational Relations », dans R. KEOHANE et J. NYE, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1973, pp. 48-69.

11. Giovanni SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1977. La distance idéologique est définie comme « l'étendue du spectre idéologique dans tout régime donné ».

## II – LES POLITIQUES ET LES STRUCTURES

L'établissement d'une classification générale des États d'Europe occidentale qui mette en lumière leurs similarités et leurs différences requiert au départ un ensemble de critères. Premièrement, les États d'Europe de l'Ouest peuvent être distingués relativement à la gamme et au contenu des responsabilités détenues par leurs institutions politiques pour ce qui est de l'allocation des ressources au sein de l'économie nationale. Des pouvoirs limités revenant aux autorités centrales, ou une diffusion des pouvoirs parmi une multiplicité d'acteurs publics ou privés, contrastent avec l'accumulation des pouvoirs et des responsabilités observable dans les États centralisés. Une deuxième distinction découle de la dimension des ressources et de la situation géographique des États. Les petits pays aux économies ouvertes sont considérés comme plus sensibles aux contraintes de l'interdépendance économique que les grands États, dont les populations tendent à juger leurs économies nationales comme plus auto-suffisantes. Les ressources de bases, particulièrement les matériaux bruts ou les produits agricoles, permettent des distinctions significatives entre les structures économiques et, de là, la répartition de l'influence au sein des réseaux politiques des sociétés. Pour quelques États, particulièrement ceux qui sont adjacents au bloc soviétique, les considérations géopolitiques sont manifestes dans l'orientation politique. Troisièmement, les pays ouest-européens ont des histoires distinctes et ont atteint divers stades de développement économique. Les institutions sont donc enracinées dans des origines spécifiques, façonnant en sociétés leurs fonctions et leurs liens soutenus; en dépit de la phase prolongée de croissance économique et de la réduction des inégalités dans la distribution géographique de la richesse, des différences importantes continuent de prévaloir. Enfin, les partis politiques forment une configuration particulière dans chaque État – conformément, en partie, à trois des modèles de Sartori, soit les systèmes stables de bipartisme, les systèmes de pluralisme modéré ou les systèmes polarisés de partis.

Aucun de ces critères n'est présent de la même manière dans deux États, quels qu'ils soient. Plutôt, la sélection suivante d'États – tenant compte des desseins, des institutions, des réseaux de partis politiques et corporatives – en souligne les caractères particuliers. Premièrement, la République fédérale et la Suisse ont des réseaux politiques décentralisés, où la coordination des politiques nécessite un soutien général aux principes de décentralisation, des responsabilités étendues déléguées aux entreprises et aux employés, et l'acceptation des mécanismes concurrentiels du marché. Le Luxembourg est englobé dans la zone économique de l'Allemagne. La politique économique britannique, bien qu'enracinée dans des idéaux libéraux similaires, a succombé aux tensions entre l'ordre libéral plus ancien et l'émergence d'un État centralisé hérité des guerres mondiales. Deuxièmement, les petits États de Scandinavie et des Pays-Bas\* ont eu tendance à développer des mécanismes « corporatifs » régularisant les marchés du travail, mais les institutions budgétaires et financières diffèrent, comme d'ailleurs les systèmes de partis politiques. Troisièmement, la France, l'Italie et l'Autriche sont caractérisées par une

\* (N.d.T.): L'expression anglaise « Low Countries », réfère à trois pays: les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg.

propriété et un contrôle étatiques étendus sur les banques et sur l'industrie ; mais les institutions politiques ou les systèmes de partis politiques varient, ce qui influence considérablement sur l'intensité et sur les enjeux de la lutte partisane. Enfin, les pays méditerranéens (Portugal, Espagne, Grèce et Turquie) ont tous fait face à des problèmes de changement de régime et de développement économique. La Yougoslavie, avec un parti État communiste, a mené avec succès la passation de pouvoir au successeur de Tito, mais elle n'a pas évité les problèmes inhérents à la politique économique d'un État multinational et d'une économie en développement.

#### A — L'Allemagne, la Suisse et le Royaume-Uni

La prédominance de la République fédérale en Europe occidentale et en Europe centrale est considérée habituellement comme reposant sur un consensus politique intérieur couvrant les politiques interne et étrangère, soutenant la position de l'Allemagne, en tant que premier exportateur de la Communauté européenne et en tant que sa première puissance industrielle et financière. Trois éléments politiques ont été suggérés pour expliquer le « secret efficace » du consensus germanique<sup>12</sup>. Tous sont propres à l'Allemagne. Premièrement, le centralisme des partis politiques allemands, qui font appel à un large électorat et sont dépourvus d'idéologies distinctes, est accompagné par une affirmation forte de valeurs qui protègent de toutes tendances centripètes. L'accord fondamental sur les principes au sein de l'électorat est renforcé par la prompte disponibilité à l'alternance au sein de coalitions gouvernementales des trois principaux partis — les chrétiens-démocrates, les sociaux-démocrates et les libéraux-démocrates. Deuxièmement, la nature fédérale de la constitution assure aux principaux intérêts un accès multiple à la sphère politique et les a incités à s'organiser sur le modèle fédéral ou confédéral. Cette participation des intérêts à la chose publique impose des restrictions à la compétition entre eux et un degré de responsabilité qui va au-delà de la poursuite de leurs réclamations immédiates. Enfin, les partis politiques sont devenus « Staatspartei », au sens où la bureaucratie étatique a accepté la politisation partisane, mais ils ont également consenti aux fonctions directoriales de la machine étatique, procurant à la bureaucratie une influence sur le développement politique<sup>13</sup>. Les limites de la politisation de l'État sont renforcées par la juridiction constitutionnelle accordée au Tribunal constitutionnel dans la loi fondamentale, et par l'autonomie statutaire de la Bundesbank. Ainsi, cette dernière est chargée de protéger la monnaie du pays, mais elle doit coopérer avec le gouvernement en matière de politique économique. Au cours des années 70, des décisions politiques majeures ont été prises au sein d'un cabinet restreint composé du chancelier fédéral et des ministres de l'Économie, des Finances et du Travail, et aussi du gouverneur de la Bundesbank.

12. Gordon SMITH, « Does West German Democracy have an « efficient secret », *The West German Model, Perspectives on a Stable State*, éd. William E. Paterson, Gordon Smith, Londres, Frank Cass, 1981, pp. 166-176.

13. Kenneth DYSON, « The ambiguous Politics of Western Germany: Politicisation in a « State Society », *European Journal of Political Research*, 7, 1979, pp. 375-396.

Ce réseau diffus de la politique économique a été complété par une extension régulière des activités gouvernementales générales. La Loi sur la Stabilité et l'Expansion de 1967 a veillé à promouvoir une coordination plus étroite des politiques fiscales entre le gouvernement fédéral et ceux des « Länder », ainsi qu'à faciliter les politiques de revenus par l'« action concertée » des associations d'employeurs et des syndicats<sup>14</sup>. Mais la loi n'a pas réussi à répondre à plusieurs des espoirs qu'on plaçait en elle. Premièrement, la répartition des impôts entre les différents niveaux de gouvernement, la responsabilité du prélèvement fiscal et le système de péréquation destiné à combler les inégalités entre les États plus riches et les plus pauvres, ont rendu le processus budgétaire extraordinairement complexe. Deuxièmement, l'abandon, dans les années 60, du contrôle financier des dépenses publiques par le biais des budgets annuels a conduit, comme ailleurs, à une « planification » budgétaire à plus long terme basée sur les taux de croissance projetés. « Deux décennies de croissance sans planification ont fait place à la planification sans croissance »<sup>15</sup>. Ainsi les dépenses générales courantes du gouvernement, par rapport au revenu national, se sont élevées de 37 à 47% de 1967 à 1980<sup>16</sup>, avec une augmentation de la dette d'environ 16 à 34% du PNB. Ces frais ont été partiellement financés par le rôle croissant du DM en tant que deuxième réserve internationale de change après le dollar, remplaçant à cette position la livre sterling, et venant à la suite du dollar. Le budget fédéral et l'avenir de la détente figuraient au premier plan des débats politiques aux élections générales de l'automne 1980.

Une évolution similaire a caractérisé la politique industrielle. Une politique industrielle plus active était annoncée avec la publication, en 1968, des Principes de la Politique Sectoriale et Régionale du gouvernement fédéral et avec la création, en 1972, d'un ministère de la Technologie et de la Recherche. Mais le scepticisme a prévalu, parallèlement à la prise d'initiatives *ad hoc* par le gouvernement fédéral et les gouvernements des « Länder ». Les six principales entreprises qui appartiennent à l'État ont été en grande partie abandonnées à leurs propres initiatives; mais le gouvernement a distribué des aides financières principalement à quinze grandes sociétés<sup>17</sup>. Les autorités des « Länder » ont développé leurs politiques industrielles particulières, les gouvernements régionaux et locaux jouant un rôle central dans la série de compromis fiscaux réguliers visant le redressement économique, lancés par les autorités fédérales après 1973 pour soutenir l'activité intérieure. Bien qu'il y ait eu des retards dans l'exécution par les « Länder » des programmes fédéraux d'investissement, leur influence sur les entreprises et sur la politique fédérale a été d'autant plus grande que le secteur bancaire public rend compte des trois quarts du chiffre d'affaires des banques. Des initiatives ont été prises en faveur des petites et moyennes entreprises; l'Office des cartels, mis sur pied en 1957, a été renforcé afin de préserver et de promouvoir la concurrence.

14. Georg H. KUSTÉR, « Germany », dans Raymond VERNON, éd. *Big Business and the State-Changing Relations in Western Europe*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. pp. 68-74.

15. David SOUTHERN, « Germany », *Government and Administration in Western Europe*, éd. F.F. Ridley, Oxford, Martin Robertson, 1979, p. 130.

16. OCDE, National Income Accounts, Volume II, 1963-1980, Paris, 1982.

17. Frank WOLTER, « Industrial Policy in the Federal Republic of Germany », document non publié divulgué devant l'INSEAD, en mars 1979.

La clef de la politique industrielle allemande est demeurée le réseau de relations entre la Bundesbank, les institutions bancaires et les entreprises commerciales. Les présidents des banques centrales d'État, administrant les fonds des banques d'épargne locales, sont représentés au sein du conseil de la Bundesbank et les plus importantes banques ont coopéré étroitement avec la Banque pour décider du volume des nouvelles émissions mensuelles sur les marchés d'obligations en DM. Dans la mesure où les banques dominent le marché restreint des valeurs, elles exercent une influence considérable sur les conseils de direction des compagnies, soit en agissant en tant qu'actionnaires de plein droit, soit en exerçant des pouvoirs délégués en vertu des actions déposées par leurs clients. Sur la scène internationale, la hausse du DM par rapport au dollar, entre 1969 et 1979, a contribué à l'internationalisation des sociétés et des banques allemandes. Environ 70% de l'investissement direct se situaient dans les pays industrialisés<sup>18</sup>; les banques ont suivi leurs clients à l'étranger ou se sont tournées vers de nouvelles sources de financement disponibles sur les marchés internationaux, alors que l'augmentation des dépôts intérieurs ralentissait. La Bundesbank a tenté de régulariser ce processus d'internationalisation en cela qu'elle a insisté pour que les principaux gestionnaires des émissions d'obligations en DM soient les banques allemandes; les prêts extérieurs allemands aux pays environnants revêtent clairement une connotation officielle.

Mais la Bundesbank a démontré son incapacité à étendre sa juridiction sur le Luxembourg, lequel préserve jalousement sa souveraineté particulièrement en matière de législation bancaire. Une politique libérale cohérente a été poursuivie, tirant avantage de l'expansion des marchés de l'eurodollar, ainsi que des réglementations mises en place par les gouvernements dans le but d'isoler leurs systèmes monétaires nationaux des perturbations monétaires internationales. Les exemptions de la législation offertes par le Luxembourg ont conduit à une croissance rapide de l'implantation des banques étrangères, particulièrement des banques allemandes. Ces dernières – circonvenant aux réglementations de la Bundesbank – rendaient compte de 50% du volume des bilans commerciaux gérés dans le duché. Un consortium de banques scandinaves a étendu sa présence dans ce pays, pour servir leurs clients privés ou pour consolider les déficits de leur gouvernement. Les banques belgo-luxembourgeoises et les banques suisses – lesquelles ont recyclé les fonds « en fiducie » qu'elles attiraient des marchés mondiaux – ont été les principales pourvoyeuses de fonds du Luxembourg.

La Suisse s'est également développée en tant que centre financier international de première importance. Le pays est un dédale de langues, de dialectes, de religions, d'États, de partis politiques et d'associations. La stabilité politique est obtenue par une distribution du pouvoir politique à travers la Confédération, par des structures de votes prévisibles, par l'existence d'une coalition gouvernementale permanente des principaux partis et par l'influence considérable des groupes d'intérêt à tous les niveaux de la Confédération. À l'intérieur, les bénéfices de la cartellisation et du protectionnisme sont largement répandus à travers la population

18. UNIDO Working Paper on Structural Change, no 5, novembre 1978, « Industrial Redeployment. Tendencies and opportunities in the Federal Republic ».

agricole, les artisans, les boutiquiers et les syndicats. Nul ne défend un changement radical d'un confortable *statu quo*. Contrairement à ce qui se passe en République fédérale, les syndicats sont faibles; en outre, la législation fédérale peut être soumise, particulièrement dans le champ de la taxation, à un référendum national. Cette restriction qui pèse sur les politiques fiscales activistes contribue sans aucun doute au bas niveau qu'atteignent les dépenses globales du gouvernement dans le revenu national – 32% en 1980. Avec l'appui populaire, le secteur extérieur de l'économie suisse a poursuivi une stratégie délibérée de libéralisation internationale en appliquant des limites sûres à l'activité gouvernementale<sup>19</sup>. En bref, la Suisse est une démocratie oligarchique, où les organisations les plus centralisées de la vie publique sont les associations nationales<sup>20</sup>. Plus de 50% de la production intérieure locale et étrangère sont entre les mains des 50 plus grandes sociétés. Les banques suisses ont joué un rôle majeur sur les Euromarchés d'obligations et de francs suisses. Zurich est devenu, avec Londres, Luxembourg et Paris, un des principaux centres financiers.

Par contraste, la Grande-Bretagne n'a pas réussi à trouver un moyen de réconcilier, après la guerre, un ordre politique interne stable et l'internationalisation de son économie. Schématiquement, on peut dire que ces deux éléments de la politique britannique n'ont pas pu se réconcilier au cours des trente ans qui ont suivi la Guerre mondiale. Premièrement, l'expérience britannique du temps de guerre a démontré qu'une direction poussée de l'État sur la main-d'oeuvre et le capital rapportait des récompenses substantielles. De nouvelles industries ont été adoptées sur une vaste échelle. Les nouvelles sciences économiques de Keynes ont fourni un cadre théorique pour les politiques fiscales et financières. Tous les partis – travailliste, conservateur et libéral – ont souscrit aux principes généraux de la responsabilité gouvernementale dans la réglementation du cycle économique et dans la promotion de la croissance. Tous les partis ont contribué à l'expansion des activités gouvernementales, en participant à l'augmentation rapide des transferts, à l'extension de l'administration régionale ou à la croissance du secteur public. Dès le milieu des années 70, le nombre des employés des services publics en Grande-Bretagne s'élevait à 6,7 millions, comparativement à 4,3 millions en France<sup>21</sup>. Deuxièmement tous les partis – au moins jusqu'aux années 60 – ont appuyé les politiques de continuation des dépenses militaires, de libéralisation des échanges, de promotion active des exportations de capitaux, tout en soutenant le statut de monnaie de réserve de la livre sterling et la restauration de Londres en tant que centre financier international. De telles priorités surchargeaient l'économie et à plus long terme n'étaient pas compatibles avec l'objectif général de maintenir le consensus du temps de guerre quant au bien-être et au plein emploi. Les autorités ont dû appliquer tour à tour des doses de déflation et de relance économique, jusqu'au moment où elles abandonnèrent, avec la dévaluation de novembre 1967, les tentatives de maintenir fixes les taux de change et inchangé le rôle de la livre sterling en tant qu'importante monnaie de réserve.

19. Peter J. KATZENSTEIN, « Capitalism in One Country, Switzerland in the International Economy » *International Organisation*, 34, 4, automne 1980, pp. 508-540.

20. KATZENSTEIN, *op. cit.*, p. 520.

21. Ces statistiques sont citées par Ridley, (éd.) *op. cit.*, pp. 22, 90.

Un résultat de la dévaluation retardée a été une bifurcation graduelle des deux principaux partis qui s'éloignèrent du consensus postérieur à la guerre. Les syndicats, en tant que principale source de financement et d'organisation du parti travailliste, ont rejeté les politiques des revenus ou les législations tendant à brider leur pouvoir telles que proposées par les deux partis. Une mise de l'avant plus militante des demandes salariales dans des conditions de plein emploi et d'inflation a été accompagnée par une augmentation marquée de l'affiliation syndicale, les syndicats recrutant ainsi plus de 48% de la main-d'oeuvre civile dès 1973. Cette même année, un programme conjoint était esquissé par le parti travailliste et l'organisation syndicale, proposant des mesures dirigistes étendues, impliquant des nationalisations aussi bien dans les secteurs financiers qu'industriels. Le parti conservateur, d'autre part, redécouvrait les principes de la libre entreprise, quoique une fois au pouvoir entre 1970 et 1973, le parti ait accompli un renversement politique temporaire, défendant une législation interventionniste ambitieuse concernant les marchés du travail et la politique industrielle. Les élections de 1974 ont définitivement brisé le moule de la politique britannique depuis la guerre. Les deux grands partis ont reçu 75% des voix, le reste allant aux libéraux, aux nationalistes gallois et écossais, ou encore aux unionistes de l'Ulster. Les conservateurs, sous la nouvelle direction de Mme Thatcher, ont adopté avec enthousiasme les principes de l'économie de marché; le gouvernement travailliste, divisé entre une aile gauche de plus en plus marxisante et une aile modérée qui s'accrochait aux prévisions keynesiennes, a dû négocier l'appui en faveur de ses politiques devant le Parlement au prix de la cohésion partisane. Les problèmes des travaillistes se sont exacerbés lors des élections de 1979, alors que les conservateurs attiraient, avec succès, vers eux des secteurs considérés traditionnellement comme regroupant des électeurs travaillistes. En 1981, un parti social-démocrate était formé et s'alliait aux libéraux. Aux élections de 1983, les conservateurs ont remporté une majorité écrasante de sièges.

Une autre conséquence de la dévaluation de 1967 a été la tendance accélérée à l'internationalisation du capital britannique. Un élément constant de la politique économique britannique reste les stratégies à long terme des sociétés et des institutions financières britanniques de récupérer autant que possible leurs positions dans l'économie mondiale, après les pertes subies pendant la guerre mondiale et la période de décolonisation. Dès 1973, une étude des Nations Unies suggérait que la valeur de la production britannique à l'étranger était deux fois supérieure au commerce d'exportations visible<sup>22</sup>. La valeur comptable de l'investissement net direct et en portefeuille à l'extérieur de la Grande-Bretagne s'élevait à environ 20% du PNB. Du point de vue des services, la dévaluation de 1967 a définitivement enterré le rêve de restauration de la livre sterling en tant que deuxième monnaie de réserve mondiale et unité monétaire commerciale. Londres est devenue le centre du marché en expansion des eurodollars et le nombre de banques étrangères s'est élevé de 113, en 1967, à 280 en 1973 et à plus de 400 dès 1980<sup>23</sup>. Les banques américaines se sont engagées dans des affaires de prêt interne et ont financé

22. Nations Unies, *Multinational Corporations in World Development*, New York, 1973.

23. William N. CLARKE, *Inside the City*, Londres, George Allen and Unwin, 1979.

l'exploration et le développement de la Mer du Nord; les marchés financiers de Londres se sont intégrés plus étroitement à l'Amérique du Nord et ont accru la vulnérabilité de l'économie britannique aux tours et aux détours de la politique monétaire des États-Unis. Réciproquement, les principales banques commerciales britanniques se sont développées à l'extérieur, portées par la vague de prospérité bancaire des années 70. La fin des contrôles sur le change en 1979, quarante ans après le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, a entraîné une poussée additionnelle de l'investissement vers l'extérieur, vers les marchés du Sud-Est asiatique et de l'Amérique du Nord.

Par conséquent, bien que l'Allemagne, la Suisse et la Grande-Bretagne aient expérimenté une internationalisation poussée de leurs secteurs industriels et financiers, la manière dont le processus s'est déroulé et son rythme ont varié. Les stratégies britanniques de « porte ouverte » et d'investissements étrangers directs ont débuté au cours des années 50; les stratégies suisse et allemande se sont toutes deux développées plus tard. Ces deux pays ont veillé à maintenir leur autonomie nationale en matière de décision politique: les marchés de capitaux allemands sont demeurés soumis à une réglementation étroite et des liens étroits entre les banques et l'industrie ont été encouragés; la Banque Nationale suisse a cherché à coopérer avec les banques commerciales en isolant les marchés intérieurs des marchés turbulents internationaux grâce à des dispositifs comme le recyclage des fonds qui entraînent en Suisse vers le Luxembourg. L'Allemagne et la Suisse ont bénéficié des réseaux corporatifs qui intégraient les syndicats, les agriculteurs et les associations patronales dans le processus politique. Au contraire, la Grande-Bretagne disposait de réseaux corporatifs faibles à ce point que, l'économie s'internationalisant, la nature adversaire des politiques bipartites en est venue à refléter, en partie, la tension entre une stratégie d'internationalisation industrielle et financière et une base économique déclinante du pays. Dès les années 80, l'appui électoral du parti travailliste est venu des plus vieilles zones industrielles; les conservateurs de Mme Thatcher ont accordé une priorité évidente à des politiques économiques que favorisait les intérêts des grandes sociétés britanniques à l'échelle mondiale. Cependant, la Grande-Bretagne et l'Allemagne ont toutes deux fait face à de sérieux problèmes de contrôle budgétaire; les limitations démocratiques qui pèsent en Suisse sur l'innovation politique, que ce soit par le biais des cantons ou des référendums, mettent largement les politiques suisses à l'abri de la tension qu'implique la gestion d'un secteur public hypertrophié.

## B — La Scandinavie et les Pays-Bas\*

En tant que petites économies ouvertes, les États nordiques, la Belgique et la Hollande\* ont été tôt confrontés à la dichotomie entre l'intégration à l'économie mondiale et le besoin d'atténuer les éléments de division inhérents aux facteurs de

\* (N.d.T.): L'expression Pays-Bas réfère à la Belgique, au Luxembourg et à la « Hollande ».

\* (N.d.T.): L'auteur emploie le terme « Holland » pour « Netherlands »; nous traduisons littéralement.

production, caractérisés par différents degrés de mobilité et différentes sources d'organisation politique. En tant que facteurs de production, le capital et la technologie sont grandement mobiles; les possesseurs de capitaux peuvent assurer leur capacité d'influence dans l'État, mais ils peuvent aussi bien déménager leurs actifs à l'extérieur du pays. La main-d'oeuvre comme facteur de production cherche à limiter sa mobilité, à augmenter son prix local; politiquement, sa source fondamentale de pouvoir sur le capital se situe à l'intérieur du cadre étatique<sup>24</sup>. Aussi longtemps que les intérêts du capital et de la main-d'oeuvre peuvent être réconciliés à travers une politique de compromis, les conflits inhérents à une distribution inégale de la puissance et des ressources peuvent être atténués. Théoriquement, le capital bénéficie de salaires plus élevés à l'intérieur, réduisant ainsi les risques de l'investissement. Si tous les pays suivent un modèle similaire, la demande mondiale s'élèvera. Mais quand les demandes de la main-d'oeuvre dans l'État, allant au-delà des augmentations des salaires et des transferts, cherchent à obtenir plus de contrôle sur le capital, ou quand l'expansion des services publics conduit à des tensions imprévues au sein des sociétés, les conflits avec le capital resurgissent sous une forme nouvelle. De tels conflits sont devenus manifestes dans chacun des États observés au cours des années 60, conduisant à différentes réactions et à un affaiblissement des anciens mécanismes corporatifs à travers lesquels les syndicats, les agriculteurs et les associations patronales avaient pu réconcilier leurs intérêts différents.

En Belgique, les politiques de compromis établis durant et après la guerre ont été soumises à des pressions alors que la Flandre a été transformée par l'expansion économique et la Wallonie a connu un déclin industriel. Le gouvernement avait été constitué par une « coalition des égalités »<sup>25</sup> rassemblant les principaux partis politiques, les catholiques, les socialistes et les libéraux<sup>26</sup>. Les ressources de l'État sont distribuées à la population par l'intermédiaire des bureaucraties ou des organisations associées aux partis qui ont mis sur pied des politiques d'éducation, de bien-être, de sécurité sociale et d'indemnités de chômage. Les autorités financières, ce n'est pas étonnant, s'engagent dans un interminable processus de maquignonage, plutôt que dans un exercice d'autorité sur la multitude de corps impliqués dans la politique économique. La conséquence en est que les flux financiers en Belgique sont indexés au financement des dépenses publiques; les marchés de capitaux sont sujets au contrôle de la Banque Nationale. Ces arrangements ont été compliqués par l'émergence, dans les années 60, de partis identifiés aux groupes linguistiques français et néerlandais. Les Flamands ont cherché à mettre fin à la prédominance culturelle française; les Wallons ont craint d'être négligés. Une disposition constitutionnelle, adoptée en 1970, prévoyait les démarches initiales pour réaliser une décentralisation administrative des pouvoirs au sein de l'État unitaire. Mais, par la

24. Colin CROUCH, « Varieties of Trade Union Weakness: Organized Labour and Capital Formation in Britain, Federal Germany and Sweden », *West European Politics*, vol. 3, no 1, janvier 1980, pp. 87-106.

25. Maureen COVELL, « Ethnic Conflict and Elite Bargaining: the Case of Belgium », *West European Politics*, vol. 4, no 3, octobre 1981, p. 202.

26. Xavier MABILLE, Val R. LORWIN, « Belgium », dans *Political parties in the European Community*, éd. Stanley Henig, Londres, Allen and Unwin, Policy Studies Institute, 1979, p. 6-26.

suite, le conflit linguistique a encombré l'ordre du jour politique belge, a fragmenté le système partisan, a compliqué la tâche de former des coalitions, a abrégé la vie des gouvernements et a poussé à l'écart la politique économique. En fin de compte, en août 1980, les partis réussissaient à conclure un accord partiel sur la décentralisation, après que des sondages d'opinion répétés aient montré que la majorité des citoyens se préoccupait davantage du chômage, de l'inflation et de l'augmentation des taux d'imposition<sup>27</sup>. Le nouvel investissement s'est effondré brusquement; l'investissement étranger s'est réduit à presque rien; les difficultés de l'État belge à renverser la tendance au déclin de l'économie du pays n'a rendu que plus problématique la solution de la question régionale.

En Hollande, la rupture du consensus prévalant depuis la guerre quant à la politique économique est reliée à la transformation du système des partis politiques. Après 1945, les politiques néerlandaises ont été fondées sur les « politiques de compromis » entre les dirigeants des cinq principaux partis<sup>28</sup>. Les trois partis religieux, dont l'appui provient de différentes classes sociales, ont détenu la majorité au Parlement; les socialistes et les libéraux, qui se distinguaient plus nettement du point de vue de leur soutien électoral dans les couches sociales ouvrières ou aisées, étaient en minorité. Des politiques modérées, reflétant la prédominance des partis religieux englobant toutes les classes, ont été poursuivies dans le contexte des principes keynésiens de gestion économique. Le règlement des questions portant en elles des germes de division idéologique a été délégué aux sous-systèmes des partis, soit aux organisations d'employeurs et d'agriculteurs, aux syndicats, aux journaux et aux écoles<sup>29</sup>. Ces arrangements consensuels ont été soumis à une pression entre 1963 et 1972, alors que la proportion du vote total en faveur des partis religieux chutait de 49,1% à 31,2%. Les socialistes et les libéraux sont passés d'une combinaison de 38,3% des voix, en 1963, à 41,8% en 1972, et à 51,7% en 1977. Cette année-là, les partis religieux, unis dans un parti chrétien-démocrate, remportaient 31,9% du vote et formaient le gouvernement avec les libéraux, bien que les socialistes aient remporté plus de siège. Il n'est pas étonnant donc que la politique économique ait reflété une tendance vers la gauche au début des années 70 pour passer à une tendance vers le néo-conservatisme dans la dernière partie de la décennie. De 1973 à 1977, le gouvernement dirigé par les socialistes a tenté d'appliquer le programme intitulé « Tournant 1972 », appuyant la détente est-ouest et le bien-être au pays. Les préoccupations des milieux d'affaires néerlandais face à l'augmentation de la part gouvernementale dans le revenu national, à la dette publique et aux salaires élevés, ont été exprimées dans le programme chrétien-démocrate et libéral intitulé « Projet 1981 », proposant une devise forte, des salaires modérés et des coupures budgétaires, afin de rétablir la compétitivité des exportations. Ces idées reflétaient les propositions du Rapport McCracken de l'OCDE.

27. « Les Belges s'intéressent plutôt à la réalité des difficultés économiques », *Le Monde*, 2 décembre 1980.

28. Arend LIJPHART, *The Politics of Accomodation*, 2<sup>e</sup> édition, Berkeley (Cal.), California, University of California Press, 1975.

29. Galen A. IRWIN, « The Netherlands », dans *West European Party Systems*, éd. R.H. Merkl, New York, MacMillan, 1980, pp. 161-184.

Les États scandinaves sont liés, comme la Hollande et la Belgique, par des liens économiques étroits, à l'Allemagne et à la Grande-Bretagne. Mais leur position stratégique sur le plan géographique, particulièrement celle de la Finlande, fournit un stimulant additionnel pour la recherche de compromis interne. En cela, ils ont été aidés par une homogénéité religieuse et culturelle; des systèmes politiques multipartistes, qui forment un spectre idéologique allant du collectivisme d'État à l'individualisme<sup>30</sup>, ont été modérés par l'adoption générale des politiques fiscales keynésiennes visant à promouvoir le plein emploi, par l'extension de services sociaux complets et la coopération étroite, dans les politiques s'appliquant au marché du travail, entre les syndicats et les organisations d'employeurs. Les mouvements de travailleurs et les intérêts d'affaires ont trouvé un terrain commun dans la promotion des améliorations de la productivité, considérée comme un pré-requis à la compétitivité des exportations scandinaves sur les marchés étrangers et au maintien de hauts niveaux de vie. Des « politiques de compromis »<sup>31</sup> ont été préférées à la nationalisation des moyens de production et à la suppression vigoureuse des inégalités socio-économiques. La prééminence des partis de la classe ouvrière dans tous ces pays a conféré la continuité et un caractère prévisible à la politique. Mais dans les années 60, tous les pays ont expérimenté une augmentation de la part des dépenses gouvernementales dans le revenu national, une croissance des niveaux d'impôts et un déclin des profits, alors que les pressions pour des hausses salariales augmentaient et que la concurrence internationale se faisait plus aiguë.

Qui plus est, les systèmes politiques nordiques de partis ont subi des changements frappants. Premièrement, le déclin de la population agricole a conduit tous les partis agraires à rechercher une nouvelle identité en tant que partis du centre, dotés de programmes s'adressant aussi bien aux électors urbains que ruraux. En Finlande, le parti du centre est devenu le groupe « charnière » des coalitions gouvernementales qui se sont succédées depuis 1966<sup>32</sup>, appuyant la politique du président Kekkonen de relations de bon voisinage avec l'Union soviétique et les négociations corporatives sur les salaires, les profits et les prix agricoles<sup>33</sup>. Au Danemark et en Suède, les partis du centre se sont joints aux libéraux et aux conservateurs, au sein d'alliances non socialistes, pour lutter contre la tendance à la centralisation, à la hausse des impôts et à l'accumulation étatique associées aux politiques sociales-démocrates. Deuxièmement, tous les partis sociaux-démocrates nordiques se sont déplacés vers la gauche, en 1965-1966, en réaction aux critiques de la gauche communiste ou socialiste à propos de leur incapacité à aller au-delà de la démocratie politique pour réaliser la démocratie économique. Les partis danois, norvégiens et suédois ont adopté ultérieurement des plates-formes similaires, récla-

30. Voir M. Donald HANCOCK, *Sweden: the Politics of Post-Industrial Change*, Hinsdale (Ill.), Dryden Press, 1972, p. 71.

31. Dankwart A. RUSTOW, *The Politics of Compromise*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1955.

32. David ARTER, « The Finnish Centre Party: Profile of a « Hinge Group », *West European Politics*, vol. 2, no 1, janvier 1979, pp. 108-127.

33. David ARTER, « Kekkonen's Finland: Enlightened Despotism or Consensual Democracy », *West European Politics*, vol. 4, no 3, octobre 1981, pp. 219-234.

mant un plus grand contrôle de l'État sur l'allocation des crédits et la formation du capital, la cogestion par les travailleurs des entreprises industrielles et financières, l'administration par les syndicats des capitaux investis par les salariés. En Finlande, le rôle central de la présidence dans la formation des gouvernements de coalition et l'inertie des tendances électorales a conduit à la perpétuation de la formule centre-gauche de Kekkonen; mais, en Norvège et en Suède, les élections de 1973 ont installé des gouvernements sociaux-démocrates qui dépendaient de l'appui parlementaire de la gauche communiste ou socialiste. Au Danemark, la préoccupation du public face à l'augmentation des impôts a fait éruption aux élections de 1973 dans un séisme électoral, alors que 60% des suffrages se sont déplacés d'un parti à l'autre et que le nombre des partis est passé de 5 à 10<sup>34</sup>. De 1973 à 1981, les partis conservateurs sont en deuxième position, arrivant après les socio-démocrates, dans tous les pays nordiques.

Comme nous le verrons, tous les gouvernements nordiques ont initialement amarré leur unité monétaire sur le DM, en 1973, et ont maintenu le volume de leurs dépenses gouvernementales dans l'attente d'un redressement prochain de la situation. Tous ont cherché à maintenir des taux de change stables avec leurs principaux partenaires commerciaux européens: on craignait que la dévaluation ne déclenche une montée en spirale des salaires et des prix, compte tenu de l'indexation et de l'intégration des organisations agricoles et ouvrières dans le réseau des politiques publiques. Les réévaluations, d'un autre côté, étaient appuyées par les syndicats, ou réprouvées par les secteurs de l'exploitation forestière ou du transport maritime qui faisaient face à une baisse de la demande sur les marchés mondiaux. Les mécanismes de crédit dirigé des pays nordiques étaient sujets à des négociations politiques et étaient incapables de s'ajuster rapidement à des modifications des conditions du marché international. Conséquemment, l'économie mondiale plus perturbée des années 70 a soumis les réseaux corporatifs nordiques à des tensions considérables<sup>35</sup>. Les représentants des travailleurs ont utilisé leur pouvoir de négociation au sein des Conseils du Marché du Travail et des conseils des compagnies, ou sur les marchés du travail pour le maintien de l'emploi, des transferts et des salaires. Ils ont recherché une extension du contrôle des travailleurs sur la politique des entreprises ou sur les institutions financières. Les partis conservateurs et les organisations d'employeurs, particulièrement en Suède et en Norvège, ont passé à l'offensive idéologique en se faisant les champions de l'affectation des capitaux par le biais de marchés de capitaux moins réglementés<sup>36</sup>. En tant que champions de l'accumulation

34. Giovanni SARTORI, *Parties and Party Systems*, p. 150. Aussi, N.J. HAAGERUP, « Revolte gegen den Wohlfahrtstaat in Danemark », *Europa Archiv*, 30 (3), février 1975, pp. 75-82; Finn VALENTIN, « Corporatism and the Danish Welfare State », *Acta Sociologica*, Supplement 21, 1978, pp. 73-95.

35. Il existe un vaste débat sur les mécanismes « corporatifs » en ce qui concerne les politiques des revenus dans les pays nordiques. Pour une perspective différente sur ce qui suit, voir Erik DAMGAARD, Kjell E. ENASSEN, « Reduction of party conflict through corporative participation in decision-marking », *Scandinavian Political Studies*, 3 (2), 1980, pp. 108-122; Donald E. SCHWERIN, « Norwegian and Danish Income Policy and European Monetary Integration », *West European Politics*, no 3, octobre 1980, pp. 388-405.

36. Voir William DULLFORCE, « The Shares Markets, Renewed Interest », *Nordic Banking and Finance*, *Financial Times*, 6 décembre 1978.

du capital privé, les partis conservateurs se sont classés en deuxième place, derrière les partis socio-démocrates dans tous les pays nordiques. Les partis socio-démocrates, d'autre part, ont eu tendance à s'écarter de leurs politiques contre-cycliques et de crédit à bon compte, sous la pression de l'augmentation des dépenses gouvernementales et de l'influence grandissante des taux d'intérêts internationaux ou des mouvements des taux de change sur la gestion monétaire internationale.

Mais, simultanément, des forces adverses ont ramené les politiques nordiques, aussi bien que belges et néerlandaises, à la nécessité d'opérer des compromis. La tendance à la bipolarisation entre les conservateurs et les socio-démocrates n'était pas suffisamment prononcée pour allouer à l'une des positions une majorité évidente dans les pays nordiques. Cependant, dans tous les pays, les électeurs en sont venus à moins favoriser l'activisme gouvernemental. L'élection générale de 1981 en Belgique a révélé une forte vague en faveur de politiques plus libérales, particulièrement parmi les partis flamands. Une tendance similaire était visible en Hollande, avec la formation d'une coalition entre chrétiens-démocrates, socialistes et un plus petit parti, le D'66. Le parti des conservateurs norvégiens est devenu le plus important dans le gouvernement de coalition. Les élections suédoises de 1982 ont résulté en une nette majorité en faveur des socio-démocrates, mais leurs politiques étaient prudentes. En Finlande, l'Union soviétique a continué à montrer une préférence claire pour une formule de centre-gauche excluant les conservateurs. Enfin, les conservateurs ont formé un gouvernement de coalition au Danemark. En bref, la tendance à des politiques plus conservatrices dans chacun des six pays a été modérée par la continuité de l'habitude des politiques de compromis, prévenant une expression manifeste de l'antagonisme entre la gauche et la droite.

### C — La France, l'Italie et l'Autriche

Les trois pays ont en commun un secteur public étendu. Mais au-delà de ce facteur, et de la présence des partis communistes en France et en Italie, les similarités cessent. La comparaison entre les trois pays sert par conséquent à illustrer l'impact de différents systèmes de partis politiques sur l'économie politique, ainsi que les différents enjeux de la lutte électorale. Rodney Stiefbold, dans son analyse de la démocratie consociationnelle en Autriche a démontré que « les élites de niveau socio-économique moyen », soit les technocrates, étaient portés à des prises de décisions pragmatiques, « attachant peu d'importance aux questions susceptibles d'entraîner des divisions idéologiques » et qu'ils ont partagé ce « rôle culturel » avec les élites dirigeantes des deux « lager », soit les partis politiques représentant chaque camp<sup>37</sup>. Ils ont été protégés de la lutte politique partisane par les élites, qui pouvaient s'entendre sur les principes généraux ou même sur les détails que comporte l'exécution des politiques. Comment l'Autriche s'y est-elle prise pour traverser les vingt dernières années en assurant un maximum de continuité politique,

37. Rodney P. STIEFBOLD, « Segmented Pluralism and Consociational Democracy in Austria: Problems of Political Stability and Change », éd. Martin O. Heisler, *Politics in Europe Structure and Processes in some Post-Industrial Democracies*, New York, David McKay, 1974, pp. 117-177.

là où les performances économiques françaises et italiennes ont été partiellement conditionnées par des luttes partisans intenses ?

La stabilité politique interne de l'Autriche, comme celle de la Suisse et de la Finlande, est inséparable de la politique étrangère de neutralité. L'Autriche a retrouvé le statut d'État souverain et indépendant par le Traité d'État de 1955, dans lequel l'Autriche promettait de ne jamais établir d'« union politique ou économique avec l'Allemagne sous aucune forme que ce soit ». Au cours des années 60, elle a conclu des ententes de libre-échange avec la CEE et, en tant que membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE), a bénéficié du mouvement de réduction des tarifs. Cependant, le fait qu'il n'y ait pas en Autriche de fusion entre les questions de politiques Est-Ouest et les divergences entre la gauche et la droite a été plus important. La transition qui, en 1966, s'est réalisée sans anicroches d'un gouvernement de grande coalition, entre le Parti conservateur populiste (ÖVP) et le Parti socialiste (SPÖ), à un système partisan modéré, fondé sur l'alternance, a protégé les coutumes de la consultation et de la coopération entre partis, établies dans les années d'après-guerre entre les partis et les agriculteurs, les groupes d'affaires et les groupes syndicaux. Ce succès a été partiellement dû à la personnalité de Bruno Kreisky, le leader socialiste, dont le style a plu aux nouvelles classes de gestionnaires<sup>38</sup>. Il a été également dû à la participation étendue des représentants de tous les intérêts dans les négociations sur les salaires et sur les prix, en coordination avec les partis. Les réseaux de représentation d'intérêts des partis exercent des fonctions d'administration et de consultation dans le système élaboré des chambres corporatives – les chambres du Travail, du Commerce et de l'Agriculture – auxquelles l'adhésion est obligatoire. Enfin et surtout, le gain socialiste de six pour cent lors des élections générales de 1970 a été par la suite consolidé, procurant à l'Autriche un gouvernement stable pour plus d'une décennie. Toutes les classes ont soutenu des politiques de devise forte, rattachant le schilling au DM, un déficit keynésien des dépenses et des exigences salariales modérées. En tant que pays neutre, l'Autriche n'a pas été tourmentée par la concurrence idéologique associée à la politique de « coexistence pacifique ».

Tel n'a pas été le cas de la France et de l'Italie, où les secteurs étatiques étendus sont devenus l'enjeu de la lutte politique partisane. Schématiquement, deux traits ont caractérisé la politique économique française : l'émergence de la Présidence française comme pierre de touche des politiques nationales et la réglementation des réseaux financiers français par le ministère des Finances et la Banque de France. Premièrement, la France est gouvernée par un souverain élu, un monarque républicain. Les prérogatives présidentielles dans le champ de la politique étrangère et de la défense, ainsi que l'étendue des pouvoirs présidentiels dans les affaires intérieures, ont été renforcées par la réforme constitutionnelle de 1962, par laquelle le Président a reçu un mandat direct pour un terme de sept ans. Les élections présidentielles sont devenues le principal événement dans le calendrier politique français, stimulant une renaissance des partis dans la lutte électorale pour l'attribution de la plus haute fonction. Les petits partis se sont fusionnés aux grands. Les

38. Karl R. STADLER « The Kreisky Phenomenon », *West European Politics*, vol. 4, no 1, janvier 1981, pp. 5-18.

dirigeants politiques ont poli leur charisme personnel en visant la Présidence. Les partis se sont déchirés, réalignés, épurés et combattus pour l'obtention du pouvoir à tous les niveaux de l'État français. Les organisations professionnelles, qu'elles soient agricoles, industrielles ou ouvrières, se sont mises au service de l'une ou de l'autre des armées politiques. Deuxièmement, la France, comme l'Italie, est financièrement protectionniste dans la mesure où l'État utilise le système financier en tant que principal instrument politique, pour sa politique industrielle nationale. Le ministère des Finances et la Banque de France sont tous deux responsables de la politique monétaire, du budget et des flux de fonds, des investissements publics et privés. La Banque, par exemple « réescompte » à court terme les billets de banque pour les protéger des retraits de dépôt et pour encourager les prêts aux entreprises à moyen et à long termes. Le ministère des Finances distribue et planifie les principales émissions de bonds du Trésor sur les marchés de capitaux; les fonds sont acheminés vers des secteurs particuliers à travers les institutions dans les marchés à la discrétion du ministère. Une telle concentration du pouvoir par le biais d'une réglementation étendue du crédit a renforcé la concurrence entre les partis pour la Présidence.

En Italie, au contraire, le Président a peu de pouvoirs. Le Premier ministre a peu d'autorité. Les partis gouvernent. En 1947, l'exclusion délibérée des partis socialistes et communistes du cabinet a ouvert une longue période d'hégémonie démocrate-chrétienne au sein de l'État. Ainsi que Giovanni Agnelli l'observait un jour, le parti a remporté régulièrement environ 40% des voix et « occupé » 80% du pouvoir. Sa principale source de soutien réside dans le catholicisme italien, l'entreprise privée et les États-Unis<sup>39</sup>. Mais la transformation sociale du pays a suggéré une osmose entre le parti et tous les niveaux de l'appareil étatique, particulièrement dans les institutions industrielles et financières, comme moyen de couper court à la concurrence des socialistes et des communistes sur la scène électorale. Le prix de cette domination démocrate-chrétienne sur la vie publique italienne a été une infiltration du « factionnalisme » à l'intérieur du parti<sup>40</sup>, chacune des factions s'efforçant d'avoir accès aux ressources publiques pour les distribuer à sa propre clientèle. Le développement des factions a, en retour, compromis la survie du gouvernement, ouvrant la voie à tous les partis désireux d'établir des positions dans l'État aux bénéfices de leurs clientèles. Deux commissions, en particulier, lient les partis à la structure administrative. D'une part, la Commission interministérielle de Planification économique; d'autre part, la Commission interministérielle pour le Crédit et l'Épargne. La première est censée superviser les opérations des holdings étatiques, qui ont le contrôle sur 500 filiales et qui représentent environ 17% de la valeur ajoutée italienne<sup>41</sup>. La deuxième supervise l'allocation des crédits par le biais des banques publiques, des institutions de crédit ou du réseau étendu des banques d'épargnes et des banques populaires. Son agent est la Banque d'Italie, dont l'autonomie statutaire est considérablement réduite par le contexte politique dans lequel elle opère.

39. Gianfranco PASQUINO, « Une crise qui vient de loin », *Esprit*, novembre 1976, pp. 1-20.

40. Alan A. ZUCKERMAN, *The Politics of Faction*, New Haven, Yale University Press, 1979.

41. Philippe LABARDE, « L'Économie italienne entre le « miracle » et le masque », *Le Monde*, 4 juin 1980.

La lutte politique entre les partis pour la Présidence en France et, en Italie, pour l'hégémonie au Parlement, a été façonnée par la présence de deux partis communistes forts. Les deux ont respecté les stratégies politiques implicites à la théorie du capitalisme monopolistique d'État. Bien que demeurant dans le mouvement communiste international, chacun a élaboré sa propre voie nationale pour s'assurer le plus d'influence possible sur la politique gouvernementale. En Italie, l'échec des formules de centre-gauche établies par les démocrates-chrétiens et les socialistes, l'« automne chaud » de 1969 et les craintes d'un coup d'État fomenté par l'aile droite, à la Pinochet, a conduit le secrétaire général du Parti communiste, Berlinguer, à proposer en septembre 1973 un « compromis historique » avec les démocrates-chrétiens pour le gouvernement de l'Italie. Des mouvements parallèles ont été accomplis par les représentants syndicaux et ceux des affaires. Par la suite, la lutte électorale s'est avivée en Italie, les démocrates-chrétiens donnant la priorité, sur l'équilibre de la politique économique, au maintien à l'écart du pouvoir central à Rome du PCI.

Qui plus est, des élections constantes ont fourni régulièrement aux partis des occasions de mesurer leur position respective dans l'électorat. Le recul des démocrates-chrétiens manifesté par le résultat du référendum sur le divorce en mai 1974 a été suivi par un grand bond en avant du PCI lors des élections régionales de 1975 et de l'élection générale de juin 1976, alors que le parti remportait 34,4% des voix comparativement à 38,7% pour les démocrates-chrétiens. Cette victoire a coïncidé avec le changement de la politique économique occidentale, confirmé lors du sommet qui se tenait à Porto Rico au cours de l'été, où le chancelier Schmidt établissait clairement l'opposition des puissances occidentales à la participation du PCI au gouvernement de Rome. Le PCI a déferé à cette opinion, acceptant d'appuyer au Parlement un gouvernement minoritaire des démocrates-chrétiens, et a obtenu d'accéder à des présidences clefs au sein de commissions parlementaires. Mais l'association des communistes, dans l'opinion publique, aux politiques des démocrates-chrétiens, a conduit à un renversement brusque de leur popularité et à une désillusion de leurs partisans au cours de l'hiver 1977-1978. Le parti communiste et les dirigeants syndicaux en ont appelé à une modération des salaires et à des politiques d'austérité comme élément de leur tractation pour entrer au cabinet. Le Président Carter a réitéré l'opposition américaine et, en mai 1978, l'architecte démocrate-chrétien du « compromis historique », Aldo Moro, était assassiné. Par la suite, les démocrates-chrétiens ont tenté de récupérer leurs chances en restreignant les dépenses gouvernementales dont a souvent été tributaire la fortune électorale du parti. Mais ils ont perdu la présidence qui est tombée aux mains des socialistes en 1979; le nouveau pape, Jean-Paul II, a nettement distancé l'Église du parti; en 1983, la popularité des démocrates-chrétiens chutait à 32% des votes et le leader socialiste, Benigno Craxi, devenait Premier ministre.

À partir du début des années 70, une lutte électorale intense comparable a affecté la politique économique française. La transformation de la France en une société urbaine et industrielle et les changements dans l'Église, à la suite du Concile Vatican II, ont réduit la proportion des votes catholiques et ruraux qui allait aux partis conservateurs. Qui plus est, le système électoral à deux tours en vigueur dans la V<sup>e</sup> République a favorisé le retour en force d'un Parti socialiste réformé, aligné

avec le Parti communiste (PCF) et capable de gagner les voix des indécis du centre dans les campagnes présidentielles. Comme le PCF répugnait à rompre ses liens avec Moscou, ou à effectuer des réformes en profondeur à l'intérieur du parti, pour être en mesure de prendre la tête des socialistes, la voie était libre pour que François Mitterrand établisse le PS comme un parti transcendant les classes, clairement identifié à la gauche mais capable d'étendre son appel à l'électorat du centre<sup>42</sup>. De plus, le PCF a voulu échapper au ghetto où l'avait cantonné la guerre froide, afin d'exercer plus d'influence sur la politique gouvernementale française, dans une atmosphère de détente, et de prévenir son remplacement par le PS, en tant que principal parti d'opposition à la majorité conservatrice. Le résultat en a été un Programme de Gouvernement conjoint, signé en juin 1972 entre les deux partis, et adopté plus tard par les radicaux de gauche. Le programme proposait des nationalisations étendues, la fin des blocs militaires en Europe et le démantèlement de la « force de frappe\* » française. Le programme rattachait à la lutte électorale un mouvement syndical fragmenté, poussait la coalition au pouvoir à dépendre de ses appuis les plus conservateurs, lançait une « dynamique de la gauche\* » qui remportait 46,3% de la distribution des votes aux élections de mars 1973 et venait à deux doigts de la victoire lors des élections présidentielles de mai 1974.

Après l'élection de Giscard d'Estaing à la Présidence, les partis conservateurs n'ont jamais recouvré la cohésion qui avait assuré leur hégémonie dans le passé. En cherchant à conserver ses éléments du centre, le Président s'est aliéné ses soutiens conservateurs par des propositions sur l'avortement, la réforme des entreprises et l'imposition sur les gains en capitaux. Il a aussi échoué dans sa tentative d'amener les partis de gauche à modérer la lutte idéologique et à encourager les syndicats à coopérer à une politique de revenus et à un effort concerté pour réduire les inégalités en France. Pour ce qui est de la gauche, l'Union a été perturbée alors que le PS a pris le leadership sur le PCF. Mais ces rivalités ont eu peu d'effet sur les progrès électoraux de la gauche. L'union de la gauche a remporté 53% des suffrages lors des élections cantonales de 1976 et 159 des 221 villes dont la population dépasse 30,000 habitants, lors des élections municipales de mars 1977. En avril, le PCF obtenait l'accord du Parti socialiste à une renégociation du programme, proposant la nationalisation de six entreprises additionnelles, en plus des neuf nationalisations prévues initialement, et de leurs filiales. Alors qu'aucune entente n'avait pu être atteinte, la gauche se présentait aux élections générales de mars 1978, remportant au premier tour les meilleurs résultats jamais obtenus. Lors des élections cantonales de 1979, la gauche remportait 53% des suffrages, confirmant l'émergence du PS comme parti dominant de la gauche et transformant la carte politique de la France. Cette avance a été confirmée lors des élections présidentielles de 1981, dans lesquelles Mitterrand – libéré de toute obligation à l'égard du PCF – remportait la victoire. En mai, les élections de l'Assemblée nationale rapportaient une majorité d'environ 60% au PS.

---

42. R.W. JOHNSON, *The Long March of the French Left*, MacMillan, 1981.

\* (N.d.T.): En français dans le texte.

\* (N.d.T.): En français dans le texte.

Conséquemment, dès le début des années 80, les « décideurs » français et italiens qui administraient la politique économique étaient accablés par les résultats cumulatifs de plusieurs années de lutte électorale intense. Dans les deux cas, les budgets gouvernementaux avaient été accrus: en Italie, les sociétés d'État avaient donné la priorité à la protection de l'emploi sur l'efficacité et les transferts avaient été augmentés. Les dépenses courantes du gouvernement général passèrent de 33% du PNB en 1965 à 45% en 1980<sup>43</sup>. Les déficits globaux du gouvernement s'élevaient à environ 10% du PNB. En France, le gouvernement conservateur a tenté provisoirement d'échapper, en 1978-1979, aux contraintes que faisaient peser les politiques partisans sur la politique économique: les prix ont été libérés; les sociétés ont été encouragées à améliorer leurs rendements; les fusions ont été favorisées. Mais, à long terme, les gouvernements conservateurs ne pouvaient résister à la poussée ascendante des dépenses: ainsi, de 1974 à 1980, les dépenses générales du gouvernement sont passées de 36 à 42% du PNB<sup>44</sup>; de ces 6% d'augmentation, 5% de l'augmentation provenaient d'une augmentation des débours en matière de sécurité sociale. Le coût fiscal croissant des États italien et français a été parallèle au déclin de l'hégémonie des partis conservateurs – les démocrates-chrétiens et les gaullistes – qui avaient dominé depuis longtemps les politiques de leur pays respectif. Leur déclin était étroitement relié aux changements sociaux des trente dernières années, une évolution qui avait affecté tout aussi bien les États fragiles du Portugal, d'Espagne, de Grèce, de Yougoslavie et de Turquie.

#### D — Les pays méditerranéens

La situation géopolitique, l'instabilité du régime, ainsi que les changements économiques et sociaux rapides ont modelé l'évolution des cinq États. C'est dans les politiques intérieures de la Yougoslavie, de la Grèce et de la Turquie que la situation géopolitique a joué le rôle le plus central. La rupture de Tito avec l'Union soviétique en 1948 a été suivie par une ouverture vers les États-Unis, et par un assouplissement de la dictature du parti en Yougoslavie. En Grèce, les piliers de l'« anti-communisme d'État »<sup>45</sup> – les forces armées, la bureaucratie, l'oligarchie financière, l'église orthodoxe – ont été appuyés par la défaite des communistes grecs dans la guerre civile de la fin des années 40. La Turquie a modifié son parti unique et ses institutions économiques étatiques selon les normes américaines de pluralisme politique et de libre entreprise<sup>46</sup>. Avec la signature du Traité de Rome et la conversion de l'Europe occidentale en une économie basée sur le pétrole, ces trois pays sont devenus plus dépendants des économies de leurs voisins du Nord-Ouest et des importations de pétrole. La Grèce, en 1961, et la Turquie, en 1963, acquéraient le statut d'associés à la CEE; en 1968, Tito lançait la Yougoslavie sur la voie de la décentralisation politique et économique afin de faciliter son intégration plus étroite

43. OECD National Income Accounts, Paris, 1982.

44. *Ibid.*

45. Nicos P. MOUZELIS, *Modern Greece, Facets of Underdevelopment*, Londres, MacMillan, 1979, p. 117.

46. Feroz AHMAD, *The Turkish Experiment in Democracy, 1950-1975*, Londres, C. Hurst, 1977, p. 124.

aux marchés européens. Chacun des ces trois pays a couvert son déficit commercial avec la CEE par ses exportations, ses bénéfices sur le plan touristique et, surtout, par l'envoi de ses travailleurs en Allemagne, en Autriche et en Suisse.

Les cinq pays avaient des régimes instables. Tito a élaboré une constitution après l'autre, en quête de la formule convenant au gouvernement d'un État multinational. La Turquie a subi un coup d'État militaire en 1960 et un autre en 1971; le coup d'État de 1967 en Grèce a sapé la monarchie et a mis en place un régime militaire apparemment permanent. Le déclin des deux régimes ibériques était évident longtemps avant l'assassinat le 20 décembre 1973 de l'amiral Carrero Blanco, le « chancelier de fer » du général Franco, et la publication au début de 1974 du livre du général Antonio de Spínola, *Le Portugal et son futur*, qui proposait de mettre fin aux guerres coloniales. Mais le processus de dissolution a pris des chemins plutôt différents dans chacun des pays. Au Portugal, les forces armées, qu'inspirait leur expérience des guerres coloniales en Afrique, ont lancé une révolution en avril 1974, soutenues par les communistes portugais (PCP) et mettant sur la défensive les éléments conservateurs de la société portugaise. Les communistes espagnols (PCE) – le mouvement d'opposition le mieux organisé à l'époque – ont lancé « une offensive contre le coût de la vie »<sup>47</sup>, exploitant la détérioration du climat économique. Pendant ce temps, en Turquie, les militaires remettaient le pouvoir aux mains des politiciens mais, malheureusement, les élections produisaient un système « multipartiste » prédisposant à des coalitions gouvernementales instables. Enfin, les militaires grecs cherchaient à renverser leur impopularité intérieure en attaquant Chypre, en juin 1974, provoquant une invasion turque de l'île. Alors que la constitution de 1974 de Tito était encore en discussion, aucun des cinq États méditerranéens ne pouvait, cette année-là, être considéré comme promis à un avenir politique sûr. Tous étaient sévèrement frappés par l'augmentation du prix des importations de pétrole, par la récession de l'Europe occidentale, ainsi que par le ralentissement des rentrées de revenus provenant des exportations vers une CEE plus protectionniste, du tourisme et des envois de travailleurs. Les cinq pays devenaient plus dépendants de l'emprunt extérieur.

Une des caractéristiques des années postérieures à 1974 et commune à tous ces pays est le rôle marginal qu'y a joué la politique économique. Le Portugal, l'Espagne et la Grèce ont tous été préoccupés par des questions constitutionnelles; la démocratie turque a commencé à s'écrouler, alors que la guerre partisane et que la contestation sociale s'intensifiaient. Bien que les pressions internes aient prédominé dans la détermination des événements politiques, les considérations est-ouest n'ont jamais été absentes. Ainsi, la lutte au Portugal a mis en lumière le fait qu'il est toujours approprié de parler d'une division européenne et allemande lorsqu'il s'agit des politiques intérieures de la Péninsule ibérique. Le PCP, soutenu par une forte présence est-allemande à Lisbonne, a pénétré le gouvernement central et les gouvernements locaux, les media, les syndicats et les banques d'État. L'extension du secteur public a été assurée par la simple inclination à nationaliser les holdings privés et, de là, les entreprises dans lesquelles leurs banques détenaient des intérêts sous forme d'actions ordinaires. Le PCP a encouragé les expropriations de terres et

47. Santiago CARRILLO, *Hacia el Pos-Franquismo*, Paris, Librairie du Globe, 1974, p. 15.

est devenu une force hégémonique dans les organisations ouvrières. Mais leur mépris pour le verdict électoral du mois d'avril 1975, fournissant aux socialistes (PSP) une majorité des voix, et la tentative du PCP de s'approprier un pouvoir exclusif avec le Mouvement des Forces armées (MFA), a précipité la révolution. Le PSP, avec l'appui du Parti social-démocrate allemand (SPD), a lancé une croisade en faveur des libertés politiques. Les communistes italiens, espagnols et même français, ont pris eux-mêmes leur distance face à l'action du PCP. En novembre 1975, une faction du MFA intervenait pour mettre fin à ce conflit débilisant. La constitution de 1976<sup>48</sup> assure au Président élu directement les pouvoirs de nommer et de révoquer les Premiers ministres. Le Président, avec le Conseil de la Révolution du MFA, a aussi le droit de se prononcer sur la constitutionnalité des textes juridiques. Comme la constitution engage l'État à « assurer la transition vers le socialisme » et à « socialiser les moyens de production et la richesse », les partis conservateurs du Portugal ont recherché l'adhésion à la CEE comme un moyen de promouvoir le changement constitutionnel. Le PCP est devenu pour sa part le champion du statu quo constitutionnel.

Dans de telles conditions, aucune majorité stable ne pouvait émerger. Le PSP a formé un gouvernement minoritaire en 1976, les partis conservateurs étant en désaccord quant à la politique économique et, aussi, par crainte d'isoler le PCP dans l'opposition. Le Premier ministre Soares a par conséquent recherché l'appui des deux extrémités du spectre politique par une série de compromis économiques qui n'ont satisfait personne. Alors que les exigences des créanciers du Portugal se faisaient plus pressantes, le PCP a renforcé sa mainmise sur le marché du travail en convaincant les employés qu'il se révélait le plus efficace dans la protection des emplois et des salaires. En 1978, le Président Eanes a essayé de sortir de l'impasse en nommant une série de gouvernements, conduits par des personnalités non partisans. Mais l'ortie constitutionnelle a finalement été empoignée par la formation d'une Alliance démocratique non socialiste. L'objectif de l'Alliance était d'assurer une majorité au parlement, de décréter une réforme de la constitution de 1976 et d'introduire des mesures économiques plus libérales. Les lois portugaises sur le travail, les droits de propriété et la liberté d'établissement devaient être adoptées une fois que le Portugal entrerait dans la CEE. Mais l'architecte de l'Alliance, Sa Carneiro, est mort dans l'écrasement d'un avion en décembre 1980 et, comparativement à lui, ses successeurs manquaient de détermination.

Alors que la révolution se développait au Portugal, les États-Unis transféraient leur appui de Franco à son successeur, Juan Carlos, pour éviter la « portugalisation » de l'Espagne et pour assurer une transition ordonnée de la dictature à la monarchie parlementaire. La tâche a impliqué le démantèlement des institutions du régime, la légalisation des partis et des syndicats, ainsi qu'une redistribution des pouvoirs à l'extérieur de l'oligarchie franquiste. Suarez, un ancien ministre sous le règne de Franco, s'est montré un instrument habile du roi Juan Carlos pour remplir la promesse de la monarchie de créer « un réel consensus de bonne entente nationale » et pour préparer l'Espagne à adhérer à l'Europe « avec tout ce que cela

---

48. Maurice DUVERGER, *la Constitution de la République Portugaise, Notes et Études Documentaires*, Paris, Documentation Française, nos 4387 et 4388, 1977.

implique »<sup>49</sup>. Il a imposé les réformes nécessaires par le biais des Cortès de Franco, il a formé son propre parti – l'Union du Centre démocratique (UCD) – et a gagné les élections générales de juin 1977, les premières à se dérouler en Espagne depuis quarante ans. En octobre, il présidait le pacte de la Moncloa entre les partis sur la réforme de l'éducation, la révision du système d'imposition, l'amélioration de la compétitivité des marchés financiers et des politiques de revenus. Le pacte a permis aux partis de restreindre l'ordre du jour parlementaire aux débats sur la constitution, laquelle était adoptée par les deux chambres en octobre 1978. Cette constitution est la première de l'histoire espagnole à avoir été élaborée par un processus de négociation et de ratification électorale<sup>50</sup>.

La fragilité de la monarchie constitutionnelle espagnole est devenue apparente peu après les élections générales de mars 1979, ramenant l'UCD au pouvoir. Bien que l'UCD et le PSOE (parti socialiste) étaient tous deux en compétition pour obtenir les voix du centre, ils ont été tirillés vers la gauche et vers la droite par les partis situés sur leurs flancs, la coalition démocratique de Fraga Iribarne, un ancien ministre de Franco, et le PCE<sup>51</sup>. Les principales difficultés des partis ont été compliquées par l'émergence de rivaux régionaux, alors que le gouvernement commençait à déléguer des pouvoirs aux régions. La détérioration économique, les inquiétudes des forces armées quant à la dynamique du processus d'autonomie régionale, ainsi que l'hostilité de l'Église à la législation sur le divorce et l'avortement, ont entraîné l'UCD vers la droite. Le PSOE, d'un autre côté, consolidait son organisation interne, laissait tomber son étiquette marxiste et s'installait au premier plan des politiques espagnoles. Mais tandis que l'UCD commençait à se désintégrer sous les pressions centrifuges auxquelles elle était soumise, les forces armées se faisaient entendre davantage. Le 25 février 1981, le lieutenant-colonel Tejero, sous les ordres du capitaine-général de Valence, entre dans les Cortès avec une troupe de gardes civils. La démocratie espagnole a été sauvée seulement par l'intervention opportune du roi. Elle a été confirmée, après dix-huit autres mois d'un gouvernement faible « dirigé » par une UCD pleine de factions, avec la victoire écrasante du PSOE aux élections générales d'octobre 1982.

En Grèce, la transition a été accomplie différemment. Réprouvés, les militaires ont rappelé Constantin Caramanlis qui, rentré de son exil parisien, vainquit toutes les résistances. Pour apaiser l'humiliation de ses compatriotes à propos de Chypre, il a retiré la Grèce de l'aile militaire de l'OTAN et a dirigé toutes les énergies des forces armées sur la défense contre les Turcs. Les partis communistes ont été légalisés et, lors des élections générales de novembre, le parti de Caramanlis, la Démocratie Nouvelle, remportait une majorité écrasante de 216 sièges au parlement, sur une possibilité de 300. Cette majorité l'a mis à même de faire accepter une constitution semi-présidentielle, à la manière de la V<sup>e</sup> République française<sup>52</sup>, et en juin 1975, Caramanlis soumettait la demande formelle d'adhésion de la Grèce à la

49. ABC (Madrid), 23 novembre 1975.

50. *Pouvoirs*, 1979, no 8, « L'Espagne Démocratique », pp. 79-166.

51. Juan LINZ, « Il sistema politico spagnolo », *Rivista Italiana de Scienza Politica*, 3, 1978, pp. 363-414.

52. Maurice DUVERGER, « Un Gaullisme Hellénique », *Le Monde*, 7 mai 1980.

Communauté européenne. Cette adhésion devait protéger les nouvelles institutions démocratiques et fournir un stimulant pour élargir la portée des réformes internes. Mais la Démocratie Nouvelle n'était guère plus qu'un rassemblement de conservateurs, peu disposés à remettre en question les privilèges. Elle n'égalait pas le Mouvement socialiste pan-hellénique (PASOK), conduit avec une main de fer par le charismatique Andreas Papandréou. Ce dernier a réclamé le retrait des bases américaines de Grèce, a rejeté l'adhésion à la Communauté et a fait campagne pour une « socialisation » poussée des moyens de production<sup>53</sup>. Son programme, un mélange d'idées françaises et yougoslaves, proposait une nationalisation étendue, la responsabilité politique devant être partagée entre les gouvernements central et local, l'administration et les travailleurs. Caramanlis s'est donc empressé d'entamer des négociations et, en mai 1980, il devenait président. La Grèce entrait dans la CEE en janvier 1981 et elle rejoignait l'aile militaire de l'OTAN. Cependant, l'ouverture de l'économie à la concurrence internationale et le déclin de la Démocratie Nouvelle ont mis Papandréou à même de remporter les élections générales d'octobre 1981, en attirant les électeurs du centre par un programme réformiste.

La Yougoslavie a aussi vécu les dernières années du règne de Tito dans l'attente d'une transition imminente. La formule de la constitution de 1974 définit la Yougoslavie comme une « communauté étatique de nations », comprenant six républiques et deux provinces autonomes<sup>54</sup>. Les républiques et les provinces envoient des représentants aux présidences collectives de l'État et au Comité central de la Ligue des Communistes. Les directions de ces présidences sont relayées sur une base annuelle afin d'assurer l'équilibre entre les groupes ethniques. Les républiques ont leur propre parlement et leur propre organe de pouvoir exécutif, avec des responsabilités étendues en matière de services sociaux, de politique économique et d'équilibre des paiements. Les autorités fédérales, par le biais des forces armées et de la Ligue, demeurent responsables de la défense, de la loi et de la politique étrangère. L'autogestion est appliquée aux entreprises et aux communes à travers le pays. Durant la période qui s'échelonne de 1974 à 1980, alors que la constitution était mise en application, les autorités ont poursuivi une politique de forte croissance. Les mesures de stabilisation ont été retardées jusqu'après la mort de Tito, en mai 1980, et la transition vers une présidence qui respecte un système d'alternance, à la façon suisse, a été accomplie avec succès.

En Turquie, les généraux, qui avaient rendu le pouvoir aux civils lors des élections générales d'octobre 1973, ont assisté à l'émergence d'un système de partis instable. Ni le Parti de la Justice ni le Parti républicain du Peuple n'ont remporté une majorité suffisante pour gouverner seul; entre 1973 et 1980, les politiques turques étaient conditionnées par la compétition des deux plus grands partis pour obtenir l'appui de l'un ou l'autre des deux petits partis radicaux, le Parti d'Action nationale (PAN) et le Parti du Salut public (PSP)<sup>55</sup>. Poussé par la marée du fondamentalisme musulman, le PSP s'est élevé en première place en 1973; le PAN,

53. Richard CLOGG, « The end of consensus politics », *The World Today*, mai 1978, pp. 184-191.

54. Marie Paul CANAPA, *La Yougoslavie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980.

55. Sabra SAYARI, « The Turkish Party System in Transition », *Government and Opposition*, hiver 1977-1978, pp. 39-57.

pour sa part, faisait campagne en recourant de manière flagrante aux symboles et tactiques du national-socialisme. Le PSP, pacifique en pratique mais le plus ambitieux des deux dans la promotion de l'industrialisation turque, a participé à tous les gouvernements au cours des années qui ont immédiatement suivi les mesures anti-immigration dans la Communauté européenne et l'augmentation des prix du pétrole. Le PAN s'est joint à une coalition de 1975 à 1977, conduisant de l'intérieur de l'appareil d'État une campagne violente contre les partis de l'aile gauche et contre les syndicats, tandis que la balance des paiements turques se détériorait et que les réserves de change s'épuisaient. Au cours de l'hiver de 1977, le gouvernement turc a dû se tourner vers le FMI au moment où les rivalités entre les États-Unis et l'Union soviétique s'intensifiaient dans toute la zone allant de la Méditerranée orientale à l'Afghanistan, en passant par l'Iran. Les gouvernements turcs successifs sont parvenus à conclure, au cours de l'année 1978, des ententes flamboyantes avec l'Union soviétique<sup>56</sup> en matière financière et commerciale, ainsi qu'en politique étrangère, afin de contrer l'inévitable cure d'austérité administrée par les puissances occidentales. L'autorité de l'État s'est effondrée; la violence s'est aggravée, les groupes rivaux étant appuyés par les livraisons illégales d'armes en provenance de l'Est ou de l'Ouest. En septembre 1980, les forces armées turques sont finalement entrées en action pour restaurer l'ordre, avec l'appui des États-Unis, éprouvés par la perte de leur position en Iran et par l'occupation de l'Afghanistan par l'Union soviétique.

Globalement, les États européens plus petits et moins développés qui bordent la Méditerranée étaient donc préoccupés, après 1973-1974, par les politiques de changement de régime. L'Espagne et la Yougoslavie ont accompli leur transition à partir des régimes implantés par Franco et par Tito. La victoire du PSOE, en octobre 1982, et l'adoption d'une présidence à la Suisse, en Yougoslavie, ont constitué deux changements de régime réussis – événements rares dans les autres parties du monde. La transition au Portugal et la nouvelle constitution ont mené à une impasse où les partis sont constamment en quête de formules de coalition, de même qu'à un Président loyal à un document perçu par les intérêts d'affaires et par les conservateurs comme incompatibles avec le fonctionnement de l'économie capitaliste. Caramanlis et la Démocratie Nouvelle ont introduit en Grèce une constitution plus compatible avec des politiques pluralistes et avec l'adhésion à la CEE; mais la victoire électorale de Papandréou et du PASOK, en octobre 1981, a mis de l'avant un ambitieux programme pour une économie faible dans un contexte de dépression mondiale. L'État démocratique turc s'est effondré; les généraux doivent encore élaborer une constitution viable, fournissant à la fois une représentation et une stabilité politique adéquate pour un pays en développement.

Pour les vingt États européens pris comme un tout, la variété des différentes priorités politiques manifeste au début des années 70 ouvrait la voie au consentement uniforme à des politiques de faible croissance et de lutte contre l'inflation. De plus, la distinction entre les États centralisés et les États décentralisés devenait plus incertaine. Ainsi, le poids des autorités de l'Allemagne fédérale sur les politiques

56. Udo STEINBACH, « Perspektiven der Türkischen Aussen-und Sicherheitspolitik », *Europa Archiv*, 25 juillet 1978, pp. 431-440.

budgétaires s'est accru, alors même qu'augmentait la part du revenu national constituée par les dépenses et les revenus gouvernementaux; l'Italie, la France, l'Espagne, la Belgique et la Grande-Bretagne ont toutes amorcé un processus de décentralisation ou de régionalisation. Qui plus est, au début des années 70, on observait une tendance générale allant des gouvernements conservateurs ou sociaux-démocrates poursuivant des politiques économiques activistes similaires, vers la prédominance de gouvernements conservateurs qui poursuivaient des politiques restrictives. Au début des années 80, seules la France, l'Espagne, la Grèce, la Suède et l'Autriche avaient des gouvernements de gauche ou de centre-gauche; mais toutes ont dû modérer les priorités de croissance ou d'emploi que visait leur politique économique pour les adapter aux exigences du marché. Dans la plupart des pays, indépendamment des mécanismes corporatifs, les relations entre les intérêts d'affaires, les intérêts agricoles, syndicaux ou professionnels, sont devenues tendues. La Grande-Bretagne s'est distinguée comme le pays où les institutions financières échappaient à l'intervention directive des autorités étatiques; la Bundesbank a maintenu un contrôle serré sur les conditions monétaires générales en République fédérale, les banques commerciales prédominant dans des marchés de capitaux étroitement réglementés. La Suisse a emprunté un chemin similaire. Dans tous les autres pays continentaux, les marchés de capitaux ont été subordonnés à l'autorité politique, ou comme dans le cas du Danemark, de la Hollande et de la Belgique, aux besoins de financement des gouvernements. Le financement externe des sociétés était essentiellement d'origine bancaire.

Dès le début des années 80, l'Europe de l'OCDE était caractérisée par une diversité d'États à l'autonomie strictement limitée par l'intégration des marchés nationaux dans les marchés européens et mondiaux. La discordance entre la diversité des États et le degré d'intégration différent aux marchés des biens, des capitaux et du travail, a été en partie manifestée par la vulnérabilité variable des États aux changements qui, depuis la fin des années 60, ont touché le système monétaire international. La mobilité du capital financier, qui contraste avec celle du capital industriel, des biens ou du travail, en est venue à agir telle une contrainte pénétrante et politiquement biaisée sur tous les gouvernements. C'est le sujet de la dernière partie.

### III - L'INFLATION, LES TAUX DE CHANGE ET L'ÉVOLUTION POLITIQUE

L'inflation, et les valeurs relatives des monnaies, a été une des principales préoccupations des États européens au cours des 20 dernières années. En termes politiques, l'inflation a impliqué la relation entre les autorités monétaires nationales et leur système politique, la liaison entre les politiques monétaires et les politiques touchant les taux de change, l'effet de la parité des changes sur le commerce et la compétitivité entre des économies étroitement intégrées, et le rôle du dollar. Ce dernier a joué un rôle déterminant. Après le retour à la convertibilité en 1958, le dollar a rapidement été établi comme la monnaie des réserves et du commerce mondial, reproduisant dans l'arène financière la primauté dont jouissaient les États-Unis dans les arènes militaire et industrielle. Comme les sorties du compte de capitaux excédaient les gains courants, au début des années 60, les États-Unis ont

invoqué leur situation de principale puissance du monde occidental pour avoir le privilège d'établir les déficits américains dans leur propre monnaie; les banques d'Europe occidentales ont consenti mais se sont senti obligées d'augmenter les réserves et de défendre les taux de change fixes. Pour maintenir la valeur du dollar proportionnelle à celle de l'or, les principales banques centrales ont créé, à Londres en 1961, un fonds commun d'or. Le rôle commercial du dollar s'était reflété dans la croissance des marchés de l'euro-dollar, situés initialement à Londres, où les banques commerciales ont attiré des dépôts à court terme, les transformant en crédits à long terme par l'intermédiaire d'un marché interbancaire en expansion. Les taux d'intérêts dans les marchés interbancaires du dollar en sont venus à déterminer les taux des marchés nationaux européens; les marchés interbancaires ont aussi échappé à la supervision des banques centrales et ils ont produit une source de financement, extérieure aux marchés de capitaux nationaux. En 1965, la situation des États-Unis en matière de paiements s'est détériorée encore, alors que s'élevaient les dépenses prévues par le budget américain pour la poursuite de la guerre au Vietnam et pour la mise en oeuvre des programmes d'assistance sociale de la « grande société » du Président Johnson. Par conséquent, l'année 1965 peut servir de point de départ pour la réflexion suivante sur l'influence croissante, au cours de cinq périodes distinctes, des marchés financiers mondiaux sur les préférences des gouvernements à travers l'Europe. Les périodes s'échelonnent comme suit: de 1965 à 1969, de 1969 au mois de mars 1973, de 1973 à l'été 1976, de 1976 au mois de mars 1979, enfin de 1979 à 1983.

#### A — L'attaque du dollar par de Gaulle, 1965-1969

En février 1965, de Gaulle lançait une attaque diplomatique contre le dollar, vaine tentative pour préserver le contrôle de la banque centrale sur la gestion des taux de change selon les règles d'ajustement convenues. Le conflit qui s'est ensuivi a souligné la diversité de vues existant au sein de l'Alliance occidentale à propos du rôle de l'État dans les économies mixtes et à propos des relations économiques internationales. Une hypothèse centrale de la politique française — rarement compatible avec les arrangements britanniques ou allemands — était que les autorités nationales conserveraient la responsabilité sur les règlements ou les mouvements du compte de capitaux, à la fois à court et à long terme<sup>57</sup>. Les banques centrales régleraient les soldes à court terme sur une base coopérative; chaque autorité nationale pourrait adopter sa propre politique concernant l'investissement à long terme. Les banques centrales seraient alors capables d'assurer des taux de change stables pour la concurrence en matière de biens et de services entre les entreprises de différents pays sur des marchés ouverts. Si un pays dépensait plus qu'il ne vendait sur le compte courant au reste du monde, le reste du monde prolongerait ses crédits à court terme pour couvrir le déficit. Si le déficit se perpétuait, le gouvernement de ce pays prendrait les mesures adéquates pour réduire la consommation nationale et, en plus, pourrait décider de dévaluer la monnaie.

57. Edward T. KOLODZIEJ, *French International Policy under de Gaulle and Pompidou, The Politics of Grandeur*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1974, pp. 176-221.

L'argument clef de la critique de de Gaulle était que le système existant avantageait les États-Unis et la Grande-Bretagne. En tant que pays dont les monnaies constituaient des réserves, mesurables selon l'étalon-or, ils étaient exempts de suivre les réglementations d'ajustement dans la mesure où les banques centrales des autres pays étaient désireuses d'accumuler des dollars, ou, encore, réinvestissaient dans les marchés privés de capitaux concentrés à Londres. Quatre aspects de ce « privilège exorbitant » alimentaient les critiques de de Gaulle et de ses conseillers<sup>58</sup>. Premièrement, l'accumulation des réserves en dollars et en livres sterling dans les banques centrales tendait à trouver sa contrepartie dans l'augmentation des ressources monétaires stimulant l'inflation. Deuxièmement, les sociétés américaines pouvaient acheter en masse des firmes et investir dans de nouvelles installations en France et dans la CEE, avec une monnaie surestimée. C'était à cela, plutôt qu'au principe même de l'investissement étranger, que s'opposait la France. Troisièmement, les déficits de la balance des paiements américaine, selon de Gaulle, étaient en partie le résultat des lourdes dépenses internes pour financer la course aux armements et l'aide militaire ou civile distribuée à travers le monde. La France se devait donc de chercher à atténuer les causes de la guerre froide, ou plutôt à en réduire la justification, en encourageant un rapprochement entre l'Allemagne et l'URSS, ou en mettant fin à l'isolement diplomatique soviétique. Quatrièmement, le développement des marchés privés de capitaux à court terme, commerçant avec les monnaies des « Anglo-Saxons\* », menaçait de déposséder les banques centrales de leur capacité de déterminer les taux de change sur la base des réglementations d'ajustement convenues. Plutôt, comme le soulignaient ceux qui proposaient un régime de taux de change flottant, ceux-ci seraient établis d'après la décision collective des acteurs sur les marchés mondiaux de capitaux. L'équilibre entre le pouvoir public et le pouvoir privé pencherait en faveur de ce dernier<sup>59</sup>.

Les politiques étrangères et intérieures de de Gaulle, basées en partie sur le besoin de conserver les entreprises commerciales concurrentielles dans une sphère distincte de la gestion des taux de change qui demeurerait une responsabilité publique, ont été écrasées par les événements. Premièrement, la France n'a pas réussi à s'assurer des appuis, parmi les gouvernements européens, dans sa lutte contre la politique du dollar menée par les États-Unis. En 1967, les États-Unis avertissaient la Bundesbank de ne pas imiter les autorités françaises en convertissant en or leurs avoirs en dollars, au moment où les pressions augmentaient au sein du Congrès des États-Unis pour les amener à retirer leurs troupes d'Europe. La dévaluation de la livre sterling, en novembre, a accéléré la conversion de Londres en centre des marchés « offshore » en expansion de l'eurodollar; en outre, la même année, les banques commerciales allemandes commençaient à réaliser des affaires au Luxembourg pour contourner les restrictions de la Bundesbank, imposées au fur et à mesure que les pressions vers une réévaluation du DM se précipitaient. Deuxièmement, la tendance généralisée vers l'activisme gouvernemental en matière

58. Guillaume GUINDEY, *Mythes et Réalités de la crise monétaire internationale*, Paris, Delmas, 1973.

\* (N.d.T.): En français dans le texte.

59. Andrew SHONFIELD, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, London, Oxford University Press, 1965. Shonfield a soutenu l'opinion opposée, à savoir que l'État avait les moyens de domestiquer les affaires ou le cycle politique.

de politiques fiscales ou industrielles a encouragé les gouvernements à se financer au-delà des revenus de l'impôt sur les marchés de capitaux mondiaux; à travers l'Europe de l'OCDE, les taux de profit déclinaient alors que les tarifs baissaient et que le plein emploi augmentait le pouvoir des syndicats sur les marchés du travail plutôt que vers l'administration. Les entreprises ont également recherché des sources externes de financement: seules les sociétés britanniques sont restées fidèles au financement par actions; sur le continent, les sociétés ont augmenté leurs investissements en recourant aux prêts bancaires. De 1965 à 1968, les gouvernements ont essayé de restreindre les pressions inflationnistes par des politiques de revenus, promettant des niveaux d'emploi élevés si les syndicats coopéraient au maintien de relations de travail harmonieuses. Mais, avec la vague de grèves qui s'est répandue sur l'Europe de l'OCDE en 1968 et 1969, de tels espoirs ont dû être mis au tombeau. Les syndicats ont obtenu des hausses salariales réelles, des changements touchant les lois sur les licenciements, ainsi que sur les garanties de pouvoir d'achat. Ainsi, dès 1969, les gouvernements, les partis politiques, les syndicats et les sociétés étaient moins résistants aux conséquences inflationnistes de leurs exigences: les taux d'inflation s'élevaient partout.

Les effets combinés des pressions inflationnistes internes et de l'expansion des marchés de l'Eurodollar n'étaient pas dénués d'une dimension relevant de la politique étrangère. Le glissement vers la gauche des politiques européennes à la fin de la décennie a été caractérisé par la liaison, chez les partis de gauche ou de centregauche, entre les politiques de redistribution intérieure et la détente Est-Ouest. L'Ostpolitik allemande a été amorcée en 1966 sous le gouvernement de Grande Coalition entre les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates à Bonn. L'invasion de la Tchécoslovaquie par le Pacte de Varsovie, en août 1968, a porté un coup fatal à la vision de de Gaulle d'une Europe allant de l'Atlantique à l'Oural et a momentanément interrompu la politique de Bonn visant à entretenir des contacts bilatéraux avec les gouvernements est-européens. Mais l'élection à Bonn d'une coalition des libéraux-démocrates et des sociaux-démocrates, durant l'automne 1969, a entraîné une détente dans les relations Est-Ouest et a rendu le climat international dans les pays d'Europe de l'Ouest plus favorable à une coopération plus étroite ou à une compétition plus forte entre les partis socialistes, les partis communistes et les syndicats. Considérant que les marchés ouest-européens représentaient 70% des exportations allemandes et que le gouvernement français s'inquiétait de ce que l'Allemagne développe une politique étrangère indépendante à l'égard de Moscou, le chancelier Brandt a fait contrepoids à son Ostpolitik en appuyant les propositions de la France, formulées en 1969 à La Haye, en vue d'établir une union monétaire européenne, fondée sur des taux stables de change. La France a atténué son opposition à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE et a coopéré à l'élaboration d'un mécanisme de Coopération Politique Européenne entre les ministères des affaires étrangères. Qui plus est, le successeur de de Gaulle, le président Pompidou, a autorisé une dévaluation du franc, en août 1969, en réaction aux récentes hausses salariales; le DM était réévalué en septembre dans l'espoir d'endiguer les afflux de dollars dans le système monétaire allemand. On espérait que des taux stables de change, au sein de la CEE, préserverait la stabilité relative des prix dans une zone commerciale intégrée et soutiendrait le mécanisme des prix de la

Politique Agricole Commune<sup>60</sup>. Au cours de la période suivante, qui va de 1969 à 1973, les États membres n'ont pas réussi à établir un mécanisme assurant des taux de clause stables de change. Leurs évolutions politiques divergentes ont empêché toute coordination réussie des politiques monétaires et fiscales; les États-Unis ont été en mesure d'imposer, à une Europe divisée, leurs propres préférences en ce qui touchait aux affaires monétaires internationales.

## B — Le Président Nixon et les politiques du dollar, 1969-1973

La période s'écoulant de 1969 à 1973 a été marquée par la confirmation de l'étalon-dollar, par la croissance des marchés monétaires européens et par le passage de taux de change fixes à des taux flottants. À partir de l'établissement, en 1968, d'un prix de l'or à deux paliers, le dollar est devenu de fait non convertible en or. Les marchés de l'eurodollar se sont développés rapidement avec la multiplication des banques américaines ou étrangères opérant à Londres, ainsi que les demandes soutenues de la part des gouvernements ou des sociétés pour obtenir des fonds. L'implication de cet état de choses a été rapidement saisie à Washington: il n'était pas nécessaire de soumettre l'économie intérieure des États-Unis à la discipline d'ajustement tel que le suggéraient les accords de Bretton Woods. L'argument en faveur de la modification du système financier mondial était d'autant plus évocateur que la principale source du déficit global des États-Unis en matière de paiements officiels réside dans ses dépenses militaires à l'étranger<sup>61</sup>. Simultanément, les États-Unis devaient maintenir la parité stratégique avec l'Union soviétique, concurrencer le Japon et la Communauté européenne dans le domaine commercial, agir comme un agent de police planétaire et répondre aux demandes intérieures en matière d'assistance sociale. Les Japonais et les Européens tenaient à ouvrir les marchés alors que les Américains voulaient les protéger; les citoyens américains n'étaient pas préparés par le Congrès à payer plus d'impôts pour assurer la défense d'alliés riches, pas plus que les États-Unis n'étaient préparés à se retirer du reste du monde<sup>62</sup>. Conséquemment, le reste du monde devrait accepter l'exercice par les États-Unis des droits du seigneur sur la valeur du dollar, la monnaie internationale. Comme l'a affirmé M. Dawson, directeur de la succursale londonienne de Morgan Guaranty, « La Banque fédérale peut, et elle le fait, créer des dollars quand c'est nécessaire. Sans les Américains, les grosses transactions en dollars ne pourraient être mises ensemble. Sans eux, Londres ne serait pas crédible en tant que centre financier international »<sup>63</sup>.

60. Voir Loukas TSOUKALIS, *The Politics and Economics of European Monetary Integration*, London, Allen and Unwin, 1977.

61. David P. CALLEO, Benjamin M. ROWLAND, *America and the World Political Economy, Atlantic Dreams and National Realities*, Indiana University Press, Bloomington and London 1973, pp. 97-117.

62. Robert E. OSGOOD *et al.*, *Retreat from Empire? The First Nixon Administration*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1973.

63. Cité par Hamish MCRAE, Frances CAIRNCROSS, *Capital City, London as a Financial Centre*, London, Eyre Methuen, 1973, pp. 225.

Une dernière tentative pour s'en tenir aux accords de Bretton Woods et pour endiguer la marée de l'inflation a été entreprise aux États-Unis et dans l'Europe de l'OCDE au cours des années 1969 et 1970. Mais après les élections à « mi-terme » qui se sont tenues aux États-Unis cette année-là, la politique économique s'est relâchée. La balance commerciale est devenue déficitaire et, en août 1971, le Président a déclaré le dollar non convertible en or. La dévaluation pondérée du dollar effective en décembre approchait 12% ; l'année suivante, plusieurs gouvernements – faisant face à des élections ou à une concurrence plus sérieuse de la part des partis politiques – se sont joints dans un élan combiné pour stimuler la croissance, accentuant les pressions inflationnistes dans l'économie mondiale.

Les États-Unis étaient en vedette. Le Président Nixon, encouragé par le succès de ses visites à Pékin et à Moscou, effectuées respectivement en février et en mai 1972, et confiant en l'heureuse issue des négociations de Paris sur le Vietnam, a fabriqué une vague de prospérité pré-électorale. En novembre, Nixon remportait aux élections une victoire écrasante ; mais les pressions sur le dollar augmentaient et une deuxième dévaluation, équivalant à 10% survenait en février 1973. Elle était suivie, un mois plus tard, par le flottement du dollar par rapport aux autres monnaies. Cela signifiait que la demande de dollars sur les marchés internationaux, par rapport à la demande d'autres monnaies, en déterminerait le prix, cette méthode contrastant avec la fixation de parités consenties impliquant des règles d'ajustement communes appliquées par les autorités nationales. Les approvisionnements en dollars étaient assurés pour les années à venir par le budget des États-Unis et les déficits du compte courant<sup>64</sup>. Dix ans plus tard, Helmut Schmidt en est venu à se lamenter d'avoir consenti, en mars 1973 alors qu'il était ministre des Finances de la République fédérale, à ce privilège pour les États-Unis<sup>65</sup>. Mais avant cela, il avait en outre exprimé ses doutes quant aux bénéfices pour l'Allemagne d'une dépendance à l'égard de la défense américaine<sup>66</sup>.

Les pays de l'Europe de l'OCDE n'étaient pas du tout préparés à résister à la diplomatie financière américaine. Pour la République fédérale, les taux de change fixes se montraient incompatibles avec l'engagement réglementaire de la Bundesbank à maintenir la stabilité des prix. Le flux du dollar s'est changé en déluge, la Bundesbank ayant dû intervenir lourdement sur les marchés de change pour maintenir la politique du DM. Ses réserves de change se sont élevées de 3 \$ milliards, en 1969, à 28 \$ milliards en 1973. Le DM était réévalué deux fois ; l'approvisionnement en monnaie se relevait, et les taux d'inflation augmentaient. Les demandes des employés pour obtenir des augmentations salariales et des avantages sociaux a entraîné des pressions sur les profits commerciaux. Les milieux d'affaires ont réagi en empruntant sur les marchés internationaux de capitaux, pour contourner les restrictions de la Bundesbank, et en important des « Gastarbeiter » des pays du sud de l'Europe. En Suisse, en Hollande et en Belgique, les influx de

64. Voir David P. CALLEO, *The Imperious Economy*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1982.

65. Helmut SCHMIDT, « The World Economy at Stake », *The Economist*, 26 février 1983, p. 26.

66. « Schmidt's Calculabilities », *The Economist*, 6 octobre 1979, pp. 47-54.

dollars ont eu des effets similaires. Les banques suisses ont remis en circulation les influx sur les marchés de monnaie européenne; un marché du franc euro-suisse s'est développé. La Hollande et la Belgique ont toutes deux suivi l'exemple de la République fédérale en essayant d'ériger un mur de contrôles contre les afflux de capitaux et, en vain, de coopérer au sein de la CEE pour maintenir les taux de change stables. En 1972, les États membres de la CEE ont souscrit à un flottement constant des taux de change, impliquant une coordination étroite des politiques économiques et des priorités adoptées par rapport au dollar. Les pays nordiques se sont associés à l'initiative.

Mais les conditions politiques n'étaient pas favorables à l'expérience. En Grande-Bretagne, le gouvernement conservateur – poursuivant une initiative travailliste – a fait adopter l'« Industrial Relations Act » en 1971, intensifiant les conflits. En 1972, les grèves faisaient perdre plus de 23 millions de jours de travail. Les réformes bancaires libérales de 1971 ont démantelé le cartel des banques de virement, par lequel les taux d'intérêt avaient été régularisés. La concurrence pour le financement s'est avivée, élevant le coût des emprunts aux entreprises. Les profits des sociétés étant compressés à la fois par une augmentation des salaires réels et un bond des taux d'intérêt, le gouvernement a adopté une position expansionniste. Qui plus est, l'intégration du marché britannique dans le marché américain a accru la vulnérabilité de l'économie britannique aux tours et aux détours de la politique monétaire américaine. Les fonds sont sortis des États-Unis en 1971, gonflant les réserves monétaires de la Grande-Bretagne<sup>67</sup>; en juin 1972, la spéculation, relativement à la hausse des coûts internes, a précipité le flottement de la livre sterling. En Italie, les faibles gouvernements de centre-gauche ont été tirés dans toutes les directions par les partisans du mouvement syndical, par les divisions chez les employeurs, enfin par la renaissance de groupes néo-fascistes bénéficiant d'appuis au sein du ministère de l'Intérieur. Les droits des travailleurs ont été étendus à tous les secteurs de la production, en mai 1971, par le Statut des Travailleurs; les trois principaux syndicats – CGIL, CISL ET UIL – se sont unis en une confédération souple en 1972. Après deux ans de faible croissance, les profits se trouvant pressés à la fois par une forte augmentation des sommes consacrées aux salaires et par des taux de change stables, les démocrates-chrétiens ont cherché à étayer leur position par une course vers la croissance, amorcée à la fin de 1972. Enfin, en France, la formation de l'Union de la gauche, en juin 1972, et la perspective d'élections générales en mars 1973 ont conduit le gouvernement conservateur français à adopter des mesures similaires, tout en introduisant des contrôles sur les prix, le crédit et le change afin de conserver la parité du franc dans le flottement conjoint des taux de change au sein de la CEE.

La politique monétaire des États-Unis a contribué au désarroi européen. La vague de prospérité pré-électorale de Nixon a aidé à entraîner l'économie allemande, qui déjà fonctionnait presque à plein rendement, à stimuler encore sa demande et ses exportations. Les réclamations salariales ont grimpé. Les dollars ont afflué en quête de DM ou de francs suisses. En mars 1973, la Bundesbank cessait d'intervenir pour appuyer le dollar sur les marchés de change. Des mesures de

67. OECD Economic Survey, *United Kingdom*, janvier 1973, p. 12.

stabilisation vigoureuses ont accompagné le glissement vers le « flottement » des taux de change. La Banque Nationale suisse a adopté des mesures parallèles de stabilisation interne et de non intervention sur les marchés de change. Les banques centrales néerlandaise, belge et autrichienne se sont jointes au mouvement ascendant du DM contre le dollar, mais elles n'ont pas adopté des mesures de stabilisation aussi sévères qu'en Allemagne: leurs politiques de « devise forte » visaient à modérer les hausses internes de prix et de salaires par des pressions à la baisse des prix à l'importation et, de là, à préserver leurs politiques de compromis entre les représentants des secteurs de l'agriculture, des affaires et du travail. Les pays nordiques en ont fait autant.

Mais la Grande-Bretagne, l'Italie et la France – sans parler des pays méditerranéens – étaient politiquement incapables de suivre l'Allemagne dans une politique de stabilisation. En Grande-Bretagne, les conservateurs s'élançaient à la poursuite de la croissance. L'« Industry Act », adopté tôt en 1972, fournissait au ministère de l'Industrie et du Commerce des fonds pour financer des projets; un budget expansionniste stimulait la demande; on permettait le flottement de la livre sterling en juin, un mois après que la Grande-Bretagne ait adhéré au flottement conjoint des taux de change au sein de la CEE; la masse monétaire (M3) s'est élargie durant l'année à 23%<sup>68</sup>. En novembre, le gouvernement a imposé une politique de réglementation des prix et des revenus, et les salaires ont été indexés au taux de l'inflation. La Grande-Bretagne est donc entrée dans la CEE en 1973 – aux côtés du Danemark et de l'Irlande – pendant un boom inflationniste, plus que jamais intégrée dans la zone du dollar et porteuse d'un déficit en expansion pour ce qui est de son commerce avec le continent. En Italie, les autorités ont permis le flottement de la lire en février 1973 et la demande interne a été stimulée par des politiques fiscales expansionnistes et par de lourdes dépenses d'investissement qu'effectuent les sociétés d'État. Mais des règlements salariaux considérables en avril, suivis par le renforcement des taux d'intérêt mondiaux en réaction aux politiques de la Bundesbank<sup>69</sup>, ont grevé la balance des paiements. En France, le gouvernement conservateur a cherché à parer au défi électoral que représentait la gauche, a satisfait les demandes de la section la plus conservatrice de son électorat, a accentué la croissance, s'est joint au fonds de roulement commun de la CEE et a maintenu la parité du franc par rapport aux autres monnaies de la CEE: 74% des exportations françaises totales étaient acheminées vers des pays d'Europe occidentale. Mais, en mars 1973, les partis de l'Union de la gauche remportaient 46,3% des voix; les autorités allemandes adoptaient des mesures de stabilisation; la diplomatie américaine cherchait à profiter de la dépendance militaire européenne en exerçant des pressions pour entraîner une libéralisation plus poussée du commerce, tout en admettant un flottement du dollar; la guerre d'octobre 1973 et l'augmentation subséquente des prix du pétrole ont finalement anéanti le flottement conjoint des pays au sein de la CEE. En janvier 1974, le franc français s'était détaché du DM, laissant ce dernier agir comme pilier de la « zone DM », cordonnée par la Bundesbank et les autres banques centrales des pays ayant des liens étroits avec l'économie

68. OECD Economic Survey, *United Kingdom*, mars 1973, p. 15.

69. Marcello de CECCO, « Italy's Payments Crisis: *International Affairs*, vol. 51, no 1, janvier 1975, pp. 3-10.

allemande, sa valeur fluctuant directement par rapport à celle du dollar. L'Europe de l'OCDE s'est scindée en une zone de devises « fortes » et une zone de devises « faibles ».

### C — Les taux de change flottant, 1973-1976

La période qui va de mars 1973 à l'été 1976 a été caractérisée par la coordination des lignes de conduite entre Bonn et Washington, la République fédérale en venant à servir de modèle à ses voisins capricieux. L'économie politique allemande a apparemment incorporé les vertus prônées par les théoriciens monétaristes. La combinaison des mesures de flottement et de stabilisation, en mars 1973, a permis à la Bundesbank de reprendre le contrôle de la politique monétaire et des taux d'intérêts internes. La compression de la demande interne a accompagné une augmentation du surplus commercial avec la CEE, qui est passé de 8,5 milliards de DM en 1973 à 17,3 milliards de DM en 1974. L'amélioration des termes d'échanges, grâce à la réévaluation du DM, a permis de compenser l'augmentation des prix des matériaux bruts et du pétrole qu'ont dû assumer les producteurs allemands. Le commerce allemand s'est tourné vers les pays de l'OPEP et vers les pays en développement et, dès 1976, il comportait un surplus net à la rubrique des échanges avec les producteurs de pétrole. La réévaluation du DM et le ralentissement des taux de croissance ont imprimé un élan aux investissements extérieurs directs, ainsi qu'une relance des banques allemandes à l'étranger.

La coordination politique des divers éléments entrant en jeu dans le processus décisionnel allemand et l'appui massif de l'opinion publique aux politiques et aux institutions existantes en sont venus à justifier le bien-fondé du thème de « Modell Deutschland ». Après la mutation de Helmut Schmidt du ministère des Finances à la Chancellerie, qui a remplacé à ce poste Willy Brandt en avril 1974, l'accent a été mis sur l'expertise en politique économique. L'autonomie réglementaire de la Bundesbank dans la gestion de la monnaie et des taux de change a été soutenue par l'hostilité du public à toute politique inflationniste. Des objectifs monétaires ont été introduits en 1974, pour servir de guide aux négociations salariales, après qu'aient été abandonnées les « disciplines » externes que fixaient les taux de change. Les ressources gouvernementales ont été concentrées sur la coordination politique dans le domaine budgétaire, ainsi que sur la conservation d'un contact régulier avec les patrons et les syndicats<sup>70</sup>. Le biais conservateur qu'a pris la politique a été renforcé par l'adoption de politiques industrielles d'ajustement, autorisant la hausse du taux de chômage; les dépenses gouvernementales ont été limitées grâce à l'opposition effective, à Bonn, des chrétiens-démocrates et des libéraux-démocrates aux politiques de relance économique, défendues par les sociaux-démocrates. Une « Loi visant à améliorer la structure du budget » a été adoptée en août 1975, obligeant les autorités fédérales à réduire les déficits imposants qui ont suivi la récession de l'année. À l'automne 1976, le gouvernement SPD-FDP était réélu davantage à cause de sa gestion économique qu'en raison de ses réalisations en politique étrangère, comme cela s'était produit en 1972.

70. Voir Kenneth DYSON, « The Politics of Economic Management in West Germany », *The West German Model*, pp. 35-55.

L'isolement partiel de la République fédérale par rapport aux bouleversements financiers mondiaux a accompagné la croissance du DM en tant que « monnaie polaire »<sup>71</sup>. Les monnaies nordique, néerlandaise, belge, autrichienne et suisse ont suivi l'ascension du DM, opposé à l'évolution du dollar; la modération dans les mouvements des taux de change a été assurée par les politiques relativement conservatrices des gouvernements républicains à Washington, d'abord sous Nixon et ensuite sous l'administration du Président Ford. Seuls trois gouvernements d'Europe occidentale ont égalé les politiques ou les performances allemandes, bien que chacun ait suivi sa propre voie. Par sa poursuite résolue de la stabilisation et de la réévaluation, la Suisse a adopté les politiques les plus proches de la République fédérale. Les profits ont été compressés dans les secteurs exposés, alors que les coûts relatifs s'élevaient et que la concurrence devenait plus intense. L'investissement dans l'économie interne a chuté précipitamment, tandis qu'augmentait l'investissement direct à l'étranger. Le chômage a été maintenu à un niveau minimal dans la mesure où les femmes se retiraient du marché du travail et que les immigrants rentraient chez eux. Le ressentiment public contre une hausse des impôts posait des limites à la croissance des dettes du secteur public. Les travailleurs ont participé à la formulation de la politique par l'intermédiaire du Parti socialiste, membre permanent de la coalition. En Autriche, la ligne de conduite adoptée a privilégié l'emploi et la continuation des politiques de coopération à tous les niveaux. Mais le ministère des Finances a rejeté des politiques budgétaires restrictives; les taux de croissance et les dépenses d'investissement ont été soutenus par le gouvernement et les déficits extérieurs, ce qui a comporté une augmentation des dettes. Les prix ont été maintenus à des bas niveaux grâce à des augmentations salariales modérées, à une concurrence plus intense sur les marchés intérieurs et à une ascension du schilling parallèle au DM. Enfin, en Finlande, le président Kekkonen a passé par-dessus les partis politiques, avec l'appui de la Banque de Finlande, pour freiner l'inflation et le déséquilibre extérieur, en mettant sur pied un plan de stabilisation au cours de l'hiver 1975; environ 80% du déficit commercial accumulé par la Finlande en 1974-1975 provenaient de ses échanges avec l'Allemagne et avec la Russie, ce qui menaçait de saper la politique de neutralité.

Dans d'autres petits pays, les politiques de « devises fortes » ont été moins une expression de la prospérité économique que des actions défensives visant à protéger les systèmes politiques fragiles. Après 1973, les gouvernements sociaux-démocrates de la Hollande, de la Suède et de la Norvège, ont été tributaires de l'appui parlementaire de la gauche socialiste ou communiste. En Belgique et au Danemark, la fragmentation de la politique partisane est liée à la querelle politique entre Flamands et Wallons et à la désillusion partielle de l'électorat danois face à l'État providence. Tous les gouvernements ont cherché à maintenir la demande, en 1974-1975, en se basant sur l'hypothèse d'une amélioration prochaine du commerce mondial. Mais les ventes ont stagné, les profits ont été comprimés et les déficits se sont élargis. Seules la Hollande et la Norvège pouvaient en appeler aux ressources énergétiques de la Mer du Nord. Dès 1976, les politiques de lutte de classe ont été

---

71. The expression is Brendan Brown's, in *The Dollar-DM Axis: On Currency Power*, New York, St Martin's Press, 1979.

mises en évidence partout. En Belgique, cela a été tout juste camouflé par les querelles linguistiques : les sociétés étrangères ont réduit leurs nouveaux investissements dans les Flandres ; les bureaucraties syndicales ont maintenu le flux des transferts alors que le chômage augmentait, notamment en Wallonie, dont l'économie est dominée par la discrète Société Générale. En Hollande et en Suède, les socialistes se sont heurtés à la ferme opposition des employeurs face aux propositions concernant les ressources des salariés ou un contrôle public des banques et des institutions financières. Le cas le plus remarquable s'est produit en Suède où, lors de son Congrès de juillet 1976, le LO – le syndicat des travailleurs d'industrie – a accordé un appui prudent à une proposition concernant un fonds aux bénéfices des salariés, contrôlé par les syndicats et financé par le biais des profits des sociétés. En trois décennies, le LO aurait été en mesure d'acquérir la majorité des droits de propriétés des principales sociétés multinationales opérant en Suède<sup>72</sup>.

La stabilisation dans la « zone DM », de concert avec les augmentations des prix du pétrole, ont pesé lourdement sur la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et les plus petits pays méditerranéens. Dès 1976, seules l'Allemagne, la Hollande, l'Autriche et la Suisse géraient des comptes courants excédentaires. Tous les autres dépendaient des afflux de capitaux pour soutenir l'activité économique ou des gouvernements fragiles. Leurs demandes de fonds ont été satisfaites par l'injection sur les marchés de l'eurodollar de dollars en provenance de pays exportateurs de pétrole et des États-Unis. La médiation facilitant la circulation de ces flux financiers incombait aux marchés financiers privés, composés de 50 grosses banques multinationales et d'une centaine d'institutions plus petites<sup>73</sup>. Elles remplacent en fait les institutions officielles dans leurs fonctions de création de liquidité ou de gestion des taux de change<sup>74</sup>. Ainsi, les responsables des Banques centrales au sein du Bureau des règlements internationaux (B.R.I.) ont laissé entendre, après l'effondrement en 1974 de la Herstatt sur les marchés de change à terme, qu'un soutien pourrait être apporté aux banques faisant face à une crise de crédit sur les marchés ; cela était interprété comme un appui de la Banque centrale à la poursuite des opérations de remise en circulation par les banques privées. Le FMI est devenu un gardien du monde financier, en ce que les banques privées ont rendu leurs avances de fonds, dans les cas les plus hasardeux, conditionnelles à l'aide du FMI.

Compte tenu de l'augmentation des crédits alloués par les banques privées aux gouvernements en Europe occidentale et dans le monde en développement, les marchés financiers ont montré qu'ils manquaient particulièrement de patience face aux efforts combinés des États-Unis et des gouvernements ouest-européens pour sortir l'économie de la récession à l'automne 1975. Les conditions économiques n'étaient pas favorables à une relance heureuse : à l'automne 1975, la capacité de

72. HANCOCK, « Sweden » in *Western European Party Systems*, éd. P.H. Merkl, p. 195.

73. Joël MÉTAIS, « Le système financier international privé dans le déséquilibre monétaire international depuis 1974 », *Revue Économique*, vol. 30, no 6, novembre 1979, pp. 1017-1066.

74. Guido CARLI, « Pourquoi les banques sont impopulaires », Per Jacobsen Foundation Conference 1976. « Le système des banques privées a pris le contrôle des fonctions appropriées à une institution officielle ayant le pouvoir de financer les déséquilibres de la balance des paiements, par la garantie de crédits et la création de liquidité internationale », Cité par MÉTAIS, novembre 1979, p. 1064.

production était peu mise en valeur, les tendances de la demande mondiale avaient changé. De plus, dans l'optique des marchés financiers, les conditions politiques de l'Europe étaient fort peu rassurantes. Étant donné ce climat d'opinion, il n'était pas étonnant que les efforts du Président Giscard d'Estaing pour stabiliser les marchés de change n'aient abouti à rien. À Rambouillet, en novembre 1975, le Président français avait recherché l'engagement des dirigeants politiques des États-Unis, de l'Allemagne, du Japon, de Grande-Bretagne et d'Italie, à empêcher des fluctuations erratiques des taux de change. L'entente a ouvert la voie à l'amendement, en Jamaïque au mois de janvier 1976, des articles de l'Accord du FMI, validant le rôle du dollar et sanctionnant officiellement l'entrée en jeu de mécanismes financiers privés au coeur des politiques mondiales.

L'inconstance des marchés financiers devenait bientôt évidente alors que la relance économique combinée des pays de l'OCDE acquérait de la force au cours de l'automne 1975. La spéculation a d'abord été déclenchée en Italie en janvier 1976, au moment où les socialistes se retiraient du gouvernement: sortant du pays, les fonds trouvaient refuge en Suisse, en prévision d'une avance du PCI aux élections générales prévues pour le mois de juin. Entre décembre 1975 et juin 1976, le taux du change effectif de la lire a chuté de plus de 22%<sup>75</sup>. En Grande-Bretagne, les marchés financiers faisaient peu confiance au gouvernement travailliste, l'inflation s'établissant aux environs de 25% et le secteur des sociétés faisant face à une grave crise de liquidité. Le déficit gouvernemental représentait de 8 à 9% du PNB et les profits invisibles étaient à la baisse. Lorsque, le 4 mars 1976, les marchés ont soupçonné la Trésorerie et la Banque d'Angleterre de tenter de manigancer une dévaluation en vue de promouvoir les exportations, les retraits de l'OPEP dans les soldes de la livre sterling et les sorties de capitaux à court terme se sont transformés en avalanche<sup>76</sup>. En France, l'économie s'est relevée rapidement à l'automne de 1975, grâce aux mesures visant à la stimuler; mais l'emploi a stagné alors que les entreprises faisaient face à des demandes excédant les capacités existantes ou investissaient dans de l'équipement leur permettant d'économiser la main-d'oeuvre<sup>77</sup>. Le volume des importations s'est accru. La Banque de France a tenté en vain de soutenir la parité du franc avec le DM, puis elle l'a laissé se dévaluer le 15 mars, soit le lendemain des élections cantonales ayant donné une avance supplémentaire à l'Union de la Gauche. Enfin, en Espagne, le roi Juan Carlos, qui avait succédé à Franco en octobre 1975, entreprenait avec l'appui officiel des États-Unis des négociations pour obtenir un europrêt, présenté comme un geste de soutien essentiel de la part de la communauté financière internationale pour aider l'Espagne à surmonter la période de déficits comptables qui caractériserait, cela était facile à prévoir, la phase de transition vers le gouvernement constitutionnel<sup>78</sup>.

75. Michel BOYER « Le Pays devant la peur », *Le Monde*, 16 juin 1976.

76. Pour un exposé complet, voir William KEEGAN, R. PENNANT-REA, *Who Runs the Economy: Control and Influence in British Economic Policy*, Londres, Maurice Temple Smith, 1979, pp. 152-192.

77. OECD Economic Survey, *France*, février 1977, au sujet des événements de 1975-1976.

78. Voir de l'auteur, « Spain's Apertura: A smell of Roses? » *Iberrian Studies*, vol. VI, no 1, printemps 1977, pp. 9-16.

À la fois Bonn et Washington ont soutenu une combinaison de politiques de remise en circulation et de stabilisation modérée, rien moins que pour parer au glissement des politiques partisans européennes vers la gauche. Le zénith de cette collaboration a été atteint au cours des négociations visant à ce que le gouvernement travailliste britannique obtienne un prêt du FMI et des banques centrales. Il y avait aussi une inquiétude à l'effet que les Travaillistes britanniques puissent ne pas honorer leurs dettes auprès des euro-banques, déclenchant une vague de tels manquements à travers le monde<sup>79</sup>. Après de longues négociations, entremêlées de retraits massifs additionnels de livres sterling et une mévente des bons d'État<sup>80</sup>, les Travaillistes se sont orientés vers des politiques de restriction. Lors du Sommet de Porto-Rico, qui réunissait en juin les dirigeants des pays industriels avancés, le chancelier Schmidt parlait pour l'Alliance occidentale en affirmant qu'aucun crédit ne serait garanti à l'Italie si le PCI participait au gouvernement. Étant donné cet avertissement, le PCI et les syndicats n'avaient pas beaucoup d'autre choix, après les élections de juin 1976, que d'appuyer de l'extérieur la politique nationale d'« austérité ». D'ailleurs, revenant de Porto-Rico, Giscard d'Estaing annonçait que la première priorité de la politique économique française était la lutte contre l'inflation. Les organisations patronales et les banques à travers l'Europe occidentale se sont fait l'écho de cette idée à l'effet que les dépenses gouvernementales devaient être coupées, que les marchés de capitaux soient libres pour l'usage privé, que les marchés d'actions ordinaires se raniment, que les profits se reconstituent et que les transferts soient réduits. Le penchant vers la stabilité selon le « modèle allemand » a élargi la distance idéologique séparant les partis conservateurs, libéraux, ou socialistes et communistes. Cela a incité une division des partis politiques alors que les keynésiens penchaient vers les idéaux monétaristes, s'accrochaient à leurs plus vieilles recettes, ou se tournaient vers les positions socialistes. Les partis communistes ont développé des positions « euro-communistes » en matière de politique économique, c'est-à-dire qu'ils ont appuyé des restrictions dans les revenus en Italie et en Espagne, ou plus de nationalisations en France. Dans ce pays, les gaullistes sont entrés en opposition de l'intérieur de la majorité présidentielle. En septembre, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Portugal sont tombés sous la tutelle du FMI et les sociaux-démocrates suédois ont connu leur première défaite électorale en quarante ans. Le nouveau climat politique en Europe a été symbolisé par la réception, en octobre, du prix Nobel des Sciences économiques par Milton Friedman<sup>81</sup>.

#### D — Les divergences entre la République fédérale et les États-Unis, 1976-1979

Ce qui apparaissait à l'époque comme le point culminant des relations germano-américaines semble, rétrospectivement, en avoir constitué le tournant. Bonn a souscrit à la redéfinition des articles de l'Accord du FMI consacrant l'étalon-dollar et le « flottement » des taux de change. Le caractère acceptable de ce nouvel étalon,

79. KEEGAN, PENNANT-REA, *Who Runs the Economy*, pp. 162-163.

80. Barry RILEY, « Gilt Edged: A System Under Strain », *Financial Times*, October 30, 1976.

81. Bo AXELL, Birgitta SWEDENBÖRG, *Milton Friedman och Ekonomiepriset*, Académie-litteratur, Stockholm, 1979.

du point de vue de la République fédérale, était tributaire de la capacité du dollar de conserver une valeur équitablement compatible aux autres monnaies, particulièrement au DM. Deux facteurs essentiels alimentaient la lutte des États-Unis contre toute restriction de ce type. Premièrement, les grandes banques américaines engagées dans la politique du « recyclage », et nerveuses au sujet des crédits croissants qu'elles accordaient aux pays en développement dépourvus de pétrole, étaient impatientes de voir les États-Unis, l'Allemagne et le Japon, relancer leurs économies, entraînant le reste du monde vers des balances de paiements équilibrées<sup>82</sup>. Deuxièmement, le candidat démocrate Jimmy Carter faisait campagne en mettant de l'avant un programme keynésien de réduction du chômage. La victoire de Carter a conduit à l'application d'un programme conscient de relance, lequel commençait à produire un immense déficit dans le compte courant dès le milieu de 1977, en plus de la sortie des capitaux. La chute du dollar qui s'ensuivit, a provoqué une réévaluation du DM et du franc suisse; le glissement à la baisse du dollar, en réduisant les factures des importations de pétrole, donnait aux pays européens déficitaires une occasion de revenir à des surplus du compte courant et de relâcher les politiques monétaire et fiscale internes. Ainsi, l'élection de Carter a momentanément renversé la tendance de 1976 à des politiques économiques conservatrices: les États-Unis et la Grande-Bretagne, alliés aux gouvernements plus faibles du nord et du sud de l'Europe, ainsi qu'aux partis sociaux-démocrates ou aux syndicats, ont cherché à relancer l'économie de l'Allemagne; à Bonn, le gouvernement SPD-FDP s'est aligné avec les conservateurs, en place à Paris, pour créer une « zone de stabilité » dans les taux de change en Europe.

En abord de la Méditerranée, les autorités financières ont saisi l'occasion de bénéficier du mouvement à la baisse du dollar par rapport au DM et au franc suisse. La compétitivité des prix à l'exportation s'est améliorée; en terme de monnaie locale, les bénéfices tirés du tourisme ou les envois de fonds en provenance de pays à « devise forte » se sont élevés. Les réserves de change ont été refaites. En Italie, les réserves de change se sont accrues de 1,8 \$ milliard en mai 1976 à 18,1 \$ milliards en 1979. L'impasse politique caractérisant les relations entre les démocrates-chrétiens et le PCI excluait toute entente sur la réforme du secteur étatique. Dans l'est de la Méditerranée, la Grèce et la Yougoslavie ont maintenu des taux de croissance élevés, au prix de dettes extérieures. Pour Tito, la croissance était le support indispensable d'une décentralisation administrative étendue des pouvoirs à travers la fédération, en guise de préparation à la succession. Pour ce qui est de la Grèce, la croissance a aidé Caramanlis à réduire les tensions sociales, au moment où la nouvelle constitution entrait en vigueur et où le pays demandait d'adhérer à la CEE. Mais cela n'a pas réussi à prévenir les avances électorales du PASOK. En 1977, les réserves de la Turquie en devises fortes s'épuisaient, l'autorité étatique s'effondrait et de longues négociations étaient amorcées entre Bonn, Washington et Ankara, par l'intermédiaire du FMI et de l'OCDE. Dans la péninsule ibérique, l'évolution politique était plutôt moins spectaculaire. En Espagne, la conclusion du pacte de Moncloa entre tous les partis politiques assurait des restrictions salariales et libérait l'ordre du jour des Cortès pour débattre de la constitution; mais l'UCD

82. Voir la section spéciale, « Debt and the Banks », dans *Foreign Affairs*, juillet 1977.

dominante a appliqué une politique économique restrictive, faisant monter les taux de chômage. Au Portugal, le PCP était suffisamment retranché sur ses arrières pour défendre le statu quo constitutionnel de 1976, bloquant tout mouvement vers des politiques économiques plus libérales.

Dans le nord de l'Europe, le glissement du dollar vers le bas a permis aux gouvernements faibles de prendre un répit momentané, avec des résultats également incertains. La Banque d'Angleterre, comme sa contrepartie italienne, a utilisé les influx de dollars au début de 1977 pour intervenir sur les marchés de change, pour reconstituer ses réserves et maintenir bas le cours de la livre sterling. De janvier à octobre 1977, les réserves britanniques de change sont passées de 4,2 \$ milliards à 20,4 \$ milliards, facilitant grandement le remboursement des dettes contractées. Qui plus est, en janvier, la Banque d'Angleterre a conclu les accords de Bâle avec huit autres banques centrales, procurant à la Grande-Bretagne une ligne de crédit de 3 \$ milliards et prévoyant une consolidation des bilans officiels afin de réduire le rôle de la livre sterling en tant que monnaie de réserve. Le 31 octobre, on permettait à la livre de flotter à la hausse en réponse à la demande spéculative d'une monnaie soutenue par le pétrole de la Mer du Nord. Les plaintes des exportateurs britanniques de produits manufacturiers au sujet de la compétitivité des prix étaient négligées et, dans la mesure où la livre retrouvait le statut de « devise forte », sa part des réserves mondiales totales s'est encore mise à augmenter lentement. Pendant ce temps-là, les flux spéculatifs de dollars se sont dirigés vers le DM et vers le franc suisse, menaçant de pousser à la hausse le schilling autrichien et des monnaies nordiques liées au DM. Une avalanche de dévaluations s'est ensuivie; la Banque Nationale d'Autriche a autorisé que le schilling tombe plus bas que le DM, aux bénéfices des exportateurs; les monnaies suédoise, norvégienne, finlandaise et danoise ont été dévaluées, les trois premières se stabilisant en un panier de monnaies qui ont donné un plus grand poids à la livre et au dollar. La dévaluation a mis sous tension les mécanismes nordiques de négociations corporatives: les positions retranchées des syndicats ont tendu à assurer une augmentation des transferts, à relever les frais totaux des employeurs et à élargir la distance idéologique entre les partis politiques. Les partis conservateurs nordiques, cela a été indiqué, sont passés à l'offensive idéologique en se faisant les champions de l'affectation des investissements par le biais de marchés de capitaux moins réglementés. Mais les divisions parmi les partis non socialistes suédois au gouvernement entre 1976 et 1979 ont souligné les limites d'une renaissance conservatrice en Scandinavie. Seule la Finlande est parvenue à tirer partie de la dévaluation en 1975, et encore en 1977-1978, de manière à ce qu'elle desserve ses exportations et sa croissance.

Mais le principal résultat de l'élection de Carter à la Maison Blanche a été de révéler la précarité de la mobilité combinée du DM et du dollar. Le problème comporte deux aspects. Premièrement, la réévaluation du DM, jointe à sa lente émergence en tant que deuxième monnaie nationale de réserve, n'était pas compatible avec l'organisation interne, autour des groupes de producteurs, du régime allemand. La réévaluation a compromis les exportations allemandes, a fait augmenter les coûts relatifs en main-d'oeuvre et a précipité l'investissement extérieur des entreprises et des banques allemandes. L'emploi continu d'une monnaie de réserve

pour soutenir les déficits financiers gouvernementaux, supposerait une volonté nationale d'entretenir un déficit du compte courant, est financé par les sorties à même le compte de capital. Mais cela soumettrait la politique à des tensions sévères et irait à l'encontre des intérêts des exportations et des producteurs allemands. Deuxièmement, l'internationalisation des banques et des devises nationales était considérée par la Bundesbank comme une menace à son propre contrôle sur la politique monétaire du pays et sur les banques allemandes. Les contrôles internes sur les capitaux étrangers à l'entrée, la coordination étroite dans l'élaboration de la politique avec les banques commerciales ou le mouvement vers les taux flottants du change, se présentaient comme autant de moyens de préserver l'autonomie nationale. Que survienne un quelconque affaiblissement de ce contrôle et de cette autonomie par un processus d'internationalisation similaire à celui qu'a connu la Grande-Bretagne frapperait au cœur du consensus allemand. De là, la consternation éprouvée à Francfort lorsque la spéculation sur le dollar a suscité, en novembre 1977, le décalage de la livre sterling au profit du dollar. Dès le premier quart de 1978, la Bundesbank avait absorbé 7,6 \$ milliards en tentant de limiter la réévaluation du DM. La contrepartie des fortes interventions de la Bundesbank sur les marchés de change a été la croissance du DM en tant que réserve monétaire internationale, cette devise représentant dès la fin de 1978 onze pour-cent des réserves mondiales totales. L'Allemagne, autrement dit, s'est substituée à la Grande-Bretagne en tant que pays venant tout de suite après les États-Unis du point de vue des réserves monétaires.

Les demandes américaines et britanniques pour obtenir de l'Allemagne une relance de son économie et une réévaluation du DM ont inévitablement stimulé le conflit. La Bundesbank, les intérêts industriels, les chrétiens-démocrates et les libéraux-démocrates s'opposaient à la relance par crainte de l'inflation ou des augmentations d'impôt; tous les intérêts touchés par les exportations étaient opposés à une réévaluation plus forte. L'offensive diplomatique allemande pour l'obtention de taux de change plus stables a été déclenchée au début de 1978. Une détérioration soudaine de la situation sur les marchés de change a fourni, en avril, l'occasion de prendre position: suite à une lettre du roi Khaled au président Carter l'avertissant que l'Arabie saoudite cesserait de résister aux pressions de l'OPEP pour augmenter le prix en dollars du pétrole si la monnaie américaine continuait de se dévaluer, le chancelier Schmidt, dans un discours prononcé à Hambourg, accusait les États-Unis de se comporter de façon irresponsable. Selon lui, les banques centrales étrangères ne pouvaient continuer à absorber l'excès de liquidité provenant de la balance des paiements américaine<sup>83</sup>. La Suisse et l'Allemagne ont toutes deux eu à choisir entre l'intervention sur les marchés de change, avec des conséquences inflationnistes, ou la réévaluation et des pertes dans la compétitivité des prix à l'exportation. Il s'est ensuivi une lutte de six mois pour amener les États-Unis à une plus grande rigueur dans les affaires monétaires. Finalement, en novembre 1978, le président Carter annonçait la création d'un fonds d'intervention de 30 \$ milliards et, en février 1979, le ministère américain des Finances, avec le FMI, contractait, auprès des banques allemandes, un emprunt de 5,5 milliards de DM sous forme de « bonds Carter ».

83. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 avril 1978.

Ainsi, le monde était officiellement lancé dans un système de réserves de change multiples.

Parallèlement, l'Allemagne se joignait à la France en 1978 pour établir en Europe occidentale des taux de change plus stables. En établissant le SME, les objectifs des autorités allemandes étaient, ainsi que les a formulés Schmidt, de faciliter « le développement sans anicroches des prix, des coûts, des taux de change, de l'investissement, de l'emploi et des marchés »<sup>84</sup> au sein de la Communauté. Il s'agissait aussi d'effrayer les États-Unis avec la possibilité d'une éventuelle banque centrale et d'une monnaie européennes, capable de défier la devise américaine dans le contexte de politiques plus restrictives. Les autres États poursuivaient leurs propres fins. Pour Giscard d'Estaing, le fait d'accrocher le franc au DM suite au flottement à la baisse, soit depuis mars 1976, renfermait la perspective de l'exercice d'une discipline externe sur les coûts internes : la stabilité des prix et une politique libérale d'économie de marché allaient être introduites en France simultanément. Du point de vue de la Belgique, le SME aidait à assujettir le DM, ouvrait l'accès à des réserves additionnelles et assurait une discipline monétaire extérieure continue. Pour la Hollande, le fait d'en arriver à une stabilité des taux de change au sein de la CEE reflétait le changement intervenu dans le climat politique intérieur avec la formation du gouvernement libéral-démocrate-chrétien et la formulation de son programme, « Projet 1981 ». Le Danemark s'est joint au SME, plutôt que de s'associer aux autres pays nordiques, dans l'espoir de stabiliser la couronne par rapport au DM, lequel sert à comptabiliser la plus grande partie de la dette extérieure du Danemark. L'Irlande a aussi adhéré au système, séparant la livre irlandaise de la livre sterling. La Grande-Bretagne a maintenu son choix d'entrer dans le SME mais elle n'a fait preuve d'aucune volonté de faire de l'application de la parité des changes à la livre sterling un problème d'intérêt communautaire. Enfin, les démocrates-chrétiens ont négocié une marge de fluctuation de 6% pour l'Italie au sein du SME, à l'encontre des désirs exprimés par le PCI. Lorsque le SME a été inauguré en mars 1979, la poussée conservatrice introduite d'abord dans les politiques européennes au cours de 1976 a été accentuée.

### E — L'endiguement et le dollar, 1979-1983

La période qui s'ouvre en 1979 a été dominé par les initiatives américaines visant à rétablir leur position antérieure de leader du monde et de l'Alliance atlantique. L'appui du public américain pour la détente est disparu. L'Union soviétique semblait déterminée à étendre son influence en Indochine, dans le Golfe, en Afrique et en Amérique centrale. Ses installations nucléaires en Europe menaçaient, disait-on à l'OTAN ou dans les ministères de la Défense, de mettre à rançon l'Europe occidentale. Les Européens de l'Ouest, en retour, apparaissaient comme des alliés peu sûrs. L'Allemagne semblait plus désireuse de préserver la détente en Europe que d'appuyer les États-Unis dans une politique rénovée d'endiguement mondial. Les Européens ont failli à soutenir les États-Unis, comme ceux-ci s'y

84. Helmut SCHMIDT, « Europe on the Threshold of a Big Step Forward », *Financial Times*, 2 janvier 1979.

attendaient, lors de l'affaire des otages de Téhéran, et ils ont mis en sourdine leurs critiques vis-à-vis de l'Union soviétique à propos de l'Afghanistan et ensuite de la Pologne. Les Européens se sont tournés vers l'OPEP pour obtenir des prêts destinés à équilibrer les déficits des comptes courants, déficits causés par l'augmentation des prix du pétrole, et les chefs de gouvernement de la CEE, réunis à Venise en juin 1980, ont proposé que l'Organisation de Libération de la Palestine participe à un règlement du conflit israélo-arabe. L'hostilité à l'égard des politiques européennes s'est répandue dans le camp Reagan lors de leur victorieuse course à la Présidence, c'est-à-dire à la fin de 1980.

Ces considérations plus vastes ont empiété sur la politique économique américaine. La tendance à la baisse du dollar avait contribué à soutenir la croissance inflationniste aux États-Unis; les déficits extérieurs ont fourni la liquidité pour que le système bancaire international prête aux pays en développement dépourvus de pétrole; mais la dévaluation du dollar avait conduit aux humiliations de 1978-1979, alors que les banques centrales étrangères, conduites par la Bundesbank et par la Banque Nationale suisse, avaient pratiquement imposé la stabilisation aux États-Unis. Les mesures de novembre 1978 se sont révélées inadéquates et la Banque Fédérale de Réserve, sous une pression plus poussée de l'extérieur, a annoncé en octobre 1979 un changement profond de la politique monétaire. Il y avait aussi un changement dans l'opinion publique américaine qui la faisait pencher en faveur de politiques anti-inflationnistes. L'inflation devait être enrayerée par un traitement de choc<sup>85</sup>: les États-Unis devaient prendre la tête en créant une zone internationale de stabilité, similaire au SME par ses traits essentiels, mais couvrant la totalité du monde industrialisé. Les taux d'intérêt se sont élevés en 1980 aux États-Unis, haussant le dollar par rapport aux autres devises – tendance qui fut confirmée par l'annonce, en février 1981, des politiques économiques prévues par l'administration Reagan. Les dépenses affectées à la défense allaient être augmentées; les impôts auxquels étaient soumis les Américains allaient être réduits de façon à encourager les dépenses d'investissement. Les taux d'intérêts élevés aux États-Unis, au cours des années suivantes, ont attiré les fonds des autres marchés nationaux sur les marchés internationaux sous forme de dépôts et de titres « dénommés » en dollar. La création aux États-Unis des « International Banking Facilities », attirant les affaires hors des marchés « offshore » de l'euromonnaie, a confirmé « l'importance croissante des États-Unis en tant que centre financier international »<sup>86</sup>. De plus, les États-Unis ont tiré avantage du fait qu'ils ont servi de refuge au capital en exode du reste du monde.

Les autres autorités monétaires nationales étaient parvenues à des conclusions similaires à l'effet que la seconde vague d'augmentations des prix du pétrole, en 1979-1980, ne devait pas être accueillie par des politiques conciliantes comme en 1973-1974. En outre, les conditions politiques internes étaient plus favorables; les politiques de revenus avaient échoué. C'était particulièrement le cas pour la Grande-

85. Harald van B. CLEVELAND, Ramachandra BHAGAVATULA, « The Continuing World Economic Crisis, *Foreign Affairs, America and the World*, 1980, pp. 594-616.

86. Banque des Règlements Internationaux, *Cinquante Troisième Rapport Annuel*, Bâle, 13 juin 1983, p. 129.

Bretagne, où les conservateurs étaient retournés au pouvoir en mai 1979. La politique économique conservatrice, énoncée dans le budget de juin 1979, représentait une « expérience apparentée à celles qui sont toujours réalisables dans les sciences naturelles », selon les termes de la BRI<sup>87</sup>. L'économie allait être placée sur la « voie non inflationniste », le rôle de l'État réduit et les responsabilités de l'individu accrues. Mais les économistes gouvernementaux avaient de la difficulté à définir ce qu'ils voulaient dire par « base monétaire »; l'abstention gouvernementale en matière de politique de revenus a contribué à une augmentation précipitée des salaires réels en 1980; avec Reagan, les taux d'intérêt américains se sont élevés au-dessus des taux d'intérêt britanniques; les ressources énergétiques de la mer du Nord ont fait monter le taux de change et ont contribué à agrandir le déficit dans le commerce manufacturier. Dès 1982-1983, la production manufacturière était en baisse de 16% par rapport à 1979; le chômage atteignait plus de 3 millions de personnes, 1 million d'autres personnes se trouvant engagées dans des projets de formation gouvernementaux<sup>88</sup>. L'inflation avait baissé. Les conservateurs étaient épargnés des conséquences électorales de ce désastre économique par la popularité que leur avaient acquise les forces armées britanniques dans la guerre des Falklands, qui se déroulait du mois d'avril au mois de juin 1982. La guerre a déclenché une crise de confiance affectant les prêts bancaires à l'Amérique latine. Comme cela a été dit, Mme Thatcher a été réélue en 1983 avec une majorité confortable de sièges, mais un nombre de voix réduit.

L'augmentation du taux de change effectif du dollar de 50%, du mois d'octobre 1978 au mois d'octobre 1982, a confronté les pays continentaux au choix entre la possibilité d'accorder la priorité au taux de change et celle de l'accorder au taux d'intérêt. La République fédérale et la Suisse étaient toutes deux entrées dans la seconde vague d'augmentations des prix du pétrole sur le chemin de l'expansion, entraînée par des mesures fiscales ou par des influx de dollars en 1978. Les taux d'inflation se sont élevés et les comptes extérieurs sont devenus déficitaires. En octobre 1980, alors que le DM s'affaiblissait par rapport au dollar – la moindre des causes n'étant pas l'exode des capitaux d'Allemagne occasionnée par les événements de Pologne — le DM a dû être appuyé par la Banque de France. L'augmentation des importations de pétrole – ou plutôt de ce qu'elles représentent en dollars – a ajouté une torsion supplémentaire aux prix intérieurs. Aussi, quand les taux d'intérêt américains ont brusquement grimpé en février 1981, à la fois la Bundesbank et la Banque Nationale se sont orientées vers la stabilisation. Les deux monnaies ont été réévaluées en octobre 1981, fluctuant par la suite par rapport à un dollar fort. Le déficit commercial de la Suisse a été compensé par le surplus enregistré pour les services, ce bilan reflétant la « dé-industrialisation » qui s'était amorcée depuis 1969 et la première poussée de la réévaluation du franc par rapport au dollar. L'Allemagne en est revenue à des surplus commerciaux, alors que l'ajustement découlant d'un DM fort et de taux d'intérêt élevés retombait carrément sur les prix et les coûts intérieurs. Le gouvernement SPD-FDP, réélu en octobre 1980, se désinté-

87. Banque des Règlements Internationaux, *Cinquantième Rapport Annuel*, Bâle, 9 juin 1980, p. 52.

88. OECD Economic Survey, *United Kingdom*, juillet 1981, p. 12s. On prévoit aussi que 200,000 jeunes arriveront sur le marché du travail d'ici 1985.

grait en septembre 1982 suite à des désaccords à propos de la politique budgétaire: le SPD s'opposait aux propositions du FDP en vue de réduire les transferts et les programmes de sécurité sociale; le SPD s'est plutôt allié aux CDU-CSU, ce nouveau gouvernement étant confirmé par la victoire lors des élections générales de mars 1983.

La combinaison d'un dollar ferme et de taux d'intérêt élevés a resserré, à l'intérieur, l'espace de manoeuvre dont disposent les coalitions ou les partis conservateurs en France, en Italie, en Grèce et en Espagne. En France, le Premier ministre Barre avait ainsi défini ses priorités: un franc stable, une politique fiscale prudente, un resserrement du crédit et l'exécution d'un ambitieux programme d'énergie nucléaire. Mais les votes essentiels du centre étaient perdus de ce fait, et les taux de chômage grimpaient. Lors de l'élection présidentielle et des élections générales de mai et de juin 1981, Mitterrand et les socialistes triomphaient avec un ambitieux programme de relance, de nationalisation et de régionalisation, au moment où la République fédérale, à la suite des États-Unis, se tournait vers des politiques restrictives. La relance économique de la France a souffert en conséquence; la nationalisation a davantage affaibli les comptes extérieurs en encourageant l'exode des capitaux. Les taux d'inflation français sont demeurés élevés, comme les taux italiens, grecs et espagnols; le franc et la lire ont dû être dévalués au sein du SME en octobre 1981, en juin 1982 et en mars 1983. Comme Mitterrand, Papandreou a conquis majestueusement le pouvoir en Grèce au mois d'octobre 1981, tandis que Gonzalez parvenait au pouvoir en Espagne au mois d'octobre 1982. Aux élections italiennes de juin 1983, les démocrates-chrétiens n'obtenaient plus que 32% des voix. Étant donné les conditions monétaires et les conditions du taux de change établies à l'extérieur, il n'y avait pas d'autre choix que de réformer les budgets, utilisés dans le passé à des fins électorales, et de « dé-indexer » les salaires aux coûts de la vie. Une tâche similaire incombait aux socialistes portugais, alliés aux démocrates-sociaux.

Tandis que les socialistes ou les partis frères assumaient la tâche de réformer les bureaucraties étatiques dans le sud de l'Europe (sauf en Turquie et en Yougoslavie), une tendance parallèle était perceptible dans le nord de l'Europe. En Belgique, en Hollande, au Danemark et en Norvège, des coalitions à base conservatrice ont remplacé les gouvernements de centre-gauche en 1981 et 1982. En Belgique, l'opinion publique avait exprimé un désenchantement croissant face aux dédales de la politique linguistique et, en 1981, une coalition libérale-sociale-chrétienne était formée. Elle a utilisé des pouvoirs spéciaux pour introduire des mesures d'austérité, avec une dévaluation en février 1982, des coupures dans les programmes de sécurité sociale et une « dé-indexation » des salaires. Des politiques similaires ont été adoptées en Hollande, au Danemark et en Norvège, par les partis de centre-droit. L'Autriche a suivi l'exemple de l'Allemagne en se tournant vers une formule de coalition, groupant les socialistes et les libéraux, pour mettre en oeuvre une politique plus restrictive. La Suède s'est révélée être une exception en ce que les sociaux-démocrates sont retournés au pouvoir en septembre 1982; les employeurs ont espéré que les sociaux-démocrates seraient plus en mesure de négocier avec les syndicats dans une position de force que ne l'avait été la série de partis bourgeois qui s'étaient succédés depuis 1976. En dépit de cela, la profondeur de la récession

mondiale ne laissait, comme choix de politiques réalisables au niveau macroéconomique, que les coupures budgétaires ou salariales; les taux d'intérêt élevés plaçaient des limites sévères sur la possibilité d'emprunter comme moyen de maintenir l'activité interne, malgré la faiblesse du compte courant. L'Irlande, qui s'était développée depuis 1973 grâce en grande partie aux subventions de la CEE et aux emprunts extérieurs, a recouru aux urnes trois fois en 1981 et 1982 dans une recherche vaine d'une majorité capable de gouverner.

La stabilisation économique à travers l'Europe occidentale était politiquement inséparable de la détérioration du climat des relations Est-Ouest. C'est peut-être en Turquie que cela était le plus visible, dans ce pays où les forces armées ont finalement aboli les partis en septembre 1980, écrasé les bandes rivales et introduit une politique économique libérale, tout cela avec le support des États-Unis, préoccupés par la perte de leur position en Iran. Pour la Yougoslavie, la difficulté de coordonner la politique économique intérieure et la mort de Tito signifiait que la demande serait soutenue plus longtemps là qu'ailleurs, la balance du compte courant penchant vers le déficit. La Yougoslavie a rapidement développé son commerce avec l'Union soviétique et augmenté les crédits obtenus des institutions occidentales. La stabilisation a suivi. La Finlande, au contraire, a préservé son statut de non-alignée, comme en 1975, en appliquant ses propres politiques de restrictions. En Europe du Nord, Allemagne et Grande-Bretagne incluses, les politiques budgétaires ont exacerbé les divisions partisans entre les partis de centre-gauche, favorables à des coupures modérées des dépenses et à la poursuite des négociations avec l'Union soviétique sur le contrôle des armements, et les partis de centre-droit et de droite, plutôt favorables à la stabilisation et au réarmement. Au début des années 80, le mouvement pacifiste était essentiellement nord-européen, contrairement au phénomène de l'eurocommunisme du milieu des années 70 qui avait surtout prévalu dans le sud de l'Europe. Dans cette partie de l'Europe, les conservateurs ont été écartés du pouvoir par les partis socialistes, qui avaient fait leurs preuves en concurrence avec les partis communistes; en Europe du Nord, les partis socialistes ou travaillistes, qui avaient favorisé les alliances de gauche sur le plan national et la détente en Europe, ont été écartés du pouvoir par les partis conservateurs, chez lesquels le sentiment anti-soviétique était une seconde nature. Dès 1983, tous les gouvernements ouest-européens en étaient donc à se convertir, avec plus ou moins d'empressement, aux thèmes des politiques économiques de restriction et de l'endiguement de l'Union soviétique, en tant que priorité, telle que propagée depuis 1979 par les administrations américaines successives.

#### IV – CONCLUSION

Un thème qu'on retrouve tout au long de cet article est la centralité des États, ou des communautés nationales, dans les arrangements politiques et économiques de l'Europe occidentale au cours des quarante dernières années. Deux traits méritent d'être soulignés: les États constituent le foyer de l'activité politique; ils fragmentent les marchés mondiaux en unités séparées. En vertu de la première caractéristique, les États fournissent un modèle structuré de relations dans lequel le jeu politique peut se dérouler. « La politique est à la fois un conflit entre les individus et les

groupes pour l'obtention du pouvoir, grâce auquel les victorieux utilisent leur avantage aux dépens des vaincus, et une tentative pour établir un ordre social bénéfique à tous »<sup>89</sup>. Les acteurs politiques peuvent chercher à imposer leurs préférences mais ils ne peuvent pas, de la même manière, ignorer les demandes de leurs opposants, de leurs soutiens ou la diversité de partis et de groupes actifs dans la vie publique. En vertu de la deuxième caractéristique, les communautés nationales s'engagent dans une large gamme d'activités en ce qui touche à l'économie interne et à leurs relations avec l'économie politique globale. Par le biais des mécanismes électoraux, leurs gouvernants sont tenus responsables du bien-être économique et de la stabilité politique de leurs sociétés. Pour cela, ils maintiennent un assortiment de tactiques et d'instruments visant à promouvoir des objectifs et des intérêts particuliers. Les États ouest-européens, en bref, sont loin du modèle idéal des autorités politiques limitées faisant confiance à des marchés dans lesquels la concurrence se joue sans entraves pour assurer le bien-être national et la stabilité politique de la communauté vue comme un tout.

Un deuxième thème omniprésent est que les États ouest-européens se sont introduits au sein d'une économie politique globale, établie sous le leadership des États-Unis. L'économie est globale au sens où les échanges se produisent entre des producteurs ou des commerçants oeuvrant dans des marchés similaires à travers les frontières; mais c'est une économie politique telle que chaque communauté nationale en modifie ou en structure les marchés pour satisfaire ses exigences intérieures. Il s'ensuit que les politiques nationales et les relations entre les nations modèlent l'évolution des marchés. Ainsi, la primauté américaine au cours des années d'après-guerre a assuré la sécurité, la reconstruction et l'ouverture de la région, de l'Europe de l'Ouest, cette région étant l'importateur et l'exportateur principal dans le commerce mondial. Les arrangements néo-coloniaux ont assuré le flux de ressources à bon marché; l'ouverture des marchés nationaux parmi les pays industrialisés a encouragé l'accélération des échanges de produits et de ressources entre eux. Mais au fur et à mesure que les tarifs étaient abaissés, les communautés nationales – par l'intermédiaire de dispositifs variés – ont cherché à contrecarrer les effets redistributifs de conditions internationales plus concurrentielles par des politiques d'innovation institutionnelle, de croissance économique, des politiques industrielles ou des dépenses sociales. Les réformes et les politiques ont été adaptées aux conditions nationales particulières, tandis que leurs méthodes et objectifs distincts étaient submergés dans la prospérité générale. Pour les États-Unis, l'option additionnelle consistait à exploiter la primauté du dollar et à mettre un terme aux règles d'ajustement selon le mécanisme élaboré à Bretton Woods en soustrayant le dollar de l'or.

Les tensions qui, s'élevant au sein des États, résultaient de leur insertion dans une économie politique globale peuvent être illustrées de façon abstraite. Supposons une communauté nationale dotée d'un ensemble particulier de facteurs de production – terre, main-d'oeuvre, capital, technologie – avec différents degrés de mobilité et différents réseaux d'organisation politique au sein de l'État. La terre et le travail en tant que facteurs de production – dont les détenteurs sont organisés en lobbies

89. Maurice DUVERGER, *The Study of Politics*, Hong Kong, Nelson, 1979, p. 19.

agricoles, en syndicats ou en partis politiques – cherchent à faire augmenter leur prix local, par un moyen ou par un autre, dans le cadre de l'État. Le capital et la technologie, représentés par les entreprises d'affaires ou par les organisations patronales, sont hautement mobiles. Leurs possesseurs ont le choix entre la coopération avec les représentants des intérêts agricoles et des travailleurs, ou le déplacement de leurs avoirs ailleurs. Dans le premier cas, le capital et la main-d'oeuvre peuvent bénéficier de salaires plus élevés et de l'augmentation des transferts gouvernementaux, ce qui entraîne l'expansion des marchés intérieurs, réduisant les risques de l'investissement. Si tous les pays suivent une tendance similaire, la demande mondiale croît. Mais lorsque les demandes des travailleurs vont au-delà de l'augmentation des salaires et des transferts pour s'étendre à la demande d'un contrôle plus grand sur le capital, comme lorsque les taux de profit s'abaissent et que le capital cherche à payer des salaires et des impôts moins élevés, les politiques de compromis au sein de l'État s'affaiblissent. Les travailleurs rendent leurs demandes plus pressantes à l'intérieur de l'État; le capital exploite sa mobilité pour investir ailleurs ou pour importer du travail des autres pays.

De telles tensions ont commencé à se développer en Europe occidentale au milieu des années 60, soit dans des conditions de presque plein emploi, d'ouverture des marchés et de déclin des taux de profit. Elles se sont manifestées dans une concurrence plus intense entre les partis politiques et dans un déclin des politiques de compromis. Premièrement, la concurrence des partis politiques pour l'obtention des votes a été encouragée par la transformation sociale, accompagnant l'industrialisation et l'urbanisation, telle que l'illustre le changement des partis agraires de Scandinavie en partis du centre visant l'électorat suburbain. Les partis sociaux-démocrates, faisant face à la concurrence de la gauche socialiste et communiste, ou mécontents des résultats des politiques économiques keynésiennes, se sont tournés vers des demandes plus radicales telles que la nationalisation ou l'exercice d'un contrôle étatique sur les institutions financières. Les syndicats ont suivi une voie similaire, de sorte qu'en général il est possible de discerner une tendance vers la gauche à travers l'Europe occidentale à la fin des années 60 et dans la première moitié des années 70. La renaissance des idéaux conservateurs, tels qu'exprimés par les partis ou par les représentants des intérêts patronaux, peut être datée du milieu des années 70, plus particulièrement après la récession de 1974-1975. À travers l'Europe, les partis ou les intérêts conservateurs ont recherché des réductions des dépenses gouvernementales et des niveaux d'imposition; une libération des marchés de capitaux; l'exercice par les banques centrales d'un contrôle plus strict sur les agrégats monétaires, ainsi qu'un changement du revenu national favorable aux profits. La tendance générale à abandonner les politiques conscientes de croissance a été accélérée, pour certains États, par les problèmes auxquels a été confronté le gouvernement SPD-FDP en 1979-1980 et par l'échec, en 1981-1982, de l'expérience de Mitterrand. En 1983, tous les États sont engagés dans les politiques de restriction.

Ces tendances générales ont voilé des différences significatives entre les États en quête de nouvelles recettes pour administrer l'économie nationale. Premièrement, les débats politiques intérieurs se sont développés dans le contexte de systèmes particuliers de partis politiques. Même, en Allemagne, en Autriche et en Suisse, où

la compétition entre les partis politiques est demeurée modérée, le contenu idéologique des débats a différé. En Allemagne, le FDP – en tant que parti détenant la balance des pouvoirs dans la coalition gouvernementale – a fait pencher la politique, après 1974, vers les préférences des milieux d'affaires; en Autriche, le parti socialiste s'en est tenu aux politiques keynésiennes traditionnelles de revenus et de dépenses déficitaires; en Suisse, la stabilisation financière a été soutenue par le caractère prévisible des structures de vote, par l'inclusion de tous les partis importants dans la coalition gouvernementale et par l'accessibilité du processus décisionnel public à l'influence d'une myriade d'associations patronales au sein de la Confédération. Par contraste, en France et en Italie, où la distance idéologique entre les partis était large, la concurrence partisane pour l'occupation de positions à tous les niveaux de la structure étatique a été intense. Deuxièmement, les différentes formules de politiques économiques adoptées par les États étaient relatives à une multitude de circonstances particulières. La Finlande, par exemple, a adopté des politiques de stabilisation sous des coalitions de centre-gauche comme élément de la politique de neutralité; les principales préoccupations de l'Espagne de 1974 au début des années 80 étaient moins reliées à la politique économique qu'à la consolidation de la nouvelle démocratie; les banques centrales de Belgique, de Hollande et d'Italie, dont les pouvoirs réglementaires sont similaires à ceux de la Bundesbank, ne pouvaient pas jouir de l'autonomie de cette dernière, étant donné les conditions politiques différentes dans lesquelles elles opèrent. Enfin, l'efficacité réduite des politiques fiscales et des politiques de revenus, reliée à la plus grande interdépendance commerciale et financière, était particulièrement sensible dans les États où les budgets gouvernementaux avaient été soumis à une compétition électorale aiguë ou, encore, dans les États où les mécanismes corporatifs soutenant une certaine prévisibilité des comportements politiques étaient faibles. Dans tous les États, les banques centrales et la politique monétaire ont pris la vedette.

L'extension du régime du dollar s'est avérée être une bénédiction ambivalente pour les États d'Europe de l'Ouest. Entre 1967 et 1973, le DM a remplacé la livre sterling en tant que principale monnaie en relation avec le dollar. Londres, Luxembourg et Berne se sont développés comme marchés de capitaux « offshore », mais les contrôles exercés sur les mouvements de capitaux se sont multipliés sur le continent. Il n'y a pas eu d'initiatives significatives à un marché européen de capitaux ou à un fonds monétaire européen. Les politiques monétaires allemandes et donc les politiques de la Bundesbank en ce qui concerne les taux de change, en sont venues à dépendre directement des politiques monétaires internes des États-Unis; incapables d'emboîter le pas aux priorités allemandes pour stabiliser les prix, les autres gouvernements européens ont soutenu le bien-être intérieur ou la stabilité politique de leur pays en empruntant sur les marchés de capitaux internationaux, ou en permettant à leur monnaie de suivre la chute du dollar par rapport au DM. Mais alors que les autorités allemandes étaient soumises à des pressions pour qu'elles empêchent une réévaluation du DM et pour qu'elles protègent les parts du marché détenues par les producteurs nationaux, ces autorités ont fait pression sur les États-Unis, en 1978-1979, pour amener la Banque Fédérale de Réserve à une politique plus restrictive. « Le rôle de réserve d'une monnaie », ainsi que l'a affirmé Otmar Emminger, « est à la longue incompatible avec les déficits des comptes courants »<sup>90</sup>.

90. Cité par Stewart FLEMING, « Opportunities to Grasp », *Financial Times*, 23 juin 1981.

L'Allemagne – leur principal partenaire commercial – et les États-Unis – le banquier central du monde – adoptant simultanément des politiques de restriction en 1981, les autres États d'Europe occidentale se devaient de prendre la suite. Ainsi, l'inclination éphémère pour des politiques conservatrices, qui s'était manifestée en 1976, a été institutionnalisée au début des années 80. Il y avait cependant une différence majeure: les principales banques engagées dans les prêts de grande envergure, en 1976, ont été appuyées par l'administration Carter et par celles des pays dont les devises étaient plus faibles, en vue d'une relance économique combinée aux États-Unis, en Allemagne et au Japon, elle-même destinée à maintenir la demande pour les exportations en provenance des pays débiteurs. Au début des années 80, le fardeau de l'absorption des exportations des pays en développement endettés tombe sur les États-Unis. L'Europe de l'Ouest – le plus important importateur au monde – est immobilisée à un niveau de croissance bas ou nul. Le protectionnisme sévit aux États-Unis, et ailleurs. La fraternité bancaire mondiale fait face à une vague de défauts de remboursement.

En termes plus généraux, on peut dire que les politiques économiques de tous les pays de l'OCDE ont été façonnées par le contexte changeant des relations est-ouest. Cela a été particulièrement évident dans les années qui ont suivi le plan Marshall. Au cours des années 60, l'accent mis sur la croissance résultait en partie de la réaction à ce qui était considéré à l'époque comme le succès des mécanismes de planification de l'Union soviétique. Mais il est aussi relié au mouvement global vers des dispositions de paiements et des échanges commerciaux plus libres au sein de l'Alliance atlantique. Le résultat inattendu en Europe occidentale était que la promotion par l'État de la croissance serait parallèle à la croissance des dépenses publiques alors que les partis politiques ou que les réseaux corporatifs accentuaient leur compétition pour se voir confier des charges politiques ou, encore, négociaient la continuité de leur appui au gouvernement contre l'obtention de privilèges et de la protection contre la concurrence étrangère. La tendance au mercantilisme peut être illustrée en se référant à la prestidigitation verbale par laquelle le concept ricardien d'avantage comparatif en est venu à être remplacé par le terme d'avantage « compétitif ». L'avantage comparatif implique la spécialisation dans la production et l'échange entre des pays caractérisés par différents facteurs de dotation; l'avantage compétitif réfère à des politiques d'État destinées à promouvoir l'emploi national, les compétences et les industries. De telles politiques de l'État ont requis une fourniture abondante en réserves de change et des fonds en provenance des marchés « offshore ». Le système en expansion du dollar répondait aux besoins.

Deuxièmement, le plein emploi dans les années 60 a fourni des conditions favorables pour qu'accèdent au pouvoir des partis de centre-gauche, ou des politiques, favorables à la détente et à des dépenses plus considérables en matière sociale. La détente promettait des économies sur la défense alors que les politiques fiscales activistes devenaient en vogue. Mais l'augmentation des dépenses gouvernementales, les hausses des salaires réels ou les mesures affectant le marché du travail aux bénéfices des employés constituaient des affirmations d'une croissance soutenue. Quand cette croissance n'a pu être assurée plus longtemps, c'est-à-dire après la récession de 1974-1975, les partis et les intérêts conservateurs sont passés à l'offensive en tentant de faire baisser les dépenses, les coûts salariaux ou de réduire

les contrôles gouvernementaux sur les marchés de capitaux. Les partis ou les « formules » gouvernementales de centre-gauche ont été davantage affaiblis par la détérioration des relations Est-Ouest; depuis 1977, les gouvernements de l'OTAN ont été appelés à augmenter leurs dépenses dans le secteur de la défense, aux dépens des autres priorités sociales.

Enfin, les taux d'intérêts élevés en vigueur aux États-Unis depuis 1979-1980, attirant des fonds en provenance du reste du monde pour financer le déficit du budget fédéral, peuvent être vus comme une forme d'impôt exigé de l'Europe occidentale en particulier dans le but de rembourser à son protecteur les dépenses qu'il encourt pour assurer sa défense. La répugnance des États européens à confédérer leurs ressources pour assurer leur propre défense et leurs réactions divergentes face aux armements nucléaires selon que les propositions du Président de Gaulle les a amenés à accepter la double politique d'endiguement et de détente, comme l'a esquissée en 1966 le rapport Harmel. Les contradictions de cette formule sont devenues plus prononcées. L'endiguement de l'Union soviétique en Europe occidentale est relié en dernière instance à l'utilisation, ou à la menace d'utilisation, des armes nucléaires. Cette menace n'a pas dissuadé l'Union soviétique de déployer un effort continu à la mise sur pied d'une force conventionnelle et nucléaire formidable sur le continent européen, aussi bien que dans les mers environnantes, mais elle a favorisé le développement en Europe de l'Ouest d'un sens de l'insécurité dont le mouvement pacifiste s'est nourri depuis 1977. Elle a aussi mis l'Union soviétique à même de jouer sur l'enjeu national particulier que représente la détente pour l'Allemagne, ainsi que de chercher à accentuer la différence entre les États nucléaires et les États non nucléaires au sein de l'Alliance occidentale. Pareillement, l'aspect « détente » de la politique Harmel, ainsi que cet article a cherché à l'illustrer en ce qui concerne la politique économique, a accentué la lutte idéologique à travers l'Europe. Ainsi que Christoph Royen l'a montré<sup>91</sup>, le concept occidental de détente – en tant qu'elle permet l'établissement de conventions diplomatiques pour la résolution pragmatique des différends avec l'Union soviétique – est incompatible avec le concept de « coexistence pacifique » – comme moyen de poursuivre la lutte internationale des classes dans un monde nucléaire – du mouvement communiste international. Les deux parties perçoivent une amélioration de leurs relations comme conditionnelle à l'abandon par l'autre de ses valeurs: la détente occidentale implique la bonne volonté de l'Union soviétique à accepter la pratique du pluralisme, tandis que la coexistence pacifique est affirmée comme la continuation de la lutte idéologique entre les deux mondes jusqu'à la victoire finale du communisme. Ainsi, l'Ostpolitik a fourni, à partir de 1969, un climat plus propice, en Europe de l'Ouest, à l'établissement d'une coopération plus étroite ou d'une compétition accrue entre les partis socialistes et communistes et les syndicats. Des développements politiques divergents entre, par exemple, l'Allemagne et la France, l'Italie et la Grande-Bretagne, ont compliqué les tentatives en vue de coordonner les politiques et les priorités économiques entre des États distincts par leur système politique ou leur situation géographique. À la fin des années 70 et au début des années 80, le changement dans les relations Est-Ouest a par conséquent

91. Christoph ROYEN, *Die Sowjetische Koexistenzpolitik gegenüber Westeuropa, Voraussetzungen, Ziele, Dilemmata*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1978.

renforcé la tendance, au niveau des politiques internes ouest-européennes, à rechercher une plus grande convergence des politiques économiques sur une politique libérale d'économie de marché sous l'égide des États-Unis. L'Amérique a pris l'initiative dans un effort déterminé de retour à une politique globale d'endiguement et à un système global de taux de change stables, sous le leadership américain. Les États d'Europe occidentale n'ont plus qu'à emboîter le pas.

Deux conclusions découlent de cette analyse des politiques économiques de l'Alliance atlantique, de l'Europe occidentale et des États-nations. Premièrement, la contrepartie au manque d'autonomie des États de l'Europe de l'Ouest en matière de défense, de finance et de politique économique est le fardeau excessif qui pèse sur les États-Unis qui jouent, à la fois, les rôles de garant de la paix dans la région, de banquier mondial et de comptoir général de virement dans la présente phase d'amélioration du commerce mondial. Réciproquement, une réduction des charges qui incombent aux États-Unis peut être réalisée seulement par une augmentation de l'autonomie régionale des États ouest-européens qui mettraient en commun tous les secteurs politiques incluant leur propre défense. Deuxièmement, le retour à des taux de change plus stables réduit davantage l'autonomie nationale des gouvernements en matière de politique économique et offre un choix plus net entre les tentatives pour recouvrer cette autonomie par le protectionnisme national ou de sauver ce qu'il y a d'autonomie nationale possible dans une entité régionale, sous contrôle d'un système monétaire autonome du dollar. La question demeure cependant, dans les années 80 comme au cours des années précédentes, à savoir si l'autonomie régionale européenne est compatible avec l'Alliance atlantique telle qu'elle se trouve actuellement constituée. [traduit de l'anglais]