



GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES

NOTRE EUROPE

Président : Jacques Delors

L'EUROPE EN QUÊTE

DE POLITIQUE ECONOMIQUE

Colloque sur la convergence économique et l'emploi
en Europe

29 mai 1997 - Bruxelles

Compte-rendu réalisé par Jean-Louis ARNAUD

Séminaire n° 2

Mai 1997

44, Rue Notre-Dame des Victoires,
F-75002 Paris
Tel : 01 53 00 94 40
e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr

© *Notre Europe*, Mai 1997.

Présentation

Notre Groupement d'Etudes et de Recherches a tenu un séminaire sur un sujet d'actualité et hautement explosif.

Il s'agit du destin de l'Union Economique et Monétaire, de sa fidélité aux textes préparatoires et au Traité de Maastricht, de son équilibre interne indispensable à sa réussite.

Vous verrez, en lisant le compte-rendu des travaux et les deux exposés magistraux de Yves-Thibault de Silguy et de Philippe Maystadt, que dans le vaste camp des partisans de l'UEM, il y a plus que des nuances sur la manière de faire, pour que l'UEM soit le couronnement de l'intégration économique et la rampe de lancement de l'union politique. Ce qui implique que l'UEM apporte une valeur ajoutée substantielle aux politiques nationales de croissance et de création d'emplois. Sans oublier les très grands avantages attendus, en matière extérieure, de la possession, par l'Union Européenne, d'une importante monnaie de réserve, de placement et de transaction.

Cette présentation est écrite après que se soit déroulée la réunion d'Amsterdam, qui n'a pas, de l'avis du plus grand nombre, levé les malentendus et établi les équilibres essentiels entre l'économique et le monétaire.

C'est une raison de plus pour souligner l'importance de ce séminaire et la nécessité de poursuivre le débat.

Jacques Delors
Juillet 1997

*Colloque organisé par le Groupement d'Etudes et de Recherches "Notre Europe"
en coopération avec La Libre Belgique et De Morgen
29 mai 1997 – Bruxelles
Parlement européen*

La convergence économique et l'emploi en Europe:

Quelles promesses pour l'UEM ?

Présidence des travaux : Jacques Delors, président de "Notre Europe "

Discours d'ouverture : Yves-Thibault de Silguy, membre de la Commission européenne

Première table ronde :

Les données d'une interdépendance croissante des économies européennes

rapporteur : Pierre-Alain Muet, professeur à l'Ecole Polytechnique de Paris

modérateur : Ariane von Caloen, journaliste, *La Libre Belgique*

participants : André Sapir, professeur, conseiller auprès de la Commission
Guy Quaden, directeur de la Banque nationale de Belgique
Jean Lapeyre, secrétaire général adjoint de la Confédération
européenne des syndicats
Karl von Wogau, président de la Commission économique et
monétaire du Parlement européen

Deuxième table ronde : **Quelle coopération économique au sein de l'UEM ?**

rapporteur : Alan Donnelly, membre du Parlement européen

modérateur : Alain Dauvergne, journaliste, *Le Point*

participants : Giorgio Ruffolo, membre du Parlement européen
Allan Larsson, directeur général à la Commission européenne
Antonio Gutierrez, secrétaire général des Commissions ouvrières
Werner Langen, membre du Parlement européen

Discours de clôture : Philippe Maystadt, vice-premier ministre, ministre des Finances et
du Commerce extérieur de Belgique

INTRODUCTION

"La convergence économique et l'emploi en Europe - Quelles promesses pour l'Union économique et monétaire ?" : l'affiche du colloque pouvait paraître académique. Les interventions ne le seront pas et les quelque 300 personnes, rassemblées dans une salle de travail du Parlement européen à Bruxelles, assisteront à un débat d'idées qui collera étroitement aux préoccupations du moment et à l'actualité politique européenne.

Panel mix

La qualité, mais aussi la diversité des intervenants y contribueront : autour des deux tables rondes, des économistes et des banquiers, mais aussi des syndicalistes et des parlementaires, des ministres ou anciens ministres et des personnalités de la Commission, des hommes de réflexion et des hommes habitués au terrain, venus du nord comme du sud de l'Europe. Un *panel mix* en quelque sorte, qui ne se privera pas de passer au crible des expériences et des circonstances les idées ou les systèmes proposés.

Cinq ans après Maastricht et dix huit mois avant la date de lancement de l'euro, mais surtout à la veille du Conseil européen d'Amsterdam, ce colloque se proposait de dresser un inventaire raisonné des questions les plus brûlantes sur l'état de l'Union et sur la nécessaire articulation de l'économique, du social et du politique : Où en est la réalisation du marché unique ? Comment faut-il apprécier la coordination des politiques économiques ? Quelle est la nature du chômage en Europe ? La mondialisation en est-elle responsable ? Pourquoi les Américains avancent-ils là où les Européens piétinent ? Comment piloter l'union monétaire et gouverner l'union économique ? En l'absence de budget fédéral d'un volume comparable à celui des Etats-Unis, comment amortir le choc des crises, qu'elles frappent l'ensemble de la Communauté ou un pays, voire même une région seulement ? Le pouvoir de la Banque centrale a-t-il besoin d'être équilibré du côté politique ? Parlera-t-on de "gouvernement économique" ? Si c'est le cas, à qui le confier ? Peut-on avoir une monnaie fédérale, gérée par une banque fédérale et repousser l'idée de gouvernement fédéral ? L'Union économique et monétaire est-elle appelée à déboucher sur une union politique ?

Un déficit de croissance

En toile de fond, la victoire travailliste en Grande-Bretagne, les changements en France et les turbulences allemandes, mais aussi la déception des opinions publiques à l'endroit du marché unique et du Traité de Maastricht et cette conviction, chez beaucoup, que le statu quo est synonyme de déficit de croissance et de prospérité. Dans tous les esprits, le sentiment qu'il est urgent d'alimenter le débat public et de discuter contradictoirement des choix, afin de répondre aux problèmes que posent en même temps la difficile mise à jour du Traité, les incertitudes politiques et les mouvements d'opinion en Europe.

Le colloque était divisé en deux parties. La première serait consacrée à un état des lieux : marché unique et coopération économique, on tirerait les leçons de Maastricht et des quatre années de préparation à l'union monétaire. L'après-midi, on essaierait d'aller plus loin et on s'interrogerait sur le fonctionnement des institutions ainsi que sur les rapports entre le pouvoir monétaire et le pouvoir politique une fois mise en route la monnaie unique. La matinée serait donc à dominante économique, l'après-midi, plus institutionnelle, ce qui n'exclura pas, entre les deux tables rondes, quelques chassés-croisés dans les interventions et les remarques des uns et des autres.

Pour cette raison, ce compte-rendu ne suivra pas nécessairement le déroulement chronologique des débats, même s'il en respecte la structure. Nous essaierons de présenter les points forts des rapports et des interventions. Le lecteur trouvera aussi en annexe les textes complets des deux contributions qui ont encadré le colloque, au départ celui du commissaire responsable des affaires économiques, monétaires et financières, Yves-Thibault de Silguy sur "la coordination des politiques économiques de

la zone euro" et, en conclusion, celui du vice premier ministre et ministre des finances de Belgique, Philippe Maystadt, sur "le rôle du conseil Ecofin, en tant que gouvernement économique européen". En annexe également, les remarques faites par Jacques Delors en fin de colloque et un certain nombre d'articles du Traité sur l'Union européenne auxquels les intervenants ont eu l'occasion de se référer.

I - LES LECONS DU PASSÉ

Certes, tout n'est pas parfait et l'Europe n'est pas encore le meilleur des mondes mais, en matière de coordination des politiques économiques, on est allé à l'essentiel et le décor est bien planté, soutiendra dans son discours d'ouverture, le commissaire Yves-Thibault de Silguy, pour qui les pays membres de l'Union ont fait le bon choix en insistant, comme ils continuent de le faire, sur la réduction des déficits publics.

En revanche, pour l'économiste Pierre-Alain Muet, rapporteur de la première table ronde, la coordination n'est pas ce qu'elle devrait être et ses lacunes sont coûteuses : l'Europe, à la différence des Etats-Unis, s'est révélée impuissante à relancer la croissance faute d'une politique macro-économique appropriée et le volume du chômage européen signale surtout notre incapacité de décider ensemble, au moment opportun, des politiques de relance.

Cette thèse, que Muet développera avec autorité, essuiera un certain nombre de remarques critiques mais, dans leur ensemble, les participants attribueront, eux aussi, à un déficit de politique économique commune - ou de politique tout court - la cause première des difficultés que traverse l'Europe.

Plus qu'un parti-pris monétariste, ce qui sera montré du doigt, c'est l'absence d'instrument politique et de mécanisme institutionnel adéquats. Les choix faits à contretemps à l'occasion de la réunification allemande seront cités en exemple pour signaler le danger qu'il y a à se préparer à l'union monétaire sans se donner en même temps les moyens politiques d'encaisser des chocs économiques symétriques (identiques dans tous les pays de la Communauté) ou asymétriques (localisés ou différents suivant les pays ou les régions).

"Que le chat soit blanc ou gris, l'essentiel est qu'il attrape les souris..." - Yves-Thibault de Silguy connaît ses classiques chinois. Il n'a que faire de querelles sémantiques sur les mérites comparés du "gouvernement économique européen" et d'un "conseil de stabilité". Ce qui l'intéresse, c'est le contenu et les modalités pratiques d'une coordination indispensable puisque, dit-il, on ne saurait concevoir une monnaie unique partagée par des Etats dont les politiques budgétaires seraient très divergentes sous peine d'affecter la crédibilité de l'euro.¹

Pour le commissaire, ce dont les Etats membres manquent le plus pour agir ensemble efficacement, c'est de marges de manoeuvre et la seule façon d'en retrouver, c'est de poursuivre l'effort d'assainissement des finances publiques en cours : "Le devoir des politiques est de faire comprendre à nos concitoyens qu'il n'y a pas d'alternative à la maîtrise du budget", dit-il, en insistant sur "l'explosion" de la dette publique dont la part rapportée au PIB a crû en Europe de 18 points en 5 ans. "Pour un Etat comme la France, insiste-t-il, la charge de la dette absorbe l'équivalent du produit de l'impôt sur le revenu".

¹ Voir Annexe N° 1 le texte complet de l'exposé de M. de Silguy.

Une idée fausse

L'assainissement des finances publiques serait-il mauvais pour l'emploi comme on le dit souvent ? - "C'est une idée fausse", déclare de Silguy pour qui "déficits et chômage croissent de pair" et qui cite les deux exemples suivants :

- Celui de la Suède qui, entre 1990 et 1993, est passée d'un excédent budgétaire de 4% du PIB à un déficit de 13%, ce qui revenait à injecter dans l'économie l'équivalent de 17 points de PIB en 4 ans. Résultat : la production industrielle a chuté de 5% sur la seule année 91 et le chômage a augmenté de 8 points entre 91 et 93.

- Celui du Danemark qui est passé d'un déficit budgétaire de 9% du PIB en 1982 à un excédent de 3,5% en 1986 et où le nombre de chômeurs a diminué de près de 40%. Favorable à l'investissement, à la croissance et donc à l'emploi, l'assainissement des finances publiques ne suffira pas pour autant à supprimer le chômage dont les causes, dit de Silguy "sont en grande partie structurelles" - ce que contestera Pierre-Alain Muet par la suite. Voilà qui appelle des politiques structurelles adaptées et notamment :

- Encourager la mobilité géographique dans l'Union européenne où 25 régions ont un taux de chômage inférieur à 5 % tandis que 25 autres souffrent d'un taux supérieur à 22%.

- Faire un effort de long terme pour la recherche-développement, la part des chercheurs au sein de la population active étant actuellement deux fois inférieure en Europe à ce qu'elle est au Japon et aux Etats-Unis.

- "A chômage structurel donc, réponse structurelle", insiste de Silguy qui se réfère en passant au Livre blanc publié par Jacques Delors en 1993, pour citer l'éducation et la réduction des charges non salariales pesant sur l'industrie.

Dans l'Union européenne, la politique budgétaire reste de la compétence des Etats.

"Le Traité écarte toute idée de fusion des budgets nationaux en une sorte de super-budget fédéral" relève de Silguy pour qui "l'absence d'arme budgétaire communautaire n'interdit pas de conduire une véritable action coordonnée entre les Etats membres" et qui énumère les instruments créés à cette fin :

- Les grandes orientations de politique économique (familièrement les "GOPE"), c'est à dire le cadre économique que, sur proposition de la Commission, le Conseil des ministres élabore avant de le soumettre aux chefs d'Etat et de gouvernement qui lui donneront la force juridique d'une "recommandation". Pour plus d'efficacité, l'article 103² a prévu que la Commission et le Conseil surveilleraient le suivi des "GOPE".

- La procédure prévue à l'article 104C au cas où un Etat membre se laisserait aller à un déficit excessif. Elle peut aller jusqu'à exiger de l'Etat fautif le dépôt sans intérêt, auprès de la Communauté, d'une importante somme d'argent, préalable à une amende éventuelle.

- Le pacte de stabilité et de croissance adopté à Dublin en décembre dernier qui, dit de Silguy, sert de "règlement intérieur à la maison euro" et sera "la clé de son bon fonctionnement", avec son volet préventif - renforcement de la surveillance multilatérale afin de prévenir et de corriger des déficits excessifs - et son volet dissuasif (dépôt et amende).

Emulation à l'Ecofin

Monsieur de Silguy est optimiste sur la capacité du Conseil des ministres des finances et de l'économie, l'Ecofin, (à qui le Traité de Maastricht a confié cette responsabilité) de gérer la politique économique de la Communauté. Il reconnaît que la coordination des politiques économiques est longtemps restée lettre morte. "Trop longtemps, dit-il, car tout le monde la souhaitait et personne n'était prêt à consentir les efforts nécessaires à sa mise en oeuvre, mais la situation a heureusement évolué positivement". Et il parle de "véritable émulation" entre les ministres pour assainir la gestion financière de leurs pays respectifs.

² Voir Annexe 4.

"L'évolution des esprits et des comportements a été rapide, dit-il ... Il y a deux ans, le monologue était de règle (à l'Ecofin)... Rares étaient les ministres qui osaient poser des questions ou, à fortiori, formuler des objections à l'encontre d'un programme de convergence présenté par un collègue... Aujourd'hui, nous assistons à de véritables débats, parfois prolongés et vifs, mais toujours constructifs..."

Pour de Silguy, qui va anticiper sur la table ronde de l'après-midi, le Conseil Ecofin est "évidemment , l'enceinte naturelle pour assurer (après le démarrage de la monnaie unique) la coordination des politiques économiques". Mais que faire pendant la période où les frontières de l'euro ne correspondront pas exactement à celles de l'Union toute entière ? De Silguy ne voit pas d'inconvénient à créer un conseil *ad hoc*, dit "de stabilité", ou "de stabilité et de croissance", à la condition que ce conseil reste un organe informel - pour éviter de bousculer le traité - et qu'il respecte l'équilibre institutionnel, sans interférer dans la conduite de la politique monétaire qui relève, insiste-t-il, de la Banque centrale.

Mais ce caractère informel n'exclut pas la curiosité : "Il n'y a aucune raison de chercher à circonscrire son rôle avec précision ou de limiter son champ d'action", dit de Silguy pour qui le Conseil doit être en mesure d'aborder toutes les questions économiques présentant un intérêt commun pour les participants à l'euro - questions de change et questions budgétaires, bien sûr, mais aussi approfondissement des politiques structurelles, y compris celles qui visent à améliorer le marché du travail. Il ne voit aucun inconvénient non plus à ce que les ministres s'intéressent à éliminer les entraves au bon fonctionnement du marché intérieur, en matière fiscale par exemple.

Monsieur de Silguy invite enfin à encourager le dialogue au plus haut niveau entre les différentes institutions et à ne pas négliger les efforts d'explication devant le public le plus large possible. La Banque centrale sera associée et consultée sur tous les actes communautaires dans les domaines de sa compétence et son président présentera chaque année les grandes lignes de sa politique monétaire devant le Parlement européen. Pourquoi, ajoute-t-il, ne pas l'inviter à la présenter devant le Conseil européen chargé chaque année, au mois de juin, d'adopter les grandes orientations de la politique économique ? *"Ce serait, dit-il, une garantie de cohérence des actions menées dans le domaine économique et monétaire par chacune des institutions ... et un des moyens les plus efficaces pour permettre une information du grand public par presse interposée"*.

L'exception européenne

Pourquoi est-on passé en Europe - et en Europe seulement - du plein emploi des années soixante au chômage de masse d'aujourd'hui ? C'est la question que pose le rapporteur Pierre-Alain Muet en prenant soin de noter que les Etats-Unis et le Japon ne se sont jamais éloignés durablement du plein emploi.

La théorie traditionnelle - on le sait - met l'accent sur les rigidités du marché du travail en Europe.

Muet, lui, se propose de démontrer que c'est le déficit de croissance qui est à la source du chômage et qu'il faut chercher la cause de ce déficit dans l'écart qui s'est creusé dans la Communauté, aujourd'hui l'Union européenne, entre le développement de l'intégration économique et l'échec relatif de l'intégration politique.

Pourquoi, demande-t-il, les gouvernements européens ont-ils abandonné les politiques de relance et de croissance ? Ce n'est pas par choix idéologique, répond-il, mais du fait que, dans un système où les économies sont devenues très interdépendantes, l'intégration politique n'a pas suivi.

Si les Etats-Unis...

Pour Muet, une bonne partie du chômage dit "structurel" instantané est en fait un chômage conjoncturel prolongé. Il est convaincu qu'en agissant sur ce chômage, on en ramènerait le taux à des niveaux situés entre 5 et 8%. Chacune des récessions économiques - celle du début des années quatre-vingt, puis celle des années quatre-vingt dix - a ajouté en Europe une strate de chômage qui n'a pas eu le temps d'être résorbée faute de politique macro-économique appropriée, alors qu'aux Etats-Unis, la relance budgétaire massive faisait repartir la croissance après la première récession et qu'en 1991 les Américains ont eu recours à l'autre instrument d'intervention, les taux d'intérêt, qu'ils ont ramenés au niveau de l'inflation en se gardant bien d'y toucher jusqu'à ce que l'économie reparte.

Si les Etats-Unis étaient composés de 52 Etats indépendants, ayant chacun sa propre politique monétaire, ils n'auraient pas fait le choix d'une relance budgétaire, de crainte d'en faire profiter d'abord d'autres Etats ; ni pris le risque de baisser les taux, de crainte, dans ce dernier cas, de voir les capitaux prendre le chemin du voisin.

Chez nous, observe alors Muet, on accuse la mondialisation et la globalisation de l'économie. A tort, affirme-t-il, car le degré d'ouverture de l'ensemble des pays européens au monde n'a pas varié depuis 1960, alors que les Etats-Unis se sont ouverts au commerce international. *"Chaque nation européenne, dit-il, a l'impression de s'être ouverte sur le monde parce que, au cours de ces mêmes 30 années, chacune s'est ouverte à ses partenaires européens, mais l'ensemble que nous formons reste relativement fermé. C'est donc au sein de cet ensemble, et non pas dans nos relations avec le reste du monde, qu'il faut chercher les raisons de notre déficit de croissance et de notre chômage"*.

"Aujourd'hui, poursuit Muet, les économies européennes sont presque aussi interdépendantes que le sont les Etats américains mais, à la différence des Etats-Unis, nous ne disposons pas des institutions de politique économique, ni des institutions fédérales qui nous permettraient de gérer le grand marché que nous avons construit". Quelles politiques développe-t-on spontanément à l'échelle nationale ? - Tout simplement, observe-t-il, celles qui jouent sur la compétitivité et qui améliorent votre situation au détriment de vos partenaires.

"Au contraire, poursuit-il, toutes les politiques qui profitent également à vos partenaires seront sous-utilisées car pourquoi se sacrifier pour le bien commun quand on peut attendre que d'autres le fassent ? C'est bien le cas des politiques qui visent à stimuler la croissance : elles profitent au pays qui les mène, mais aussi à leurs partenaires. C'est vrai également des politiques d'offre qui reposent sur le développement de technologies nouvelles, car le pays qui supporte le coût des investissements fait une dépense importante dont tout le monde bénéficie. C'est la raison pour laquelle les pays européens ont abandonné depuis une quinzaine d'années les politiques de cette nature, par exemple les projets de grands travaux et les politiques de stimulation de la demande. Nous n'avons pas le cadre institutionnel et politique qui nous permettrait de les mener au niveau approprié".

Hasard et nécessité

Dans la seconde moitié des années quatre-vingt, explique Muet, c'est sous le triple effet du hasard (la baisse des prix du pétrole), de la nécessité (la menace de crack boursier) et d'une perspective positive d'intégration (le grand marché) que l'Europe a retrouvé la croissance car, d'un seul coup, les politiques économiques sont devenues coopératives.

Pour illustrer sa démonstration, Muet prend l'exemple de chocs économiques de nature comparable en Amérique et en Europe. Mais comme l'environnement politique est différent de part et d'autre de l'Atlantique, observe-t-il, ce ne sont pas les mêmes recettes qu'on applique et les effets que ces chocs produisent sont eux aussi différents. Que se passe-t-il en effet aux Etats-Unis lorsqu'un Etat doit encaisser un choc économique, à la suite d'une catastrophe naturelle, tremblement de terre ou cyclone, par exemple ? Le coût de la reconstruction est partagé entre les Etats par le jeu du budget fédéral, la

politique monétaire de l'Union continuant à être gérée en fonction de l'intérêt général sans être affectée par la situation particulière de l'Etat qui reconstruit son économie. Un tel choc a généralement un effet expansionniste sur l'Etat sinistré, mais aussi sur les autres.

En Europe, avec la réunification allemande et l'intégration de l'Allemagne de l'Est, c'est l'inverse qui s'est produit. Pourtant, le choc était potentiellement expansionniste et les conjoncturistes pronostiquaient que la réunification tirerait la croissance vers le haut dans les pays de la Communauté. Dans un premier temps, c'est ce qui s'est passé.

Mais par la suite, les politiques suivies ont entraîné la récession, l'Allemagne s'engageant dans une politique monétaire restrictive pour contenir la menace d'inflation, au moment même où les autres avaient besoin d'une politique expansionniste. *"Pour conserver des changes fixes, dit Muet, il aurait fallu être en union monétaire, avec une politique économique orientée selon les intérêts de l'ensemble et le déficit public allemand aurait été moindre. Mais ce qui se fait naturellement dans un système fédéral comme celui des Etats-Unis - solidarité budgétaire et politique monétaire adaptée aux besoins de tout le monde - ne pouvait pas se réaliser tant que nous n'avons pas ces institutions".*

Et si l'Europe...

Muet achève sa démonstration en montrant comment les Etats-Unis sont sortis de la récession tandis que l'Europe s'y est enfoncée à partir de 1993. Eux aussi, note-t-il, étaient confrontés au chômage. Pour le réduire, ils ont baissé les taux d'intérêt.

"Dans des conditions idéales, dit-il, c'est à dire si nous avons déjà été en union monétaire, et si nous avons appliqué le même policy mix, nous aurions effacé la récession de 93 parce que les taux d'intérêt auraient baissé pour s'ajuster au ralentissement de la croissance qui touchait en 92 l'ensemble de l'Europe, sauf l'Allemagne. Cette baisse aurait permis d'éviter la récession et conduit à une reprise plus forte en 94 et 95. Dans l'Union européenne, au lieu d'atteindre en moyenne 5,2% du PIB en 1995, les déficits publics auraient été de 3,4% seulement et on n'aurait pas eu besoin d'appliquer des politiques monétaires aussi restrictives en 96 et 97 pour converger vers les critères de Maastricht. Une politique coopérative nous aurait permis d'éviter la récession, de maintenir la croissance et de converger plus vite vers la réduction des déficits publics. Cela montre que nous avons besoin aujourd'hui en Europe de faire évoluer notre cadre politique de façon à ce qu'il rattrape le niveau de développement économique".

"L'union monétaire, ce n'est pas un pas de plus dans l'intégration économique, mais c'est un pas dans le rééquilibrage de l'intégration économique et de l'intégration politique. Une union monétaire, c'est avant tout un espace de solidarité", dira encore Muet, avant de conclure sur le rôle irremplaçable de la solidarité dans la cohésion des sociétés politiques quelles qu'elles soient :

"La France ou l'Allemagne ne constituent probablement pas des zones monétaires optimales au sens de la théorie économique, car les régions françaises ou les Länder allemands ont des conjonctures certainement plus contrastées que ne le sont les conjonctures françaises et allemandes.

Si, d'un côté, la Provence, l'Alsace et la Région parisienne, de l'autre la Rhénanie, la Bavière et Hambourg vivent sans problème en union monétaire, c'est que la solidarité nationale qui s'exprime à travers le budget et la protection sociale, se substitue naturellement aux variations de change pour stabiliser les conjonctures locales. Si nous voulons en Europe une union monétaire durable - et nous en avons besoin - insistera-t-il, il nous faut transférer à l'échelle européenne un peu de cette solidarité qui existe à l'échelle nationale."

Déficit politique

"Ce déficit politique est tout aussi préjudiciable à la convergence, ajoutera-t-il. Qui peut croire que nous assumerons demain la solidarité d'une Union monétaire, si nous sommes incapables de la mettre en oeuvre aujourd'hui ? Le policy-mix qui nous a fait défaut hier - une expansion monétaire précédant la restriction budgétaire - reste d'actualité si nous voulons que la convergence vers l'Union monétaire ne se fasse pas au détriment de la croissance et de l'emploi. Or cette coordination implique une convergence bien plus subtile que celle qui consiste à atteindre tous à la même date un même critère de déficit. Qu'il s'agisse de la croissance et du chômage, de la convergence ou même du fonctionnement de l'Union monétaire, on retrouve toujours le même problème : le déficit politique de la construction européenne. Réaliser un grand marché sans avancer dans la construction politique de l'Europe, c'est faire de notre continent un bateau ivre".

Lorsqu'on lui dira - André Sapir en particulier - que la conjoncture et l'absence de politiques contra-cycliques ont bon dos et qu'il ne faut tout de même pas oublier les défauts de structure dont souffrent les économies européennes, Muet en conviendra volontiers : s'il a forcé le trait en allant aussi loin dans ce sens, dira-t-il, c'est en raison de l'insistance avec laquelle on met habituellement le projecteur sur les politiques structurelles.

Sa démonstration va ouvrir la voie à la discussion générale : état du marché intérieur, contenu de la politique économique (macro-économique en particulier), pertinence de la comparaison entre l'Europe et les Etats-Unis et surtout sur le déficit d'union politique. On reviendra aussi sur certaines étapes de la vie de la Communauté des vingt dernières années, en particulier sur la réunification allemande.

Structure ou conjoncture ?

Equilibrer politique structurelle et politique macro-économique - Voilà ce que demande André Sapir, lui aussi professeur et économiste, pour qui *"il est naïf de penser que nous aurions pu adopter en Europe la politique américaine et, sans modifications structurelles, obtenir les mêmes résultats en matière de chômage"*. A Muet, il reproche d'écarter le facteur structurel dans la présentation qu'il fait du marché du travail en Europe.

Les taux de croissance en Europe et aux Etats-Unis sont identiques. Où est donc la différence ? - *"Dans la répartition de cette croissance entre, d'une part, l'augmentation de la productivité du travail, beaucoup plus importante en Europe qu'aux Etats-Unis, et, d'autre part, la croissance de l'emploi qui, à l'inverse, est beaucoup plus importante aux Etats-Unis qu'en Europe"*. La raison de cette différence, c'est la flexibilité bien connue du marché du travail américain, mais aussi un éventail des salaires beaucoup plus important, voire une augmentation de l'écart entre les salaires des travailleurs qualifiés et ceux des non qualifiés

A quoi Muet répondra que si la croissance de la productivité du travail est plus forte en Europe, c'est dû au fait que de nombreux pays européens sont encore dans une phase de développement économique et de rattrapage par rapport aux Etats-Unis. *"Potentiellement, dit-il, nous avons besoin d'une croissance plus forte, parce que, chez nous, le sud n'a pas rejoint les niveaux de productivité des pays européens les plus développés ou de l'Amérique du Nord. Dans les années soixante, en Europe il fallait une croissance de 5 à 5,5% pour maintenir le plein emploi, alors qu'aux Etats-Unis 3% suffisaient. Ce ne sont pas les niveaux de croissance qu'il faut comparer, mais la croissance nécessaire pour maintenir le plein emploi, ce que les économistes appellent la croissance potentielle."*

"On oublie, dit encore Muet, que les Etats-Unis sont revenus au plein emploi dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, en ayant pendant 6 ans une croissance supérieure à la croissance potentielle. De 83 à 87-88, ils ont connu des taux de 4% en moyenne, ce qui était extraordinaire, à la fois par rapport à leur croissance tendancielle dans le passé et à leur croissance potentielle et ils

l'ont fait essentiellement par des politiques macro-économiques actives, de même qu'ils sont revenus au plein emploi dans la première moitié des années quatre-vingt dix en usant de la politique monétaire ou d'un bon policy mix".

Stratégie sur deux piliers

Sapir ne conteste pas qu'une croissance plus favorable aurait pu générer une productivité du travail plus élevée et plus d'emplois également. *"J'en suis d'accord, dit-il, mais il ne faut pas éluder le côté structurel. Ce qu'il nous faut, c'est une stratégie basée sur deux piliers : des réformes structurelles d'une part, au niveau des marchés, et une situation macro-économique plus favorable de l'autre."*

Il est frappant de constater, dit Sapir, que le risque de chômage est beaucoup plus élevé aux Etats Unis qu'en Europe, mais la probabilité d'en sortir aussi. *"Chez nous, dit-il, on y entre moins, mais une fois dedans, on n'en sort plus... Les cycles ne sont ni moins fréquents, ni moins violents qu'aux Etats-Unis, mais à chaque baisse dans le cycle, nous créons du chômage et ce chômage devient structurel de par le fonctionnement du marché du travail."* ³

Du côté macro-économique, Sapir observe que lorsqu'on fait de la relance budgétaire, il n'est pas indifférent qu'on soit déjà ou non en déficit budgétaire : après le premier choc pétrolier, partout, en Europe, au Japon et aux Etats-Unis les déficits budgétaires ont augmenté pour atteindre 5, 6 voire 7%. Mais les Européens sont restés à un niveau de déficit structurel qui allait au delà des 3%, tandis que Japonais et Américains revenaient à l'équilibre. Lorsqu'on examine la situation en 1980, l'Europe, en est déjà à une moyenne de plus de 3% de déficit tandis que les Etats-Unis affichent 0%. C'est cette marge de manoeuvre qui permettra aux Américains d'augmenter significativement le déficit, de 0% à 4% en 1984. En Europe, avec 3 à 3,5% au départ et un déficit qui ira vers les 5 - 5,5%, l'augmentation restera faible.

D'où l'importance que Sapir attache à ces marges de manoeuvre sur lesquelles Yves-Thibault de Silguy avait insisté et que d'autres intervenants considéreront, eux aussi, comme indispensables.

Le changement de siècle

Faute de gouvernail politique, le directeur de la Banque nationale de Belgique, Guy Quaden, craint comme Pierre-Alain Muet, que l'Europe ne devienne "un bateau ivre". Il se défend de vouloir corriger l'analyse du rapporteur, dont il partage la plupart des vues, mais il propose de la compléter.

- Oui, dit-il, le chômage structurel est, dans une large mesure, du chômage conjoncturel solidifié. - Non, pour créer des emplois, on n'a encore rien trouvé de mieux que la croissance. Mais, ajoute-t-il, n'oublions pas les autres facteurs parmi lesquels il énumère : un certain nombre de rigidités, "la morosité générale", le manque d'initiative qui, dit-il, n'est pas le seul fait des travailleurs, la démographie et le vieillissement de la population et le changement de siècle, avec "ce sentiment plus ou moins inconscient qu'ont les peuples de nos vieux pays de la perte de puissance des nations européennes."

Comme Muet, Quaden reproche à la politique budgétaire des Européens d'être pro-cyclique, c'est à dire restrictive alors que la conjoncture s'essouffle, et non pas contra-cyclique. On l'a vu à partir de

³ Le chômage en Europe frappe avant tout les catégories de personnes les moins qualifiées, signalera ultérieurement Sapir qui observe que les taux de chômage des travailleurs qualifiés et non qualifiés étaient autrefois quasi identiques : 2% et 4%. Ce n'est plus le cas aujourd'hui puisque ces taux sont respectivement de 5% et 20%. Les Etats-Unis ont un problème structurel identique, mais le traitent différemment. Chez eux, les non qualifiés ne sont pas exclus du marché du travail aussi sévèrement qu'en Europe, mais doivent se contenter d'emplois très peu rémunérateurs.

92-93, en période de ralentissement mais, observe-t-il, on l'avait vu aussi pendant la période précédente de forte croissance, à la fin des années quatre-vingt. Il le déplore : *"Non seulement Keynes, dit-il, mais le bon sens devrait conduire les gouvernements à épargner - ou en tout cas à ne pas se mettre en déficit - quand la conjoncture est bonne, de façon à disposer de ressources pour la soutenir lorsqu'elle devient mauvaise."*

C'est l'histoire des vaches grasses et des vaches maigres - un thème que reprendra Jacques Delors un peu plus tard lorsqu'il dira : *"Quel dommage qu'entre 1986 et 1991, nous n'ayons pas profité de cette période heureuse pour faire le ménage dans nos dépenses publiques et dans nos dépenses de sécurité sociale !"*

"Quand la croissance est bonne, quand les recettes fiscales augmentent spontanément, dit Quaden, les déficits budgétaires apparents diminuent sans effort. Et puis quand la conjoncture se retourne, on se rend compte que les déficits structurels, qui sont indépendants de la conjoncture, se sont accrus. La première condition d'une politique budgétaire un peu plus ambitieuse, c'est donc de partir de niveaux de déficit et d'endettement relativement peu élevés lorsqu'arrive la récession. Ce qui n'est, malheureusement plus le cas - et depuis longtemps - pour mon pays, mais aussi, dans une certaine mesure, pour l'ensemble des pays européens. C'est pourtant cette marge de manoeuvre qu'il faut retrouver".

La deuxième condition, c'est la coordination des politiques budgétaires au niveau européen, autrement dit, plus d'union politique. Coordination qui a plus d'une fois fait défaut, dit Quaden qui va rappeler quelques uns des épisodes les plus significatifs des vingt dernières années.

Droit dans le mur

Tout le monde se souvient qu'au deuxième choc pétrolier - à la différence de ce qui s'était passé après le premier - les Occidentaux, les Européens en particulier, avaient répondu par des politiques restrictives. *"Il y a quand même eu, dit Quaden citant Astérix, un petit village d'irréductibles, le petit royaume de Belgique où, plus encore durant le deuxième choc qu'au moment du premier, on a voulu soutenir la conjoncture par l'emploi public et le déficit public. Et on est allé droit dans le mur."*

"La République française, un peu plus tard et d'une façon un peu moins dramatique, a fait à peu près la même chose", ajoutera-t-il avant d'évoquer les vicissitudes de la politique monétaire au moment de la réunification allemande et d'en tirer les leçons : *"lorsqu'il y a eu ce choc imprévu de la réunification, dit-il, les économies européennes - sur le continent en tout cas - étaient devenues de plus en plus interdépendantes et nos conjonctures de plus en plus synchronisées. Ce qui était bon ou mauvais pour l'Allemagne était généralement bon ou mauvais pour la France ou la Belgique. Mais, qu'on soit très exigeant ou pas en matière d'inflation, l'Allemagne, effectivement, devait refroidir quelque peu son économie alors que le problème était inverse pour les autres."*

Emboîtant le pas à Muet, Quaden observe qu'on aurait pu alors choisir d'abandonner le système des taux de change fixes en interrompant le processus d'unification monétaire et de crédibilisation de plusieurs monnaies dans lequel s'étaient engagés, dans le sillage de l'Allemagne, les Pays-Bas d'abord, plus tardivement la Belgique et la France. Mais lorsqu'il fut question de laisser le mark vivre sa vie, les Néerlandais ont dit : Non, suivis par les Luxembourgeois, les Belges et quelques autres.

"Ce n'est plus un secret aujourd'hui", dira Quaden, en rappelant que Delors avait vécu comme lui les réunions où ces choix furent discutés. De son côté, l'ancien président de la Commission regrettera qu'on n'ait pas laissé le D.Mark en aout 93, "vivre sa vie pendant un moment".

Un peu partout en Europe, il faudra payer la facture : l'augmentation des taux d'intérêt à court terme. Quoique ce choix n'ait pas eu que des effets négatifs - comme en témoigne la baisse des taux longs qui s'amorce en 92 et se confirme en 93 -

Quaden estime qu'une gestion coopérative de la réunification allemande aurait été une meilleure solution mais qu'elle supposait, en même temps qu'une politique monétaire commune, une solidarité budgétaire, "donc plus d'union politique", dira-t-il avant de conclure sur un hymne raisonné à l'union.

Banquier et citoyen

"Je suis en faveur d'une union politique plus forte parce que je suis un banquier central et non pas, quoique vous en pensiez, en dépit de ma fonction. Je regrette le déséquilibre du Traité de Maastricht dont les avancées ne sont pas identiques en matière monétaire et en matière politique et, depuis des années, j'ai toujours entendu mes collègues de la Bundesbank, y compris le chef des études qui passe pour un faucon, soutenir publiquement le même point de vue. Il nous faut plus d'union politique. On peut le penser comme citoyen, ou comme économiste, mais aussi comme banquier central. Si demain, il n'y a pas grand chose en Europe à côté de la Banque centrale, ce ne sera pas devant les parlements ou les ministères que les agriculteurs ou les sidérurgistes viendront manifester, mais devant les locaux des banques centrales."

"Je ne suis pas masochiste, poursuit Quaden. Comme la plupart de mes collègues je suis partisan d'une Banque centrale forte et indépendante, relativement au moins. D'ailleurs c'est ce que les populations européennes ont voulu en ratifiant, directement ou indirectement le traité de Maastricht. Mais à côté, il faut quelque chose, notamment pour assurer une meilleure coordination des politiques budgétaires."

Si cette dernière préoccupation lui apparaît aujourd'hui assez générale, Quaden n'est pas certain que le débat soit toujours "bien parti". *"Parce que, dit-il, l'Europe souffre de deux malheurs. Le premier, que nous sommes en train de réduire, c'est la multiplication des monnaies ; le second, la multiplicité des langues et, derrière elles, des cultures"*.

"En Allemagne, dit-il, y compris à la Bundesbank, j'entends plaider pour plus de fédéralisme politique en Europe. Le mot ne fait pas peur aux Allemands. En revanche il inquiète en France où j'entends plaider pour un "gouvernement économique" de l'Europe, ce qui soulève deux problèmes, d'abord parce que, traduit en allemand, cela donne l'impression d'un commissariat au plan plus ou moins soviétique, ensuite parce que, du côté français, il ne faudrait pas commencer par dire que la première mission de ce gouvernement économique serait de remettre une chape de plomb sur la Banque centrale européenne et sur les banques nationales auxquelles on vient à peine d'accorder une forte indépendance".

Moi non plus, je n'aime pas le terme de "gouvernement économique" qu'utilisent les Français, dira un peu plus tard Pierre-Alain Muet qui lui préfère la notion de "gouvernement européen", parce que, dit-il, "un gouvernement, ce n'est pas un gouvernement économique, c'est un gouvernement qui fait des choix économiques, comme il fait des choix sociaux et politiques".

"Mais la France est un pays qui ne connaît rien d'autre que l'Etat-nation et le terme de fédéralisme n'y est pas très bien perçu, observe alors Muet. Pourtant, si nous avons dans quelques années, comme je l'espère, une monnaie fédérale, il faudra bien que nous ayons à côté quelque chose qui s'apparente à un gouvernement fédéral".

Savoir qui décide

A Jean Lapeyre, secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des syndicats (CES), il revenait naturellement de faire le bilan de ce que les politiques suivies ont apporté en matière d'emploi. Un bilan plutôt sévère, aussi bien pour ce que les Etats membres ont fait que pour ce qu'ils n'ont pas fait. Ils se sont révélés incapables, accuse Lapeyre, de mettre en oeuvre la stratégie coopérative de croissance pour l'emploi, dont on parle pourtant depuis dix ans et à laquelle les

syndicats ont donné leur appui. Incapables également d'organiser le financement des réseaux transeuropéens, pourtant intéressants structurellement pour l'avenir, mais aussi, à court terme, pour l'emploi.

"Les chefs d'Etat et de gouvernement ont dit qu'il fallait faire les réseaux, mais entre temps les ministres de l'économie et des finances ont dit que non... Qui décide ?" s'est exclamé Lapeyre. "Qui gouverne ? Il faut le savoir ou bien changer le Traité !" a-t-il ajouté en remarquant ironiquement que le Conseil Ecofin était précisément l'instance de décision suprême dans le système prévu à Maastricht pour l'Union économique et monétaire.

Lapeyre déplore l'absence de stratégie industrielle dont l'affaire Renault à Vilvorde est un exemple et, au delà, le problème de toute l'industrie automobile européenne. Ne fait-on pas état d'une surcapacité de production de 30% ? *"Si c'est vrai, pourquoi ne pas anticiper, faire un peu de gestion prévisionnelle, préparer des restructurations de manière socialement acceptable, en mettant ensemble autour d'une table les patrons de l'industrie automobile, les syndicats et les pouvoirs publics pour analyser objectivement la situation ?"*

"Ce ne sont pas les syndicats qui manquent de courage, affirme-t-il. Ils sont prêts à examiner les problèmes et à chercher, en toute objectivité, des solutions alternatives, mais c'est au niveau de l'Union européenne que les politiques industrielles doivent être examinées".

L'Union européenne doit créer les instruments de concertation sociale. La CES, rappelle-t-il, a demandé que le Traité d'Amsterdam comporte un chapitre sur l'emploi qui "définisse à la fois des objectifs et des instrumentations", comme pour la monnaie unique dans celui de Maastricht.

"Il faut, dit-il, que les citoyens et les citoyennes d'Europe voient à travers le prochain Traité que leurs problèmes sont pris au même niveau et avec le même sérieux que la monnaie unique. Sinon on ira vers de graves désillusions lors des référendums concernant la révision". C'est l'objectif que se sont fixés les syndicats avec les grandes manifestations européennes sur l'emploi et les droits sociaux fondamentaux, comme celle qui venait d'avoir lieu, à Bruxelles, à la veille du colloque et celle qui se tiendra effectivement à Paris le 10 juin.

Bête et méchante

Selon Lapeyre, les Etats membres n'ont pas seulement pêché par abstention. Certaines de leurs décisions se sont révélées néfastes pour l'emploi. C'est le cas de "l'interprétation bête et méchante" qu'ils ont faite des critères de Maastricht et qui a conduit, dit-il, à choisir des politiques monétaires et budgétaires trop restrictives et à n'avoir de marges de manoeuvre que sur les coûts sociaux.

"La monnaie unique est nécessaire, réaffirme-t-il, en rappelant que la CES a donné son accord depuis le début. Mais elle n'est pas suffisante". *"Surtout, insiste-t-il, la monnaie unique ne doit pas être un objectif en soi. Placée au service d'une politique économique et d'une politique sociale, il faut qu'elle soit politiquement maîtrisée"*.

Ce thème sera repris à plusieurs reprises autour de la table ronde de l'après-midi :

- le rapporteur Alan Donnelly rappellera que, dans le rapport Delors, d'où est sorti le projet d'UEM, l'Union économique et monétaire était un moyen pour parvenir dans l'Union à autre chose et, se référant à son expérience de parlementaire, il expliquera que tous les gens qu'il rencontre veulent savoir à quoi servira cette monnaie unique.

- De son côté, le syndicaliste espagnol Antonio Gutierrez dira : - "L'Union économique et monétaire est une nécessité pour les peuples d'Europe, à condition qu'elle réponde aux besoins de la population". Il s'étonnera que certains puissent à la fois vouloir l'UEM et redouter ses

conséquences. "Rejeter, comme ils le font, tout ce qui signifie plus d'Europe, dira-t-il, c'est la voie assurée vers l'échec".

Lapeyre se fera l'avocat de négociations globales qui intègrent, au service de l'emploi, à la fois les salaires, la réduction et l'aménagement du temps de travail, des éléments de flexibilité positive et des gains de productivité. Il signalera aussi une certaine "européanisation" des négociations nationales : "Il n'y a plus de maîtrise purement nationale de la politique salariale", observe-t-il, en citant l'exemple de la Belgique où le premier ministre fait dépendre les salaires des politiques salariales environnantes ; celui aussi de l'IG Metall qui invite les syndicalistes des pays voisins à assister aux négociations des métallurgistes allemands pour donner leur point de vue ; celui surtout du dialogue social au niveau européen auquel Delors a apporté une contribution décisive et qui commence vraiment à porter ses fruits, comme on l'a vu, cette année, avec l'accord sur le travail à temps partiel qui est en passe d'entrer dans la législation européenne.

Non merci !

"En opposition aux modèles de développement économique et social américain, japonais ou asiatique, il y a un modèle européen à défendre dont la protection sociale, basée sur le concept de solidarité, est une valeur fondamentale, quels que soient les systèmes de gestion ou de prélèvements", dira Lapeyre qui conclura avec cette remarque : "Aux Etats-Unis, les dépenses de santé s'élèvent à 14% du PIB. En France à 9,5%. Dans le système américain individualisé, 37 millions de personnes, dont 12 millions d'enfants, n'ont aucun système de protection sociale. Si c'est cela un modèle enviable, non merci... on n'a pas envie de donner !"

Comme Lapeyre lui avait reproché de passer sous silence le rôle des partenaires sociaux, Muet lui répondra que ce point était en fait étranger au sujet qui était le sien, mais qu'il faut certainement trois composantes pour faire une politique macro-économique cohérente : une Banque centrale et à côté un gouvernement, mais aussi des partenaires sociaux.

Ce sont là "les trois piliers" d'une politique économique. *"Si on veut à la fois, dit Muet, une forte croissance et la stabilité des prix - ce qui est souhaitable - ce n'est pas du seul ressort de la politique monétaire. Il faut aussi un consensus social. En France, nous avons importé l'indépendance de la Bundesbank, mais nous avons oublié d'importer ce qui fait la force de l'économie allemande, son consensus social... L'indépendance de la Banque centrale, c'est tout à fait cohérent avec des partenaires sociaux qui négocient et avec un gouvernement qui dialogue avec l'un et l'autre. Pour faire une véritable union monétaire, il faut ces trois composantes".*

II - ALLER PLUS LOIN

Sur la table d'examen de l'après-midi, on retrouve l'Europe de la coopération économique. L'équipe d'experts a été renouvelée et les visages ont changé, mais le patient reste le même. C'est l'angle d'examen qui a été modifié. La table a pivoté de 180 degrés. Orientée le matin vers le passé, on la tourne à présent vers l'avenir. Ce n'est plus un diagnostic, mais un pronostic qui est demandé à la demi-douzaine d'euro-docteurs : dans l'état actuel du patient, compte tenu de sa constitution, de son hygiène et de ses habitudes, croyez-vous que l'Europe affronte dans de bonnes conditions la réalité de l'Union monétaire ?

Du débat précédent était sorti un diagnostic plutôt réservé. Certes, selon Yves-Thibault de Silguy, le plus optimiste des praticiens de la matinée, la coordination "progressive" et le Conseil Ecofin donne depuis quelque temps des signes d'émulation intéressants. Appuyant cette thèse, André Sapir avait relevé les mérites d'une "coordination implicite" qui explique la "très forte convergence" des différentes politiques économiques. Mais une majorité d'intervenants avait mis l'accent sur les lacunes de la coordination et, dans certains cas, déploré l'absence de coopération puisque, sur un fond de marché unique et d'interdépendance croissante, quinze politiques économiques nationales continuent de se distinguer.

Le pronostic de l'après-midi ne contredira pas le diagnostic du matin : la jambe économique de l'UEM est plus courte que la jambe monétaire, beaucoup plus courte. Si on n'y remédie pas avant l'entrée en vigueur de la monnaie unique, c'est l'Union toute entière qui vacille. Sur le contenu d'une politique économique commune, les avis divergent certainement, les plus réservés parmi les intervenants du colloque étant les parlementaires allemands, mais sur la nécessité d'en avoir une et de s'y tenir, il semble bien que tout le monde soit d'accord.

L'analyse et les vues d'Alan Donnelly, un travailliste du Parlement européen, rapporteur de la seconde table ronde, ne contrediront pas non plus celles qu'avait présentées un peu plus tôt Pierre-Alain Muet. Elle traduisent chez leur auteur une insatisfaction intellectuelle autant que politique devant ce qui lui apparaît comme des "insuffisances évidentes".

Pour Donnelly - on l'a vu plus haut - il serait dérisoire de faire de la monnaie unique un objectif en soi. Ce qu'il faut viser, c'est une croissance plus forte et un haut niveau d'emploi et il ne s'embarrasse pas de périphrases pour affirmer qu'au rayon de la macro-économie il y a de meilleurs choix à faire que ceux qui ont été retenus à ce jour.

"Si tout va aussi bien que certains le disent, si le cadre juridique et le contenu de la politique économique sont ce qu'ils doivent être, comment expliquer qu'ils n'aient pas produit jusqu'à présent une croissance plus soutenue et plus forte, ni un niveau d'emploi plus satisfaisant ?" - Dès le début du papier, le ton est donné.

Donnelly estime que pour apprécier le cadre, il ne faut pas se limiter au titre VI du Traité⁴, même augmenté des textes qui le complètent et des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, mais qu'il conviendrait de prendre en compte l'ensemble du cadre économique, avec les politiques structurelles (marché intérieur, concurrence, politiques industrielle et régionale, politique de recherche et de développement). Il estime aussi que l'insertion dans le Traité d'un chapitre sur l'emploi influencerait considérablement - et à ses yeux heureusement - la conduite de la politique économique.

⁴ Voir Annexe 4

En totale contradiction

Muet avait montré l'insuffisance des politiques économiques pendant la période de préparation à l'UEM. Toute l'argumentation de Donnelly tendra à démontrer l'insuffisance des remèdes proposés pour les chocs susceptibles d'affecter les pays de la Communauté, une fois qu'ils seront soumis aux disciplines particulières de l'Union monétaire.

- **En cas de chocs "asymétriques"**, au niveau national les gouvernements n'auront plus la faculté de faire varier leur taux de change, ni celle d'utiliser la politique fiscale comme amortisseur, obligés qu'ils seront d'aligner leur politique budgétaire sur celle des autres. Qu'est-ce qui remplacera ces mécanismes d'ajustement devenus inutilisables ? - La théorie en vogue veut que ce soit la mobilité-flexibilité, au premier chef celle du travail. Mais comme pour des raisons culturelles et linguistiques on ne peut compter sur la mobilité géographique, on dit que ce sont les salaires qui devront s'adapter dans les régions victimes de la crise. Dans sa dernière recommandation sur les grandes orientations de politique économique, la Commission n'appelle-t-elle pas à négocier les salaires sur une base plus différenciée selon les qualifications et les régions ? "Fondamentalement, observe Donnelly, voilà qui semble en totale contradiction avec un des objectifs principaux de la Communauté : la cohésion économique et sociale (article B et article 2 du Traité)".

Au niveau de l'Union, les perspectives sont-elles meilleurs ? Manifestement, Donnelly en doute après avoir noté que ni les systèmes centralisés comme la France, ou fédéraux comme l'Allemagne ou les Etats-Unis ne garantissent à 100% leurs régions ou leurs Etats contre de tels chocs et que, selon les calculs de la Commission, le coût de transferts équivalents à ceux qui assurent la stabilité régionale aux Etats-Unis ou au Canada reviendrait à augmenter le budget communautaire de 50%.

- **En cas de chocs "symétriques"**, Donnelly est sceptique sur les effets d'une action coordonnée concernant tous les Etats membres : du fait de l'interdépendance des économies, chacun sera tenté de limiter son propre effort de stabilisation de crainte que ses propres sacrifices profitent à ses voisins plus qu'à lui-même.

Peut-on envisager de recourir au budget communautaire ? Là aussi, le doute s'impose : en termes de pourcentage du PIB, l'actuel budget communautaire est de 1,2% environ. Les taux comparables seraient pour l'Allemagne de 6,8%, l'Australie 5,2%, le Canada 4,3% et les Etats-Unis 3,6%. Autant dire que pour servir d'instrument stabilisateur crédible, le budget de la Communauté devrait être au moins doublé et si possible triplé.

Infrastructure, investissement, innovation, recherche, éducation et formation, l'Europe a traîné les pieds et n'a pas fait grand chose pour coordonner les efforts dans ces domaines. Ne cherchons pas ailleurs la cause principale de nos pauvres performances en matière de croissance et d'emploi, dit Donnelly très convaincu que la capacité concurrentielle de l'économie européenne dépend plus de l'innovation technologique ou de la qualité de ses infrastructures que du seul taux de ses salaire ou du coût du travail. Il est partisan de rééquilibrer une politique macro-économique trop exclusivement consacrée à lutter contre l'inflation et assainir les finances publiques par une politique de soutien à la croissance et à l'emploi.

Banque et gouvernement

Quel est le cadre institutionnel le plus approprié pour la politique économique commune que Donnelly appelle de ses voeux ? - "Il faut bien reconnaître, observe-t-il, que tous les pays qui ont établi une Banque centrale fortement indépendante disposent aussi d'un fort gouvernement central responsable de la politique fiscale... Etant donné le rôle et le *modus operandi* de la Banque centrale européenne d'une part, la relation entre fiscalité et politique monétaire de l'autre, la question qui se

pose est de savoir si on peut opérer efficacement sur les deux niveaux en même temps, l'europpéen et le national."

Donnelly fait alors l'inventaire des solutions envisagées :

- Dans le domaine économique, et sous le contrôle démocratique du Parlement européen, accroître les pouvoirs de la Commission qui, en temps qu'exécutif, apparaîtrait alors comme le pendant naturel de la Banque centrale.
- Renforcer ou élargir le Conseil des ministres des finances et de l'économie en lui associant le Conseil des affaires sociales, éventuellement les ministres chargés des affaires européennes, à charge d'approuver chaque année les Grandes orientations de politique économique.
- En cas d'insertion dans le Traité d'un chapitre Emploi, on a également proposé que les "GOPE" soient discutées dans des Conseils combinés Ecofin, Travail, Affaires sociales, avant d'être envoyées au Conseil européen de juin chaque année.

"Quoiqu'il en soit, conclut Donnelly, des changements institutionnels de cette nature n'apportent pas, à eux seuls, la solution recherchée. Modifier la structure ou l'équilibre des pouvoirs dans les institutions n'est pas nécessairement la voie la plus simple, ni la plus sûre, pour s'attaquer aux questions de politique économique que l'on vient de mentionner. Ce qui compte le plus, c'est le contenu de la politique économique, plutôt que de savoir qui l'exécutera."

Frontière et frontière

A l'heure du marché unique - et à la veille de la monnaie unique - les Européens continuent souvent à penser en termes de concurrence généralisée, sans faire la différence entre le voisin et le reste du monde. Les frontières disparaissent de la carte avant de s'effacer dans les esprits. Le problème est psychologique, au moins autant que juridique ou institutionnel.

A la table ronde du matin, le président de la Commission économique et monétaire du Parlement européen, Karl von Wogau s'était étonné que des marchandises circulant entre la France et l'Allemagne, soient encore traitées dans les entreprises par les départements chargés de "l'exportation", alors qu'elles devraient être enregistrées comme des livraisons "internes". Un exemple parmi d'autres qui montre bien, disait-il, que l'objectif du marché unique n'est pas encore entièrement atteint. - Il est vrai que, selon une estimation de Jacques Delors, le marché est unique, mais à 80% seulement -. Pour en finir avec la coexistence de 15 marchés nationaux et du marché intérieur, Wogau dressait rapidement l'inventaire des propositions à l'étude devant le Parlement : compléter les dispositions sur la libre circulation des personnes. En matière fiscale, adopter pour la TVA le principe du pays d'origine. Organiser les réseaux transeuropéens - "indispensable, dit-il, pour aider les entreprises européennes à être concurrentielles" -. En matière de normalisation, ramener le nombre d'instituts de trois à un seul. Se mettre d'accord, enfin, sur un statut de société anonyme européenne.

L'après midi, l'ancien ministre des finances suédois, Directeur Général à la Commission, Alan Larsson, constate à son tour : *"l'Europe est maintenant un marché unique, mais les politiques économiques continuent d'être élaborées dans 15 endroits différents et visent, pour une bonne part, à transférer les problèmes sur les voisins parce que, à la différence des Etats-Unis, il n'y a pas d'aperçu global de l'économie.... En Europe, le débat public continue de se fonder sur le concept selon lequel chaque Etat membre est en concurrence avec les autres Etats membres, comme avec le reste du monde, alors que l'essentiel de nos échanges se fait entre les Etats membres et que seuls 8% de la consommation et des investissements viennent de l'extérieur, 92% étant internes au marché. Nous commençons seulement à considérer l'Europe comme une entité économique et non plus comme une série d'économies séparées"*.

"Ce qu'il nous faut, enchaîne-t-il, c'est une véritable perspective européenne basée sur la perception de la force du marché unique. C'est grâce à lui qu'on créera l'essentiel de la croissance et des

emplois. Par conséquent les politiques économiques doivent être conçues, non pas comme des politiques séparées s'adressant différentes parties du marché, mais pour le marché dans sa totalité."

Larsson estime que les conditions économiques en Europe sont saines - les taux d'inflation et les taux d'intérêt bas, les échanges avec le reste du monde équilibrés, le degré de rentabilité est élevé. "Avec une bonne politique économique coordonnée et orientée vers la croissance, dit-il, nous pourrions avoir un taux de croissance soutenu de 3 à 3,5% par an - peut-être plus dans les années à venir - et ramener ainsi, chaque année, 2 à 3 millions de personnes sur le marché de l'emploi".

A deux vitesses

Sur cette route ensoleillée, il y a toutefois un certain nombre d'obstacles, le principal étant, pour Larsson, l'inadéquation entre les qualifications disponibles et les qualifications demandées. Le marché de l'emploi est à deux vitesses, constate-t-il : il y a trop d'anciennes compétences pour des emplois qui n'existent plus et pas assez pour ceux qui sont effectivement créés. Goulots d'étranglement donc dans les secteurs émergents et chômage dans les secteurs déclinants.⁵ Il faut donc, dit-il "que ce soit la force de travail qui fasse des efforts pour monter sur l'échelle des qualifications".

La plus grande faiblesse des politiques de l'emploi (qui sont de la compétence des Etats membres), remarque-t-il encore, c'est de limiter en moyenne à 10% le nombre des chômeurs à qui on donne une nouvelle formation. Les 90% restant sont censés retrouver un emploi avec leurs anciennes qualifications et sans recyclage !

Une analyse prospective conduit à tenir compte de deux autres éléments, avertit Larsson :

- la technologie, puisque 80% de celle qui est utilisée actuellement sera devenue obsolète et que les changements des techniques d'information et de communication modifieront profondément les conditions de travail,
- la population, puisque nous allons passer d'une période de forte croissance de la population en âge de travailler - 28 millions de personnes en plus sur le marché du travail au cours des vingt dernières années -et que nous abordons une période de faible croissance suivie bientôt de réduction, certains pays, l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce et l'Italie en tête, étant plus affectés que d'autres, au total, en vingt ans, 2,5 millions de personnes en moins sur le marché du travail.

Lorsqu'on parle de "mobilité", demande Larsson, n'oublions pas la mobilité professionnelle, celle qui consiste à passer d'anciennes qualifications à de nouvelles. Quant à la mobilité géographique, jusqu'à maintenant elle n'est pas entrée dans les moeurs. Mais demain, il en sera différemment : "dans un avenir proche, il y aura plus d'occasions de mobilité, surtout pour les jeunes, prévoit-il. Les gens qui sont installés ne bougeront pas, mais les jeunes devront absolument regarder la mobilité comme une possibilité pour eux d'aller s'installer dans un autre pays, d'apprendre une autre langue et d'acquérir de nouvelles qualifications".

Larsson croit qu'un chapitre Emploi dans le nouveau Traité changera beaucoup de choses, car les Etats membres devront en tirer les conséquences dans les politiques qu'ils appliquent. "Ce sera, dit-il, le signe d'un nouvel équilibre entre politique monétaire et politique de l'emploi. Aujourd'hui, il nous faut montrer que nous sommes capables d'améliorer la situation sur le marché du travail pour arriver à la stabilité qui est indispensable, en ce qui concerne l'emploi comme le reste.

Lettre d'Espagne

Après le message du Nord scandinave, on attendait ceux du Sud : d'Espagne d'abord avec le syndicaliste Antonio Gutierrez, secrétaire général des Commissions ouvrières, qui salue dans la

⁵ Une enquête de la Commission auprès des PME, qui sont la principale source de nouveaux emplois, signale que 41% ont répondu ne pas trouver de gens suffisamment qualifiés pour leurs besoins.

monnaie unique "un des rares instruments supra-nationaux", souhaite la participation la plus vaste possible, au prix s'il le faut "d'un peu de souplesse" dans l'appréciation de la conformité aux critères et espère que l'euro deviendra une monnaie de réserve face au dollar, mais estime que la monnaie unique ne doit pas servir pour autant de point d'orgue à l'UEM mais plutôt de point de départ à la création de nouveaux réseaux.

Gutierrez demande qu'on tire les leçons des erreurs commises entre 89 et 93. "Le monétarisme, dit-il, s'est converti en un poids pour la croissance" et il constate que, dans une situation semblable, les Etats-Unis ont adopté une autre politique. "La politique monétaire ne peut avoir comme seul objectif de réduire l'inflation à zéro", dit-il, en estimant qu'un taux de 2% est raisonnable. "Certains critères sont indispensables, ajoute-t-il, mais les politiques budgétaires doivent être plus visionnaires, plus audacieuses, et servir à consolider les politiques communes". Il met en garde contre la tentation de renationaliser certaines politiques, de trop solliciter le principe de subsidiarité, d'écarter le secteur public et de remettre en jeu l'Etat-providence. Il demande qu'on n'envoie pas de messages négatifs aux pays qui veulent rejoindre l'Union, regrette que la fiscalité ne touche guère le capital et que la libre circulation des capitaux engendre des flux de spéculation, qui ne génèrent aucune richesse et il conclut en souhaitant qu'on en finisse avec la défiscalisation des revenus des capitaux.

D'Italie, avec Giorgio Ruffolo, viendront d'autres mises en garde, présentées différemment mais inspirées par une même sensibilité socialiste et méditerranéenne. Membre du Parlement européen, Ruffolo est un familier des bancs de la Chambre des députés italienne et du Sénat et il a été ministre de l'environnement.

Après avoir rappelé que le rapport fondateur de Delors prévoyait d'accompagner l'union monétaire de convergence en matière d'emploi, il dit : "Attention ! Prenons garde au risque de divorce entre union monétaire et union économique et aux dangers politiques qu'il comporte".

Gare aux fractures

"La fracture entre monnaie et économie a déjà provoqué une autre fracture entre pays du Nord et pays méditerranéens, explique-t-il. N'oublions pas qu'au moment de Maastricht on prévoyait une union monétaire à deux vitesses et sans drame, mais qu'en adoptant le jeu de la compétition, et non pas celui de la coopération, on a fini par avoir ce qu'on voulait éviter : les pays du "Club Med"⁶ se sont engagés dans la course d'obstacles, et comme ils risquent de la gagner, les organisateurs ont relevé la barre, au risque de mettre cette fois les pays du Nord en difficulté".

"Si la monnaie unique se limite à un groupe restreint, c'est l'Union qu'on risque de casser", estime Ruffolo qui suggère d'accompagner le pacte de stabilité par un pacte "d'harmonisation et de croissance". Nous avons besoin, insiste-t-il, d'un plan d'investissements commun et d'objectifs explicites de croissance et d'emploi. "Pourquoi expliciter la contrainte monétaire et ne pas expliciter la croissance ?", lance-t-il, en observant que "ce n'est pas le modèle américain qu'on nous propose - car il est tout à fait différent - mais le risque d'une union monétaire amputée de l'union économique !"

Pour Werner Langen, chrétien démocrate allemand et membre du Parlement européen, l'euro est "absolument nécessaire pour permettre à l'Europe d'acquérir sur les marchés mondiaux la place qui lui revient et pour assurer sa capacité concurrentielle" Pour lui, ce n'est pas là un postulat, mais une certitude ; mais la première question que beaucoup posent, à son sens avec raison, est de savoir quel rôle devra jouer l'Etat dans l'élaboration et la conduite des politiques économiques et financières des pays de l'UEM.

⁶ Sous ce nom, on désigne quelquefois en Allemagne les pays méditerranéens - Italie, Espagne et Portugal - qu'on ne voudrait pas voir entrer dès le départ dans le club de la monnaie unique de crainte que leur participation n'affaiblisse l'euro.

La poire en deux

Examinant les modèles de rôles que peut jouer l'Etat, Langen exclut bien sûr le modèle de la centralisation qui a échoué, comme l'a montré la chute du communisme et il en retient deux : celui qui a cours en France et en Allemagne, deux pays, dit-il "qui ont un système social très avancé, avec une grande participation de l'Etat, 55% des activités économiques en France, 50% environ en Allemagne, et le modèle inverse américain - 30% seulement de participation de l'Etat, la Grande-Bretagne se situant à mi-chemin".

Faut-il choisir ? Langen propose plutôt de couper la poire en deux et d'évaluer le pourcentage d'Etat en plus dont nous avons besoin par rapport aux Etats-Unis et le pourcentage d'Etat en moins par rapport à la France et à l'Allemagne.

Deuxième question : la politique budgétaire doit-elle être aussi restrictive que la politique monétaire ? Ou bien peut-on envisager, comme l'ont fait les Américains de réduire le rôle de l'Etat, mais d'avoir une politique monétaire expansive ? Pour sa part, Langen estime que les critères de convergence retenus par le Traité ont quelque chose d'arbitraire et, à eux seuls, ne suffisent pas à fonder une bonne politique économique et monétaire. Regardons plutôt du côté des marchés, dit-il. "En fonction de critères économiques, ils ont décidé depuis longtemps que l'Italie serait membre de l'UEM, tandis que nous continuons de nous disputer sur les critères de convergence".

Dernière question qu'il lui paraît opportun de poser, après avoir constaté que l'Europe est en retard dans plusieurs domaines parce qu'elle n'arrive pas à faire des progrès politiques : "Va-t-on arriver à l'union politique par le biais de la monnaie ?" A son sens, ce serait là "une bonne approche".

Macro-banque

Dans le débat général qui va suivre ces prises de position, on ne manquera pas de revenir sur le volume du budget communautaire dont Donnelly avait signalé l'insuffisance, au regard au moins de certaines ambitions. Ruffolo sera plus catégorique : les réformes de structure, aussi nécessaires soient-elles, étant lentes à faire sentir leurs effets, il estime que l'Union européenne ne peut se passer de politique macro-économique pour amortir, en cas de crise, les chocs dit "symétriques" (ceux qui sont ressentis par tous). Dans le miracle américain, il y a certes la flexibilité du marché du travail, dit-il, mais il y a aussi un *policy mix* macro-économique et on n'a jamais vu les Américains adopter des politiques fiscales et monétaires toutes deux restrictives.

Ruffolo est sceptique sur les vertus de la "coordination" à l'européenne. "Le mot, dit-il, peut signifier tout ou rien". Il redoute la perspective d'une "macro-banque" qui dominerait la politique monétaire tandis qu'un "micro-gouvernement" serait incapable de conduire une politique économique commune.

Sceptique aussi sur les vertus des "Grandes orientations de politique économique". Au système des "recommandations", il préférerait celui d'un mode de gouvernement plus contraignant et estime que le budget de l'Union devrait pouvoir atteindre le double ou le triple de ce qu'il est à présent.

"Ce n'est pas réaliste et pas réalisable du tout", s'exclame Langen qui en profite pour épingler Donnelly à qui il demande si Tony Blair, tout travailliste qu'il soit, est disposé à renoncer au fameux rabais qu'avait réclamé et obtenu, en son temps, Margaret Thatcher. "Je crois que l'Europe dispose d'instruments suffisants", dit-il, en rappelant qu'il y a des choses plus urgentes à faire que d'augmenter le budget, par exemple régler le problème de la TVA en adoptant le principe du pays d'origine et harmoniser les accises.

Nord contre Sud

Réaction d'homme du Nord ? - Probablement : Langen est rejoint par Larsson qui, lui non plus, ne veut rien ajouter aux ressources de l'Union européenne, se dit partisan de restructurer les politiques monétaires et fiscales et cite en exemple le Danemark qui a réussi en 4 ans à réduire le chômage, sans abandonner pour autant sa version, particulièrement ambitieuse, du modèle social européen.

Combatif ? - Langen l'est, indiscutablement. Il ne veut pas que l'on soupçonne l'Allemagne de vouloir bloquer les travaux du sommet d'Amsterdam à propos de l'emploi, mais il voudrait bien savoir quels principes serviront de base à ce chapitre, défend la compétence exclusive des Etats en matière salariale, estime le marché du travail réglementé à l'excès et prône plus de flexibilité dans les salaires. "Nous ne pourrions sauver nos Etats sociaux et notre modèle social européen qu'en devenant plus flexibles" dit-il, après avoir relevé que, dans les pays de l'OCDE, il y a 250 millions de travailleurs qui gagnent à peu près 85 dollars par jour et dans les pays qui sont en train de décoller, un milliard qui n'en gagne que trois.

Autre sujet de polémique : l'opportunité de lancer des emprunts. *"Je ne dis pas qu'il faille emprunter à tout crin, déclare Donnelly, mais franchement, si on n'arrive pas à trouver de quoi financer les réseaux transeuropéens qui représentent moins de 1% du PIB de l'Union, alors dirons-nous qu'il y a une volonté politique de coordonner les choses dans l'Union. Le fait que nous n'ayons pas trouvé à financer ces réseaux situe bien le problème !"*

Qui parle de subventions ?

"Ni davantage de crédits, ni l'élargissement des compétences de l'Union ne régleront les problèmes du chômage" rétorque Langen qui est partisan d'aller chercher l'argent là où on en dépense trop "pour maintenir des structures qui rendent des services que la concurrence pourrait fournir à moindre prix. Au plan communautaire, il pense à la politique agricole commune. Au plan national, après le charbon, il cite, en Allemagne, l'industrie sidérurgique et la construction navale..."

Las ! Que n'avait-il pas dit ? "Ne venez pas prétendre que vous ne voulez pas de subvention ! - Donnelly, en bon parlementaire britannique, renvoie aussitôt la balle - ou expliquez moi pourquoi il y a deux semaines, au Parlement, lorsque je m'opposais aux subventions à l'industrie navale, vous et votre groupe démocrate-chrétien les avez défendues et vous-même, vous êtes levé pour affirmer que les chantiers navals allemands en avaient un besoin urgent". Pour se tirer de ce mauvais pas, il faudra que Langen évoque "l'héritage de 50 années de socialisme" et précise que les aides sollicitées n'étaient destinées qu'à l'Allemagne de l'Est.

Sur la nécessité de l'UEM, sur les conditions difficiles dans lesquelles les Européens l'abordent, sur le chômage générateur d'exclusion et de mécontentement, sur le besoin de coordination, quel que soit le nom qu'on lui donne, sur l'importance de réformes structurelles et sur le décalage des politiques et des résultats de part et d'autre de l'Atlantique, les intervenants, au delà des différences de tempéraments, sont largement d'accord. Jacques Delors le fera remarquer en tirant les premières leçons de ce colloque⁷, avant de laisser Philippe Maystadt⁸, le vice-premier ministre et ministre des finances de Belgique, mettre le point d'orgue avec un exposé consacré au rôle du Conseil Ecofin "en tant que gouvernement économique européen".

Mais pourquoi le traité de Maastricht ne parle-t-il pas de "gouvernement économique européen" ? Tout simplement parce que "les gouvernements des Etats membres ont décidé qu'après le passage à l'Union monétaire, ils resteraient responsables des autres aspects de la politique économique, c'est à dire de leur politique budgétaire, de leur politique des revenus et de leurs politiques structurelles".

⁷Voir Annexe N° 3 le texte complet de cette intervention de M. Delors.

⁸Voir Annexe N° 2 le texte complet de l'exposé de M. Maystadt.

C'est la raison pour laquelle l'UEM ne sera pas une véritable union économique "puisque les décisions de politique économique resteront une prérogative essentielle des gouvernements et des parlements nationaux ", explique Maystadt en rappelant que les gouvernements français et belge de l'époque, ainsi que Jacques Delors en tant que président de la Commission, souhaitaient pour leur part que le Traité assure un parallélisme entre le "pôle monétaire" et le "pôle économique".

Mais maintenir une décentralisation importante en faveur des Etats membres n'allait pas sans risque, il a donc fallu encadrer solidement l'Union monétaire. D'où, poursuit Maystadt, le double engagement d'éviter des déficits budgétaires excessifs et de coordonner les politiques économiques nationales au sein du Conseil Ecofin. D'où l'obligation de maintenir des finances publiques saines au-delà du passage à l'euro et l'accord sur le Pacte de stabilité et de croissance au Conseil européen de Dublin en décembre 1996. D'où enfin le nouvel instrument de coordination prévu par le Traité dans l'article 103 avec les "Grandes orientations des politiques économiques" et les fonctions nouvelles attribuées au Conseil Ecofin.⁹

L'ombre d'un doute

"A mes yeux, ces prérogatives que l'article 103 donne au Conseil Ecofin lui confèrent les responsabilités d'un véritable gouvernement économique européen ", déclare Maystadt, qui semble plus réservé que le commissaire de Silguy sur le bilan actuel de la politique économique de l'Union. "L'expérience mitigée de la coordination macro-économique depuis la ratification du Traité de Maastricht, dit-il, laisse parfois planer un doute sur la capacité et sur la volonté des Etats membres de coordonner leurs politiques économiques nationales en vue de définir une politique économique commune".

Maystadt ne cache pas qu'il regrette la pauvreté du bilan mais il observe toutefois que "nous ne sommes pas encore en union monétaire" et il se montre plus optimiste pour l'avenir que pour le passé le plus récent. Tout se jouera, note-t-il, sur "la qualité de la coordination qui se mettra en place entre la Banque centrale et le Conseil Ecofin" car c'est d'elle que dépendra la capacité de l'UEM d'assurer un *policy mix* équilibré pour l'ensemble de l'Union.

Ses meilleurs espoirs, Maystadt les place dans ce qu'il appelle "les exigences de la coordination macro-économique internationale". "En raison de l'importance systémique de la future zone euro, dit-il, les instances internationales comme le FMI et le G7-Finances s'intéresseront de près à l'impact qu'aura la zone euro pour l'économie mondiale.... (De leur côté), les responsables de l'Union monétaire devront établir un dialogue constructif avec leurs partenaires internationaux ". Il faudra donc organiser la représentation de l'Union au niveau international.

Du côté de la Banque centrale, ce sera le rôle de son président. Du côté de l'Ecofin, en revanche, la question reste à examiner et Maystadt se dit convaincu que la solution qui sera trouvée contribuera à assurer une relation plus équilibrée entre le pôle monétaire et le pôle économique de l'UEM. "La désignation d'un interlocuteur pour représenter l'Union monétaire dans des instances comme le Comité intérimaire du FMI et le G7-Finances devrait consolider, dit-il, la représentation politique de l'UEM et aider le Conseil Ecofin à prendre ses responsabilités sur la scène internationale".

Condamné à gouverner

Les pressions sur l'Ecofin pour que le Conseil exerce ses responsabilités en matière de coordination et de surveillance viendront aussi des gouvernements des pays participant à l'euro, pronostique Maystadt car, dit-il, l'introduction d'une monnaie unique amplifiera le rôle des politiques structurelles et "il faudra (en particulier) veiller à ce que les politiques nationales n'aient pas d'effets négatifs sur les économies des partenaires de l'UEM, comparables à ceux associés à des dévaluations compétitives ".

⁹ Voir Annexe 4

Et il cite "Le projet de Plan d'Action sur l'impact et l'efficacité du Marché unique " que la Commission vient de présenter au Conseil en posant la question de savoir : "à quoi sert-il de rendre impossible des dévaluations compétitives par l'instauration d'une monnaie unique si, dans le même temps, la porte reste ouverte pour d'autres mesures - fiscales ou sociales - qui ont le même effet de distorsion de la concurrence sur le marché unique".

Pour Maystadt, c'est sans doute en forgeant qu'on devient forgeron et c'est l'ensemble de ces pressions qui forcera le Conseil Ecofin à jouer le rôle que le Traité lui confie. *"Cette perspective encourageante, dit-il, n'enlève rien toutefois à ma conviction que le succès de l'Union monétaire ne sera durable à long terme que si l'intégration européenne se renforce sur le plan politique. Autrement dit, l'UEM ne réussira pleinement que si nous lui donnons sa véritable dimension politique. C'est la condition nécessaire pour lever les obstacles importants, notamment dans le domaine fiscal et social, qui limitent les avantages que l'on est en droit d'attendre aujourd'hui du marché intérieur et demain de l'Union monétaire, et qui suscitent des inquiétudes légitimes chez nos concitoyens, que l'Europe du marché unique et de Maastricht a déçus"*.

"Le véritable défi, conclura-t-il, c'est d'apporter des réponses sur la dimension politique du projet, c'est notamment de revoir le processus de décision, de renoncer à la règle de l'unanimité et d'adopter celle de la majorité qualifiée".

ANNEXE 1
EXPOSE de YVES-THIBAUT de SILGUY
Membre de la Commission,
responsable des affaires économiques, monétaires et financières

"La coordination des politiques économiques dans la zone euro"

Permettez moi tout d'abord de remercier chaleureusement le président Jacques Delors pour m'avoir offert la possibilité de prendre la parole devant vous. Votre fondation joue indéniablement un rôle essentiel dans la réflexion sur les problèmes communautaires. Vos analyses, publiées périodiquement, sont toujours lues avec beaucoup d'attention par ceux qui participent ou s'intéressent au processus décisionnel européen - et je suis parmi ces lecteurs assidus - car elles sont toujours d'une très grande qualité. Je mesure donc l'honneur qui m'est fait aujourd'hui de pouvoir débattre avec vous d'un dossier majeur pour l'avenir de l'Europe : l'union économique et monétaire.

Un travail considérable a été accompli ces dernières années. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont, à chacun des Conseils européens et à chaque occasion, manifesté leur détermination à voir se réaliser l'Union économique et monétaire, conformément aux conditions et au calendrier prévus par le traité de Maastricht. Les Etats membres ont accentué leurs efforts pour y parvenir. Ainsi, ils ont entrepris un assainissement de leurs finances publiques, sans précédent par son ampleur et sa rapidité.

Pour sa part, la Commission a préparé l'ensemble du cadre juridique, économique et technique nécessaire à l'introduction de l'euro et au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Sur la base de ses propositions, un scénario pour la transition vers l'euro a été adopté par le Conseil Européen, en décembre 1995, à Madrid. Ce dernier a également donné son accord, en décembre 1996, à Dublin, à 3 textes essentiels : le pacte de stabilité et de croissance, le statut juridique de l'euro et le nouveau mécanisme de change.

L'euro verra le jour le 1er Janvier 1999. Le processus est maintenant irréversible. Et pourtant, il y a encore - heureusement - matière à débattre. Je pense, en particulier au problème de la coordination des politiques budgétaires au sein de la zone euro. Il s'agit indéniablement d'une question importante. Mais j'ai le sentiment que la discussion s'égaré parfois sur les chemins des querelles sémantiques. Certains discutent à n'en plus finir - parfois par savants articles interposés - des mérites comparés du "gouvernement économique européen" et du "Conseil de stabilité". Comme le disait un homme politique chinois, *"que le chat soit blanc ou gris, l'essentiel est qu'il attrape les souris"*. Il est donc temps de recentrer le débat sur le fond, et de réfléchir au contenu et aux modalités pratiques de la coordination, au lieu de se perdre en vaines considérations terminologiques.

Je pense qu'une telle démarche est plus utile et plus constructive. Aujourd'hui en Europe, tous s'accordent sur la nécessité de coordonner étroitement les politiques économiques pour faire fonctionner l'union monétaire. On ne saurait concevoir une monnaie unique, partagée par des Etats dont les politiques budgétaires, par exemple, seraient très divergentes. L'absence de coordination des politiques économiques affecterait la crédibilité de l'euro. Or le doute a toujours un prix très lourd en matière monétaire: il conduit inéluctablement à renforcer la prime de risque comprise dans les taux d'intérêt, et donc à les faire monter !

Sur ce sujet difficile de la coordination économique au sein de l'Union économique et monétaire, je vais m'efforcer, pour clarifier le débat, de répondre au cours de mon propos à 3 questions simples :

- Quels sont les objectifs à atteindre ?

- Quels sont les instruments dont nous disposons ?
- Comment les mettre en oeuvre ?

Tout d'abord :

I. Quels sont les objectifs à atteindre ?

Il sont cités dès les premières lignes du traité instituant la communauté européenne : l'article 2 parle, en effet, de la recherche d'une "croissance durable et non inflationniste" et d'un "niveau d'emploi et de protection sociale élevé". Ce ne sont pas de vains mots, mais une ardente obligation. L'Europe a aujourd'hui un des taux de croissance les plus faibles des pays de l'OCDE, et un des taux de chômage les plus importants. Cette situation n'est pas tolérable.

Pour l'améliorer, il faut tirer les leçons des expériences passées, retrouver une marge d'action budgétaire par l'assainissement de nos finances publiques et, enfin, conduire des politiques structurelles appropriées.

Tout d'abord :

A. Tirer les conséquences des évolutions économiques récentes.

Le développement spectaculaire des échanges a rendu nos économies totalement interdépendantes. 1/5 de la production mondiale fait aujourd'hui l'objet d'échanges internationaux. Le commerce mondial des biens et services a dépassé, pour la première fois en 1995, le seuil des 6000 milliards de \$, soit l'équivalent de 24 fois le budget d'un pays de la taille de la France, et il double en volume tous les neuf ans.

Une telle évolution n'est pas sans conséquences. Il est de plus en plus difficile, pour un gouvernement, de mener une politique budgétaire autonome. Keynes disait, avec un certain humour : "à long terme, nous serons tous morts". Je crois que l'applicabilité de ses idées, présentées en 1936, n'a pas échappé à la dure vérité de cet axiome. Les mécanismes de l'analyse keynésienne, qui présupposent une économie fermée, sont en effet aujourd'hui largement dépassés.

L'imbrication des économies aboutit à une telle interdépendance globale que tout jeu solitaire est suicidaire. En effet, dans une économie fermée, le supplément de revenu injecté par l'Etat dynamise l'activité, et génère le supplément de recettes qui le finance. Dans une économie ouverte, une large partie du supplément de revenu injecté par l'Etat sert à l'acquisition de produits importés. L'impact sur l'activité est faible, le déficit se creuse, la balance des paiements courants se détériore et la valeur de la monnaie tend à chuter. La France en a fait l'amère expérience. Elle n'est pas la seule en Europe. Le progrès technologique et la libéralisation des échanges ont rendu les pays interdépendants les uns des autres. Surtout en Europe, qui constitue un des ensembles les plus économiquement intégrés au monde. Songez par exemple que le commerce extérieur d'un pays, comme la Belgique, représente près de 60% de son produit intérieur brut, et qu'il est constitué à 75% d'échanges intra-communautaires.

Dans ces conditions, la coordination des politiques économiques en Europe s'impose. Elle est une nécessité de bon sens. Et ce, d'autant plus que les évolutions économiques des différents Etats membres sont devenues de plus en plus synchrones.

Mais, pour agir en commun, il faut encore que les Etats membres aient une véritable capacité d'action. Aussi doivent-ils poursuivre l'effort d'assainissement des finances publiques en cours. Il est le seul à même de recréer les marges de manoeuvre qui font actuellement encore défaut.

B. Poursuivre l'assainissement des finances publiques pour recréer une marge de manoeuvre budgétaire.

Platon rapporte, dans un de ses dialogues, des propos tenus par Phèdre à Socrate : il affirme que l'homme public n'a pas à se soucier de ce qui est, mais de ce qui plaît, puisqu'il n'a pas besoin de dire la vérité, mais d'obtenir les suffrages. Et bien, au risque de déplaire, je crois personnellement que le devoir des politiques est de faire comprendre à nos concitoyens qu'il n'y a pas d'alternative à la maîtrise du budget.

En effet, le seul financement des déficits publics absorbe près de la moitié de l'épargne des ménages en Europe. La perte de contrôle des finances publiques a conduit à une explosion de la dette publique, dont la part rapportée au PIB a cru en Europe de 18 points en 5 ans.

Pour un Etat comme la France, la charge de la dette - c'est à dire le seul paiement de ses intérêts - absorbe l'équivalent du produit de l'impôt sur le revenu. C'est dire l'ampleur de la marge de manoeuvre que pourrait libérer un budget durablement équilibré !

Ouvrons donc les yeux. Les déficits créent la pire des contraintes : celle d'avoir à gérer la pénurie, c'est-à-dire les frustrations. Pour restaurer la liberté d'action, il faut d'abord restaurer les grands équilibres. C'est la raison pour laquelle le pacte de stabilité et de croissance fixe un objectif de moyen terme d'équilibre des finances publiques. A en juger par les programmes de convergence des Etats membres, celui-ci sera atteint en 2001 ou 2002, c'est-à-dire au même horizon temporel que celui visé par la Suisse ou les Etats-unis.

J'entends souvent dire que cet assainissement est mauvais pour l'emploi. C'est une idée fausse. Car chacun peut tirer le même enseignement de l'histoire économique des quinze dernières années : les déficits ne créent pas d'emplois. Sinon, cela se verrait, cela se saurait; et avec son niveau de déficit, l'Europe manquerait de main d'oeuvre ! Ceci prouve, comme disait Emmanuel Berl, que "*les croyances molles résistent mieux aux démentis que le fait leur apporte*". Tout montre, en effet, que déficits et chômage croissent de pair. Les exemples historiques sont nombreux. Je me contenterai d'en citer deux :

- la Suède est passée d'un excédent budgétaire de 4% du PIB en 1990 à un déficit de 13% en 1993. En termes keynésiens, l'Etat a ainsi injecté dans l'économie l'équivalent de 17 points de PIB en 4 ans. Les résultats? La production industrielle a chuté de 5% sur la seule année 1991, la richesse nationale a baissé pendant 3 années consécutives et le chômage a cru de 8 points entre 1991 et 1993. De sérieux efforts ont heureusement été entrepris depuis ;

- a contrario, le Danemark est passé d'un déficit budgétaire de 9% du PIB en 1982 à un excédent de 3.5% en 1986, soit une consolidation de 12.5 points en à peine 5 ans. A écouter les thuriféraires du déficit, une telle politique aurait dû plonger le Danemark dans une misère noire et un sous-emploi généralisé. Qu'a-t-on observé en réalité ? Le nombre de chômeurs a diminué de près de 40%.

L'assainissement des finances publiques n'est pas l'ennemi de l'emploi. Au contraire, il libère l'épargne au profit de l'investissement et de la consommation. Il permet de restaurer des marges de manoeuvre budgétaires et de mettre en oeuvre des actions massives, coordonnées au niveau européen, et en conséquence plus efficaces. Il favorise aussi un meilleur équilibrage du "policy mix", car il permet d'assouplir les conditions monétaires, ce qui est également favorable à l'investissement, à la croissance et donc à l'emploi.

C. Mettre en oeuvre des politiques structurelles adaptées.

Cependant, j'en suis bien conscient, la constitution d'un cadre économique sain est un préalable à la reprise d'une croissance durable. Mais il n'est pas suffisant, à lui seul, pour mettre un terme au

problème dramatique du chômage en Europe. Pourquoi ? Parce que les causes du chômage sont en grande partie structurelles.

Dans ces conditions, la mise en place de politiques structurelles adaptées est un impératif. Ce thème justifierait à lui seul de nombreuses heures de débats. Je me contenterai ici de prendre deux exemples:

- la mobilité géographique : songez que dans l'Union Européenne, 25 régions ont un taux de chômage inférieur à 5 % et que, parallèlement, 25 autres ont un taux de chômage supérieur à 22 %. A titre de comparaison, un américain sur cinq change d'Etat chaque année. L'incitation à la mobilité géographique doit être encouragée en Europe. Elle suppose, notamment, l'apprentissage des langues et la multiplication des stages à l'étranger pendant les études. Des efforts sont entrepris en la matière. Ils devront être intensifiés car, avec la création de la monnaie européenne, la fluidité du marché du travail devra être beaucoup plus grande ;

- la recherche-développement : elle conditionne l'avenir de l'Europe. Or, la présence active dans les secteurs de pointe ne se décrète pas. Elle suppose un effort de long terme de soutien à la recherche, de formation des ingénieurs et d'association efficace entre l'université et l'entreprise. Les comparaisons internationales ne plaident pas en notre faveur. La part des chercheurs au sein de la population active est actuellement deux fois inférieure, en Europe, à ce qu'elle est au Japon et aux Etats-Unis.

L'effort financier alloué à la recherche - notamment dans le secteur privé - est également nettement plus faible que celui de nos partenaires. Et la jonction entre le secteur de la recherche et celui de l'industrie se fait mal. Selon une récente étude de la Commission, la part de l'Union Européenne dans les publications scientifiques est supérieure à celle des Etats-Unis et du Japon, et pourtant l'Europe est en retard quant à leurs applications industrielles et commerciales, car elle dépose beaucoup moins de brevets que ses principaux partenaires.

Voilà deux exemples, mais il y en a bien d'autres, parfaitement mis en lumière dans le livre blanc de Jacques Delors en 1993; je pense, en particulier, à l'éducation et la réduction des charges non salariales pesant sur l'industrie.

A chômage structurel donc, réponse structurelle. Et même s'il s'agit de sujets relevant de la compétence nationale, nul doute qu'une coopération au niveau européen peut s'avérer fructueuse en la matière, car les problèmes à résoudre sont souvent similaires.

Voilà pour les objectifs à atteindre. Je souhaiterais maintenant essayer de répondre à la deuxième question posée: quels sont les instruments dont nous disposons pour mettre en oeuvre cette coordination des politiques économiques ?

II. Quels sont les instruments dont nous disposons ?

Le traité de Maastricht offre à la fois un cadre général et des outils de travail. Voyons tout d'abord le cadre :

A. Le cadre posé par le traité de Maastricht.

La politique budgétaire reste de compétence nationale. En effet, le traité écarte toute idée de fusion des budgets nationaux en une sorte de "super budget fédéral". Et contrairement au plan Werner de 1971 - qui proposait de fixer au niveau communautaire les recettes et les dépenses de chaque Etat membre - le traité de Maastricht ne prévoit aucune disposition permettant de placer les budgets nationaux sous la direction des institutions européennes.

D'autre part, le traité interdit aux Etats membres de financer leurs déficits en ayant recours à la planche à billets. L'expérience a montré les effets inflationnistes dommageables de cette pratique. Il

interdit également de transférer des engagements financiers entre Etats membres, ou des Etats membres vers l'échelon communautaire.

Enfin, j'ajoute que l'hypothèse d'un gonflement important du budget communautaire apparaît peu vraisemblable dans les prochaines années. Ce serait refusé par les Etats membres, compte tenu des efforts budgétaires en cours et de leurs réticences à transférer de nouvelles compétences à l'Union européenne.

L'absence d'arme budgétaire communautaire n'interdit pas, cependant, de conduire une véritable action coordonnée entre les Etats membres. Les instruments existent à cette fin.

B. Les instruments fournis par le traité.

Le traité de Maastricht offre, en effet, beaucoup de possibilités.

Les bases juridiques existent. Dès les premières lignes du traité, dans l'article 3A, il est stipulé que "l'action (...) de la Communauté comporte (...) l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres".

Trois instruments ont été créés pour conduire une politique économique véritablement coordonnée en troisième phase de l'Union économique et monétaire :

- les grandes orientations de politique économique, souvent citées par leur acronyme : les "GOPE" ;
- la procédure des déficits excessifs ;
- le pacte de stabilité et de croissance.

Tout d'abord :

1. Les GOPE

L'article 103 du traité fait des politiques économiques des Etats membres une "question d'intérêt commun". Il énonce avec précision qu'elles doivent être coordonnées au sein du Conseil. La procédure prévue est simple. Sur recommandation de la Commission, le Conseil élabore, chaque année, un projet fixant les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres, c'est-à-dire le cadre dans lequel ils doivent conduire leurs politiques économiques. Une fois discuté par les Chefs d'Etat et de gouvernement, ce projet devient une recommandation. C'est un acte juridique communautaire.

Pour donner plus d'efficacité à ces grandes orientations, l'article 103 instaure une véritable surveillance multilatérale : sur la base d'un rapport de la Commission, le Conseil surveille la conformité de la politique économique menée par chacun des Etats membres aux grandes orientations de politique économique. Il peut même adresser, voire publier, par une décision prise à la majorité qualifiée, une recommandation à l'Etat dont la politique serait par trop divergente.

Voilà un premier instrument pour développer une véritable approche concertée au niveau européen.

2. La procédure de déficit excessif

Le second instrument réside dans la procédure fixée à l'article 104 C. La Commission alerte le Conseil lorsque la situation des finances publiques d'un Etat membre devient préoccupante, c'est à dire lorsque le déficit et la dette dépassent les valeurs de référence fixées par le traité. Le Conseil se prononce à la majorité qualifiée sur l'existence d'un déficit excessif. Et il adresse des recommandations à l'Etat membre concerné pour qu'il apure la situation dans un délai donné.

Si ces recommandations restent lettre morte, le Conseil peut le "mettre en demeure" - c'est le terme utilisé par le traité - de procéder aux ajustements nécessaires. Il peut même imposer à l'Etat concerné une dépôt sans intérêt auprès de la Communauté, voire une amende.

Enfin :

3. Le pacte de stabilité et de croissance

C'est le troisième instrument. Il est le règlement intérieur de la maison "euro", et la clé de son bon fonctionnement. En effet, le pacte de stabilité et de croissance précise les mécanismes prévus par le Traité, et les rend opérationnels. C'est la stricte application du traité. Il ne s'en écarte pas. La Commission y a veillé. Le Pacte, qui a été adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement, fixe un objectif général pour favoriser la croissance et l'emploi : l'équilibre à moyen terme des finances publiques. A cette fin, il comporte un volet préventif et un volet dissuasif.

Le volet préventif comprend un renforcement de la surveillance multilatérale, afin de prévenir et de corriger l'apparition des déficits excessifs. Le volet dissuasif prévoit que, sauf circonstances exceptionnelles, un Etat qui dépasserait une valeur de référence fixée à 3% du PIB sera sanctionné. Il devra verser un dépôt auprès de la communauté, qui sera automatiquement transformé en amende si les mesures nécessaires ne sont pas prises dans un délai donné. Ce pacte tire simplement une leçon de l'expérience de ces dernières années: les Etats gèrent mieux leurs finances lorsqu'ils ont un stimulant extérieur pour les y inciter.

En terme de procédure, cet instrument offre toutes les garanties d'un renforcement sérieux de la coordination économique. En effet, au départ, elle repose sur des programmes de stabilité présentés par chaque Etat, analysés par la Commission et validés par le Conseil. Ensuite, à chaque étape, la Commission présente ses propositions et le Conseil décide à la majorité qualifiée. Toutes les bases d'un fonctionnement harmonieux de la procédure sont donc établies.

J'ajoute que ces règles - certes contraignantes - permettront à l'Europe de bénéficier des conditions nécessaires à une croissance durable. C'est à dire des finances publiques maîtrisées - qui permettront d'abaisser progressivement la pression fiscale et les charges pesant sur les bas salaires - et des taux d'intérêt bas - qui stimuleront l'investissement.

Avec ces dispositions réglementaires, nous disposons du cadre nécessaire à la mise en place d'une étroite coordination des politiques économiques. Nous avons le mode d'emploi de la coordination des politiques économiques, il faut maintenant la mettre en oeuvre.

Telle est la troisième et la dernière question que je souhaiterais aborder devant vous.

III. Comment mettre en oeuvre la coordination des politiques économiques?

Il faut pour ce faire une volonté politique de dialoguer, et un forum pour que cette volonté puisse s'exprimer. Mais ce dialogue doit également impliquer les autorités monétaires.

A. Une volonté et un forum

Tout d'abord :

1. Une réelle volonté

La coordination des politiques économiques est trop longtemps restée lettre morte en Europe: tout le monde la souhaitait, mais personne n'était prêt à consentir les efforts nécessaires à sa mise en oeuvre. La situation a heureusement évolué positivement au sein du Conseil des Ministres des finances. La proximité de l'échéance de 1999 incite, sans conteste, les gouvernements à s'engager sur la voie de la

coordination. L'application de l'article 103 a permis de susciter, par la discussion entre les ministres, une véritable émulation, conduisant à l'assainissement de la gestion financière des Etats membres.

Cette évolution des esprits et des comportements a été rapide. Je me souviens des présentations au Conseil Ecofin des programmes de convergence, il y a deux ans : le monologue était de règle, et le discours, convenu, pour expliquer que la situation était parfaitement maîtrisée.

Rares étaient les Ministres qui osaient poser des questions ou, a fortiori, formuler des objections à l'encontre d'un programme de convergence présenté par un collègue. De fait, il n'y avait pas de discussion au Conseil sur la politique conduite par chacun des Etats membres.

Aujourd'hui, nous assistons à de véritables débats, parfois prolongés et vifs, mais toujours constructifs. Les résultats se passent de commentaires. L'Europe a enregistré des progrès spectaculaires sur la voie de la convergence des économies. Les taux d'intérêt comme l'inflation atteignent des niveaux historiquement bas. La réduction des déficits publics en cours est substantielle. Ceci prouve que la coordination des politiques économiques commence à faire sentir ses effets positifs : on se met d'accord au sein du Conseil sur les objectifs, on analyse en commun les moyens mis en oeuvre par chacun, et on valide les politiques adoptées par les Etats membres. Même si elle n'est pas encore clairement perceptible du grand public, la coopération progresse. La création de l'euro la renforcera. Car si elle est aujourd'hui utile, elle sera demain nécessaire.

Il faut faire preuve de volonté de dialoguer, certes, mais il faut aussi pouvoir disposer d'un forum à cet effet.

2. Un forum

Le Conseil Ecofin est évidemment l'enceinte naturelle pour assurer la coordination des politiques économiques, mais un problème peut se poser durant la période transitoire, c'est à dire, celle où les frontières de l'euro ne correspondront pas exactement aux frontières de l'Union.

Même s'ils prennent part à la surveillance multilatérale, la participation des pré-ins aux décisions de gestion de l'union économique et monétaire a été écartée par le traité de Maastricht, qui limite dans la plupart des cas le droit de vote aux seuls Etats de la zone euro (art. 109 K5).

Il est probable que ces derniers ressentent le besoin de dialoguer et de travailler ensemble, d'intensifier leurs échanges de vues, voire de chercher à définir une position commune avant une réunion du Conseil Ecofin. Ce souhait doit donc être concilié avec les exigences du traité. Plusieurs idées ont été avancées. Au nombre de celles-ci figure la proposition de créer un "Conseil de stabilité"; ou un "Conseil de stabilité et de croissance".

A mon sens, il doit s'agir d'un organe informel. Créer une nouvelle institution nécessiterait en effet une modification du traité, puisque celui-ci a confié la gestion économique de la zone euro au Conseil Ecofin. Cet organe informel doit respecter l'équilibre institutionnel, et ne pas interférer dans la conduite de la politique monétaire, qui relève de la compétence de la Banque Centrale Européenne indépendante. Il doit, enfin, s'appuyer sur les travaux de la Commission, notamment pour la surveillance et la coordination des politiques économiques.

Voici pour le cadre de la coopération. Reste à préciser un point : sur quoi doit-elle porter ?

B. Faire porter le dialogue sur toutes les questions d'intérêt commun.

S'agissant d'un organe informel, il n'y a aucune raison de chercher à circonscrire son rôle avec précision, ou de limiter son champ d'action.

Il doit être en mesure d'aborder toutes les questions économiques présentant un intérêt commun pour les Etats participants à l'euro. Je pense en particulier aux questions de change et aux questions budgétaires. Mais aussi à l'approfondissement des politiques structurelles, par exemple, celles qui visent à améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Enfin, rien n'interdit aux Ministres de procéder à des échanges de vue pour éliminer les entraves au bon fonctionnement du marché intérieur, par exemple en matière fiscale.

Quels que soient les résultats obtenus en matière de coordination économique, un effort de présentation et d'explication de la politique monétaire sera nécessaire.

C. Expliquer la politique monétaire

Pas plus que la politique budgétaire, la politique monétaire ne peut être isolée de l'ensemble de la politique économique. Certes, nul ne peut contester que l'indépendance de la Banque Centrale Européenne conditionne la crédibilité de son action sur les marchés, et l'efficacité de sa lutte contre l'inflation. Mais l'indépendance conférée à la Banque Centrale doit aller de pair avec un effort pour expliquer sa politique. Le dialogue entre les institutions facilitera la mise en oeuvre d'un policy mix équilibré, favorable à la croissance et à l'emploi.

Les occasions de dialoguer seront nombreuses : la Banque Centrale Européenne sera associée aux travaux d'élaboration de la politique de change, et consultée sur toutes les propositions d'actes communautaires dans les domaines relevant de sa compétence. Son Président viendra chaque année présenter les grandes lignes de sa politique monétaire devant le Parlement Européen, à l'image des auditions du Président de la Fed devant le Congrès.

Ne serait-il pas utile que chaque année, au mois de juin, à l'occasion de la réunion du Conseil Européen consacrée à l'adoption des GOPE, le Président de la Banque Centrale Européenne puisse être invité pour présenter sa politique monétaire ?

Ce dialogue au plus haut niveau serait une garantie de cohérence des actions menées dans le domaine économique et monétaire par chacune des institutions. La transparence et la publicité de ces présentations devant le Parlement et le Conseil Européen constituent également un des moyens les plus efficaces pour permettre une information du grand public, par presse interposée.

Mesdames, Messieurs,

Chateaubriand avait coutume de dire que les institutions sont en définitive ce qu'en font les hommes. Voilà un aphorisme à méditer : c'est la *volonté politique* qui donnera son efficacité à la coordination économique.

Le cadre juridique nécessaire existe. Il appartient maintenant aux différentes institutions - le Conseil, la Banque Centrale Européenne et la Commission - de le faire vivre. C'est le défi que la réalisation de l'Union Economique et Monétaire invite nos gouvernants à relever. Je ne doute pas qu'ils seront à la hauteur de cette tâche.

Je vous remercie de votre attention.

ANNEXE 2
EXPOSE de PHILIPPE MAYSTADT
VICE-PREMIER MINISTRE ET
MINISTRE DES FINANCES ET DU COMMERCE EXTERIEUR
DE BELGIQUE,

LE ROLE DU CONSEIL ECOFIN EN TANT QUE GOUVERNEMENT ECONOMIQUE EUROPEEN

J'ai choisi d'examiner aujourd'hui dans quelle mesure le Conseil des Ministres des Finances européens -- le Conseil Ecofin -- sera appelé à jouer le rôle de "gouvernement économique européen" après l'introduction de l'euro.

Certains parmi vous se souviendront peut-être que tant le président de la Commission européenne, Jacques Delors, que les Gouvernements français et belge, par la voix du regretté Pierre Bérégovoy et la mienne, avaient souhaité que le Traité de Maastricht assure un parallélisme entre le "pôle monétaire" et le "pôle économique". C'est dans ce contexte que nous avons défendu l'idée d'instituer un "gouvernement économique européen".

Malheureusement, la discussion que nous avons lancée n'a pas permis d'aller aussi loin que nous le souhaitions, et je voudrais, dans la première partie de mon exposé, expliquer pourquoi le Traité de Maastricht ne parle pas de "gouvernement économique européen".

Il n'en reste pas moins vrai à mes yeux que les prérogatives que le Traité donne au Conseil Ecofin en matière de coordination macro-économique et de surveillance, lui confèrent les responsabilités d'un véritable gouvernement économique européen. C'est la thèse que je développerai dans la deuxième partie de mon exposé.

Enfin, dans une troisième partie, j'expliquerai pourquoi -- malgré un bilan mitigé de l'expérience de la coordination économique depuis la ratification du Traité de Maastricht -- les perspectives de voir le Conseil Ecofin prendre ses responsabilités sont néanmoins réelles.

I. Pourquoi le Traité ne parle pas de "gouvernement économique européen"?

Mesdames, Messieurs,

Comme vous le savez tous, le Traité de Maastricht présente en détail le rôle, les objectifs, les missions et les statuts de la future Banque centrale européenne et du système qu'elle formera avec les banques centrales des Etats-membres. C'est bien normal puisque l'implication majeure de l'introduction de l'euro sera le transfert de la responsabilité de la conduite de la politique monétaire au niveau communautaire. Il fallait donc encadrer le plus possible cette opération afin d'assurer une transition réussie vers la mise en oeuvre d'une politique monétaire européenne.

Toutefois, force est de constater que l'attention particulière accordée à l'organisation du "pôle monétaire" de l'Union monétaire -- que les signataires du Traité ont voulu fortement indépendant et centralisé -- contraste fortement avec la faiblesse des dispositions organisant le "pôle économique" de l'UEM.

Le Traité n'a pas pu aller très loin dans ce domaine car les gouvernements des Etats-membres ont décidé qu'après le passage à l'Union monétaire, ils resteraient responsables des autres aspects de la politique économique, c'est-à-dire de leur politique budgétaire, de leur politique des revenus et de

leurs politiques structurelles. Pour cette raison, l'UEM ne sera pas une véritable union économique puisque les décisions de politique économique resteront une prérogative essentielle des gouvernements et des parlements nationaux.

Le maintien des compétences nationales en matière de politique économique repose sur un double fondement :

un fondement théorique: étant donné la perte de l'instrument monétaire au niveau national et la quasi-absence d'un budget fédéral, l'autonomie des politiques économiques, en particulier de la politique budgétaire nationale, apparaît utile pour faire face à des chocs asymétriques affectant un pays;

un fondement politique: un transfert de compétence au niveau communautaire aurait contribué à faire de l'Union monétaire une véritable union politique. Les conditions politiques n'étaient pas remplies pour franchir ce pas.

Ces considérations permettent de comprendre **pourquoi le Traité de Maastricht ne parle pas de "gouvernement économique européen"**:

premièrement, le transfert de compétence au niveau communautaire qui accompagnera le passage à l'euro sera limité, il ne concernera que le domaine monétaire, tandis qu'en matière de politique économique, la compétence nationale restera la règle. Dans ces conditions, il n'y avait pas lieu de créer une nouvelle institution, un "gouvernement économique européen";

deuxièmement, l'idée de rebaptiser le Conseil Ecofin en "gouvernement économique européen" -- ce qui eût été parfaitement légitime au regard des prérogatives que le Traité donne au Conseil, j'y reviens dans un instant -- n'a pas été retenue parce que certains craignaient que cette décision ne donne l'impression de vouloir menacer l'indépendance de la Banque centrale.

* * *

II. L'encadrement de l'UEM par la discipline budgétaire et la coordination macro-économique

Mesdames, Messieurs,

Tout en refusant l'idée d'instituer un "gouvernement économique européen", les pays signataires du Traité de Maastricht se sont quand même rendu compte que le maintien d'une décentralisation importante en faveur des Etats-membres n'était pas sans risque et qu'il fallait l'encadrer pour assurer le succès de l'Union monétaire. Cette prise de conscience les a amenés à prendre un double engagement:

l'engagement, qui a reçu jusqu'à présent le plus de publicité: celui d'éviter des déficits budgétaires excessifs;

l'engagement, qui est encore trop peu connu (ou pris au sérieux): celui de coordonner les politiques économiques nationales au sein du Conseil Ecofin.

Il me paraît utile de souligner l'importance de ce double engagement.

L'importance de la discipline budgétaire

Comme vous le savez tous, le Traité impose aux pays candidats à l'UEM un "examen d'entrée" dont la réussite passe par le respect des fameux critères de convergence. Seuls seront admis les Etats-

membres qui auront réalisé un degré élevé de convergence durable, en particulier dans le domaine des finances publiques. Le Traité impose également aux Etats-membres l'obligation de maintenir des finances publiques saines au-delà du passage à l'euro. **Cette exigence a été considérée comme une condition indispensable au bon fonctionnement de l'UEM** pour les raisons suivantes :

Premièrement, les gouvernements ont estimé **qu'il serait absurde que les efforts accomplis pour réduire les déficits budgétaires soient perdus par un relâchement** et un nouveau dérapage des finances publiques après l'entrée dans l'Union monétaire. C'est d'autant plus vrai que la réduction des déficits s'impose également pour dégager une marge de manoeuvre pour se préparer aux conséquences budgétaires du vieillissement démographique de la population auquel la Belgique et les autres pays européens seront confrontés au siècle prochain.

Deuxièmement, en s'engageant à maintenir une situation saine et rigoureuse de leurs finances publiques, **les gouvernements ont souhaité faciliter la tâche de la future Banque centrale européenne**. En effet, la discipline budgétaire est un facteur de stabilité macro-économique sur lequel la Banque centrale peut s'appuyer pour maintenir ses taux d'intérêt à un niveau relativement bas tout en préservant la stabilité des prix.

Enfin, **la discipline budgétaire a été imposée afin d'éviter des externalités négatives**, comme par exemple une remontée des taux d'intérêt réels pour l'ensemble de la zone euro et/ou des tensions sur le taux de change de l'euro.

L'accord du Conseil européen de Dublin sur les grandes lignes d'un **"Pacte de stabilité et de croissance"** renforce l'engagement des Etats-membres à maintenir une situation budgétaire saine. Sans entrer dans les détails, je souhaiterais souligner que le Pacte de stabilité prévoit que tout Etat-membre de l'Union monétaire devra tendre, à moyen terme, vers une situation budgétaire proche de l'équilibre ou même en surplus. C'est la voie à emprunter pour permettre aux stabilisateurs automatiques de fonctionner tout au long du cycle conjoncturel, c'est-à-dire de laisser augmenter le déficit en cas de récession économique sans pour autant dépasser la norme de 3% du PIB.

Par ailleurs, il a été également reconnu que l'absence d'un budget fédéral susceptible d'aider les pays "in" à faire face à des évolutions conjoncturelles contraires justifie la nécessité de dégager rapidement dans nos budgets nationaux la marge de manoeuvre nécessaire pour permettre à la politique budgétaire d'exercer une fonction d'amortisseur.

Ces arguments ont contribué à convaincre tous les pays européens de renforcer leur engagement de discipline budgétaire. Cet engagement est devenu d'autant plus crédible que le Pacte de stabilité prévoit :

l'obligation pour les pays participant à l'UEM, de déposer des "programmes de stabilité" précisant leurs objectifs budgétaires à moyen terme, qui seront soumis à une surveillance stricte par la Commission européenne et le Conseil Ecofin;

l'accélération de la procédure concernant les déficits excessifs, qui permet au Conseil Ecofin d'imposer des sanctions financières à un pays participant dont le déficit budgétaire demeure excessif.

L'importance de la coordination des politiques économiques

Le Traité de Maastricht ne consacre pas seulement le principe de la discipline budgétaire.

Il reconnaît également -- permettez-moi de citer l'article 3A du Traité -- que "*l'action des Etats membres et de la Communauté comporte (...) l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres*".

En d'autres termes, les Etats-membres ont reconnu que le bon fonctionnement de l'Union monétaire pourrait être menacé si les politiques économiques nationales étaient décidées de manière totalement indépendante. **Cette préoccupation a présidé à l'adoption de l'article 103 du Traité**, qui a enrichi l'architecture de l'UEM d'un nouvel instrument de coordination, les "grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté".

Aux termes de l'article 103, le Conseil Ecofin est chargé d'élaborer un projet de grandes orientations qui est débattu au niveau du conseil des Chefs d'Etat et de gouvernement. Une fois adoptées, ces grandes orientations constituent la référence pour les besoins de la surveillance multilatérale. L'article 103 prévoit en effet également que le Conseil Ecofin, sur la base de rapports présentés par la Commission, surveille la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations.

A mes yeux, ces prérogatives que l'article 103 donne au Conseil Ecofin lui confèrent les responsabilités d'un véritable gouvernement économique européen.

L'expérience mitigée de la coordination macro-économique depuis la ratification du Traité de Maastricht laisse parfois planer un doute sur la capacité et/ou la volonté des Etats membres de coordonner leurs politiques économiques nationales en vue de définir une politique économique commune.

J'ai bien pris note des déclarations récentes de Jacques Delors à ce sujet, et cela ne vous étonnera pas que, comme lui, je pense que le bilan de la coordination depuis 1992 est maigre:

jusqu'à présent, il a été marqué par le sceau des critères d'accession à l'Union monétaire de telle sorte que l'efficacité réelle des grandes orientations en tant qu'instrument de coordination macro-économique n'a pas encore été vraiment testée;

les difficultés rencontrées pour mettre en oeuvre les recommandations du Livre blanc de la Commission européenne constitue une preuve supplémentaire des difficultés rencontrées par les Etats membres à soutenir ensemble des initiatives concrètes;

enfin, il est admis, comme le montre très bien l'étude de Pierre-Alain Muet, que depuis l'adoption du Traité de Maastricht, la Communauté a parfois rencontré des difficultés pour maintenir un "policy-mix" équilibré.

Tout en regrettant cette situation -- et le prix très élevé que l'Europe a payé à cause de son incapacité à mener une politique économique adaptée à sa situation réelle --, je voudrais souligner que **nous ne sommes pas encore en union monétaire**.

C'est une évidence bien-sûr mais il faut le rappeler pour comprendre pourquoi la coordination des politiques économiques, telle que conçue par le Traité de Maastricht, n'a pas encore pris toute sa signification.

Lorsque nous serons en union monétaire, divers éléments feront en sorte que le Conseil n'aura pas vraiment le choix: il devra prendre ses responsabilités pour devenir un partenaire efficace et responsable de la Banque centrale européenne, des partenaires internationaux de l'Europe, et des gouvernements des Etats participant à l'euro. En d'autres termes, il devra devenir -- bon gré mal gré -- ce "gouvernement économique européen" que beaucoup d'entre nous appellent de leurs vœux.

C'est le thème de la troisième partie de mon exposé.

III. L'UEM: une étape cruciale dans l'émancipation du Conseil Ecofin

L'importance des grandes orientations pour la conduite de la politique européenne monétaire

En vertu du Traité, l'objectif principal de la politique monétaire sera de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté. De cette façon, la politique monétaire de la BCE devra être au service de la politique économique. Il s'agit là d'une mission fondamentale que le Traité confie à la BCE. Mais cette mission n'a de sens et elle ne pourra être remplie par la BCE que s'il y a une coordination crédible et efficace des politiques économiques des Etats membres.

Celle-ci sera essentielle pour permettre à la BCE de soutenir au maximum l'activité économique. Nulle banque centrale ne décide dans un vide politique. La Bundesbank a, en face d'elle, un gouvernement et s'inscrit en cohérence avec l'action du pouvoir politique. De même, les responsables de la BCE devront avoir une idée claire et précise des orientations générales -- à court et moyen terme -- que les Etats membres souhaitent donner à leurs politiques économiques et, par-là même, à la politique économique européenne. C'est pourquoi **la préparation et l'adoption des grandes orientations des politiques économiques revêtiront à l'avenir une importance capitale.**

En d'autres mots, le Conseil devra exercer pleinement ses responsabilités en matière de coordination macro-économique pour permettre à la BCE d'exercer la sienne de manière équilibrée.

De la qualité de la coordination -- certes largement implicite mais néanmoins bien réelle -- qui devra se mettre en place entre la Banque centrale et le Conseil Ecofin dépendra la capacité de l'UEM d'assurer un "policy-mix" équilibré pour l'ensemble de l'Union.

Les exigences de la coordination macro-économique internationale

L'Union monétaire aura également des conséquences majeures sur l'économie mondiale. La Commission européenne vient de le rappeler dans un document de travail consacré aux aspects externes de l'UEM, et le Fonds monétaire international va entreprendre, à la demande du Comité intérimaire, un vaste programme de travail pour évaluer les répercussions de l'UEM sur le système monétaire international et ses implications pour le FMI.

Ces problèmes sont importants et complexes et mériteraient, à eux seuls, un examen en profondeur. Qu'il me soit donc permis de me concentrer sur une seule question, à savoir la coopération macro-économique internationale.

Il ne fait aucun doute à mes yeux qu'en raison de l'importance systémique de la future zone euro, les instances internationales comme le FMI et le G7-Finances, s'intéresseront de près, dans le cadre de leur surveillance, à l'impact qu'aura la zone euro pour l'économie mondiale. Parmi les questions qui se poseront, il y aura notamment :

celle du "**policy-mix**": après le passage à l'euro, c'est le dosage des politiques macro-économiques au niveau de l'ensemble de la zone qui importera pour le reste du monde et pour la coordination internationale;

celle de **déséquilibres extérieurs éventuels**: l'UEM, ce n'est pas seulement "un marché, une monnaie", c'est aussi "une monnaie, une balance des paiements". En d'autres termes, la contrainte externe ne disparaîtra pas avec l'introduction de l'euro ; elle se déplacera au niveau européen et sera tenue à l'oeil dans les instances internationales au même titre que la balance courante des Etats-Unis et du Japon;

celle des **fluctuations des taux de change**: le système actuel de flottement concerté des taux de change subsistera probablement après l'introduction de l'euro, en tout cas tant que l'UEM n'aura pas atteint sa vitesse de croisière. Dans ces conditions, la surveillance des taux de change et la coopération internationale devront continuer à favoriser la stabilité monétaire globale et à tenter de mettre fin à des mouvements erratiques éventuels.

Les responsables de l'Union monétaire ne pourront pas se désintéresser de l'ensemble de ces questions. Ils devront au contraire, établir un dialogue constructif avec leurs partenaires internationaux.

Mais pour que l'UEM puisse devenir un partenaire efficace et responsable sur la scène internationale, **des arrangements adéquats devront être mis en place, en particulier pour préciser les modalités de la représentation de l'Union monétaire** au niveau international.

C'est l'article 109 du Traité qui offre le cadre institutionnel pour régler ces questions, mais il ne précise pas les arrangements concrets qui devront être mis en place.

Je souhaiterais faire deux commentaires à ce sujet:

premièrement, en ce qui concerne **la représentation de l'Union au niveau international**, elle devra refléter la compétence exclusive de la Banque centrale européenne dans la conduite de la politique monétaire. Son président aura donc un rôle important à jouer dans ce domaine. Plus complexe sera sans doute la question de la représentation du Conseil Ecofin. Quelles sont les solutions envisageables? La solution la plus logique serait que le président en exercice du Conseil Ecofin représente l'UEM aux côtés du président de la Banque centrale européenne, mais qu'advient-il si la présidence du Conseil relève d'un pays ne participant pas à la zone euro? C'est une question qui devra être examinée et je suis persuadé que **la solution qui sera trouvée contribuera à assurer une relation plus équilibrée entre le pôle monétaire et le pôle économique de l'UEM**. En effet, la désignation d'un interlocuteur pour représenter l'Union monétaire dans des instances comme le Comité intérimaire du FMI et le G7-Finances devrait consolider la représentation politique de l'UEM et aider le Conseil Ecofin à prendre ses responsabilités sur la scène internationale.

Mon second commentaire concerne la création, sur proposition française, d'un **Conseil de stabilité et de croissance**, qui devrait réunir les ministres des Finances des pays participants à la zone euro et, sans doute, un représentant de la Commission. Cette proposition a le mérite de relancer le débat sur le thème du "gouvernement économique" en soulignant -- à juste titre -- la nécessité d'organiser une forme de coordination économique renforcée entre les pays "in" qui devront dégager une préférence commune quant à la politique de change de l'euro. De même que les pays qui n'adopteront pas l'euro garderont leur compétence dans la gestion de leur politique de change, les pays "in" auront le droit et la responsabilité de discuter de l'euro à leur niveau, au sein du Conseil de stabilité et de croissance. Ces discussions contribueront à stimuler la coordination au sein de l'UEM dans la mesure où elles devront couvrir -- logiquement -- tous les facteurs économiques qui influencent les taux de change, en particulier, le "policy-mix". Pour ma part, je suis convaincu **qu'un accord sur les modalités concrètes d'organisation de ce Conseil contribuera également à renforcer le pôle économique autour de l'euro**.

Il convient toutefois de noter que les travaux de ce Conseil devront rester informels dans la mesure où le Traité n'a pas prévu la création d'une telle institution. Quel que soit donc le nombre de pays qui rejoindront l'Union monétaire dès 1999, le Conseil Ecofin restera l'instance responsable, dont les travaux devraient être facilités par la coopération qui prendra place au sein du Conseil de stabilité et de croissance.

Des responsabilités accrues de surveillance des politiques nationales

Les pressions qui s'exerceront sur le Conseil Ecofin pour qu'il prenne ses responsabilités en matière de coordination et de surveillance n'émaneront pas seulement de la Banque centrale européenne et des partenaires internationaux de l'Europe, mais également des gouvernements des pays participant à l'euro.

Je m'explique.

En cas de chocs régionaux défavorables, les pays participant à la zone euro ne pourront plus utiliser leur taux de change pour accélérer l'ajustement de leur économie ; ils ne pourront pas non plus compter sur la politique monétaire de la zone, qui sera conduite en fonction de la situation économique "moyenne" dans l'ensemble de la zone euro. Tel est le principal coût de la participation à l'Union monétaire.

Cette conséquence de l'introduction de l'euro va amplifier fortement le rôle des politiques structurelles, qu'il s'agisse de politiques de renforcement de la concurrence, de flexibilité et de compétitivité et des politiques fiscales et de revenus.

Dans ce contexte, on ne peut pas exclure que des gouvernements nationaux ne prennent pas toujours en compte les effets externes de leurs politiques structurelles et que la concurrence l'emporte sur la coopération.

Il faudra donc veiller à ce que les politiques nationales n'aient pas d'effets négatifs sur les économies des partenaires de l'UEM, comparables à ceux associés à des dévaluations compétitives.

Le danger est réel, en particulier en matière fiscale. Dans un document qu'il a présenté au Conseil Ecofin, **le Commissaire Monti a mis en évidence le fait que la concurrence fiscale pour attirer de la base taxable à laquelle se livrent les Etats membres a des conséquences préjudiciables pour l'ensemble de l'Union.** Il a notamment souligné que, suite à cette concurrence excessive, l'allocation des moyens ne peut plus se faire de manière optimale, que le facteur de production le moins mobile, à savoir le travail, est toujours plus lourdement taxé, que ce traitement déséquilibré des facteurs de production accélère le remplacement des travailleurs par des machines et menace le financement des régimes de protection sociale.

Dans le document intitulé "*Projet de Plan d'Action sur l'impact et l'efficacité du Marché Unique*" que la Commission vient de présenter au Conseil, **la question est posée de savoir à quoi il sert de rendre impossibles des dévaluations compétitives par l'instauration d'une monnaie unique si, dans le même temps, la porte reste ouverte pour d'autres mesures -- fiscales ou sociales -- qui ont le même effet de distorsion de la concurrence sur le marché unique.**

D'où l'idée -- qui progresse au sein du groupe Monti -- d'établir un "code de bonne conduite" visant à mettre un frein, voire à mettre fin, à la concurrence fiscale préjudiciable.

C'est bien entendu à la Commission et au Conseil Ecofin qu'il reviendra de surveiller le respect de ce code. Le Conseil Ecofin pourra exercer cette surveillance sur base de l'article 103.

En effet, cet article habilite le Conseil à adresser les recommandations nécessaires à un Etat membre dont les politiques économiques, y compris fiscales, ne sont pas conformes aux grandes orientations ou -- je cite -- "*risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire*".

Bien entendu, les délibérations du Conseil Ecofin continueront à être préparées par le Comité monétaire qui, au début de la troisième phase de l'UEM, sera rebaptisé "Comité économique et financier" et qui aura pour mission, selon l'article 109 C, *"de promouvoir la coordination des politiques des Etats membres dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché intérieur"*.

Pour renforcer cette procédure de surveillance et inciter les gouvernements des pays "in" à se comporter effectivement en partenaires coopératifs, **il conviendra également que la Commission européenne soit vigilante et active**. C'est elle qui doit formuler des recommandations au Conseil Ecofin en vertu de l'article 103. Elle devra donc prendre ses responsabilités.

Enfin, il pourrait être opportun de donner au Comité de politique économique -- dont la mission devra être adaptée à l'avènement de l'euro -- un mandat spécifique d'évaluation et de surveillance des politiques structurelles des Etats membres. **Le CPE pourrait devenir un observatoire des politiques structurelles**, dont les analyses pourraient contribuer à alimenter les délibérations du Conseil Ecofin et les travaux de la Commission.

IV. Conclusion

Mesdames, Messieurs,

Lorsque Jacques Delors, Pierre Bérégovoy et moi-même avons défendu, lors de la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire, l'idée d'instituer un "gouvernement économique européen", **ce que nous souhaitons, c'est un renforcement du pouvoir de décision du Conseil Ecofin dans la conduite de la politique économique européenne**, par exemple en l'autorisant à décider des mesures appropriées à la situation conjoncturelle.

Le principe de subsidiarité n'a pas permis d'aller aussi loin que nous le souhaitons mais la discussion que nous avons lancée à ce sujet a abouti à l'adoption de l'article 103. A l'époque, il nous a semblé que cette avancée représentait un progrès suffisant qui créait les conditions du succès du décollage réussi de l'Union monétaire.

Aujourd'hui, je continue de croire au succès de l'Union monétaire -- même si le Traité ne parle pas de "gouvernement économique européen" --, mais il faudra bien-sûr que le Conseil Ecofin prenne ses responsabilités. J'ai la conviction toutefois qu'un ensemble de pressions contribueront à convaincre le Conseil Ecofin à jouer le rôle que le Traité lui confie.

Cette perspective encourageante n'enlève rien toutefois à ma conviction que **le succès de l'Union monétaire ne sera durable à long terme que si l'intégration européenne se renforce sur le plan politique**. Autrement dit, l'UEM ne réussira pleinement que si nous lui donnons sa véritable dimension politique. C'est la condition nécessaire pour lever les obstacles importants, notamment dans le domaine fiscal et social, qui limitent les avantages que l'on est en droit d'attendre aujourd'hui du marché intérieur et demain de l'Union monétaire, et qui suscitent des inquiétudes légitimes chez nos concitoyens, que l'Europe du marché unique et de Maastricht a déçus.

Je ne pense toutefois pas que le rôle que le Conseil Ecofin est appelé à jouer comme "gouvernement économique européen" suffira à éliminer ces obstacles et ces inquiétudes.

Ceux-ci me paraissent en effet être beaucoup plus fondamentaux et concerner directement le mode de fonctionnement de l'Union européenne et de ses institutions. C'est pourquoi je pense que **le véritable défi, c'est d'apporter des réponses sur la dimension politique du projet, c'est notamment de**

revoir le processus de décision, de renoncer à la règle de l'unanimité et d'adapter la règle de la majorité qualifiée.

C'est la condition pour permettre à l'Europe de progresser dans les domaines où il est reconnu que le statu quo est synonyme de déficit de croissance et de déficit de prospérité. C'est la condition pour que le Conseil -- au sens large qui est habituellement donné à ce terme -- puisse devenir ce véritable "gouvernement pour l'Europe", dont nous avons besoin, non seulement en réponse à la création de l'UEM, mais surtout comme réponse à l'interdépendance de plus en plus grande des économies européennes et à la globalisation de l'économie mondiale.

* * *

ANNEXE 3
CONCLUSIONS de JACQUES DELORS
Président du Groupement d'études et de recherches NOTRE EUROPE

Ce séminaire, selon la méthode communautaire, c'est à dire la "maïeutique" communautaire, a permis de clarifier les positions, de chasser certains malentendus et d'aboutir à de vraies options. Dans la famille européenne, il en est toujours ainsi. Si on devait attendre d'avoir une réelle unanimité pour commencer, on ne le ferait jamais. A quoi serviraient alors les instances de décision que sont le Conseil des ministres et le Conseil européen ?

Aujourd'hui, nous avons donc travaillé selon la méthode communautaire avec des personnalités venant de différents pays, avec des sensibilités et des approches différentes. Mais je remarque, pour ne plus y revenir, que la volonté, ici, était ferme. Nous réfléchissons parce que nous voulons appliquer le Traité de Rome, respecter l'agenda et notre souhait à tous est que l'UEM réussisse.

A partir de là, le constat est indiscutable. Nous préparons l'UEM dans des conditions extrêmement difficiles, avec un chômage dont les causes sont multiples, mais un chômage générateur d'exclusion sociale, générateur aussi de mécontentement de l'opinion et comme toujours quand la conjoncture économique est mauvaise, l'attente vis à vis de la construction européenne diminue, les critiques se font plus fortes, d'autant plus fortes qu'en raison du succès de l'Objectif 1992 et de la réalisation du Marché unique à 80% environ, l'Europe a pénétré la vie des citoyens. C'est un fait nouveau qu'il faut avoir à l'esprit constamment.

Ce constat est indiscutable et tous nos intervenants l'ont admis. Au fur et à mesure qu'on avance dans la réflexion, les nuances apparaissent quand on commence à parler des causes et des remèdes : il y en a qui mettent l'accent sur les réformes structurelles - et personne ne conteste qu'elles soient nécessaires - mais ceux-là disent qu'elles constituent la solution principale. Ce à quoi d'autres répliquent que les délais de réponse des réformes structurelles sont tels qu'entre temps il faut bien vivre et qu'on ne peut pas espérer mourir guéri ou arriver épuisé au stade de l'UEM. Certains mettent en avant l'influence de la politique monétaire et le pacte de stabilité. D'autres croient à l'influence du budget communautaire et plaident pour son renforcement

En fait, il y a deux débats. L'un entre les partisans de l'UEM et ses adversaires et ce n'est pas notre problème, aujourd'hui en tout cas, même s'il est vrai que nous devons réduire le nombre des adversaires et les convaincre. L'autre, à l'intérieur du vaste camp des partisans de l'UEM.

Je souhaite que ceux qui disent : - "Silence dans les rangs. N'en parlons pas" réfléchissent et comprennent que c'est par le débat entre les partisans de l'UEM que nous ferons, ensemble, progresser les choses.

Si on dit : Non, taisez-vous !, je crains que nous n'allions au devant de difficultés. Pour avoir beaucoup voyagé ces temps-ci, je sais que parmi les partisans de l'UEM il y a des ambiguïtés sur l'interprétation des critères, ambiguïté qui tend à diminuer parce que le Traité est clair. Il s'agit d'interpréter ce traité en en retenant l'esprit, avec la garantie que l'assainissement financier et monétaire sera durable. C'est ce qu'il y a de plus important.

Sur le respect de la date, il y a beaucoup d'ambiguïté, notamment en Allemagne fédérale. Parmi ceux qui proposent de reporter l'échéance, avec de bonnes raisons parfois de moins bonnes comme - encore deux ans, Monsieur le bourreau -, parmi ceux-là, il y en a, me semble-t-il, qui ont d'autres idées en tête ce qui les rapprocherait plutôt des adversaires du projet.

Aujourd'hui, avec des nuances, certains nous ont dit, avec beaucoup de talent, à commencer par M. de Silguy, - laissez faire la dynamique de l'UEM et la volonté politique. Le reste - comme dit l'Evangile - vous sera donné de surcroît. D'autres, sans demander de renégocier le Traité, répondent en s'appuyant sur l'histoire récente - voir notamment le débat de ce matin et le rapport de Pierre-Alain Muet - en se rapportant au Traité et à son article 103, qu'il faut préciser dans un protocole les modalités de la surveillance multilatérale des économies et celles de la coopération entre les politiques nationales.

Pourquoi ? - Parce que l'histoire de la construction européenne, ainsi que le droit international montrent qu'il n'y a co-existence positive et coopération entre Etats souverains que s'il y a volonté politique. S'il y a aussi des institutions qui dynamisent le système et des règles du jeu que l'on respecte. Ce qui explique le triangle institutionnel actuel, Commission, Conseil, Parlement, avec la Cour de Justice à côté.

Il faut avoir à l'esprit cette philosophie de base, qui a permis à la construction européenne d'avancer pour comprendre ceux qui demandent que l'on précise ce que sera le "pendant " économique du pôle monétaire. Sans parler de "contrepartie ", encore moins, à la française, de "gouvernement économique ", et si cela peut aider à faire avancer les choses, je veux bien retenir la formule. D'ailleurs, il ne s'agit que de cela.

A partir de là, on peut organiser la représentation des nuances au sein du Conseil. On peut être sceptique sur les avantages qu'il y aurait à confronter échanges et expériences avec les ministres du travail. Personne ne demande que la politique de l'emploi soit transférée à l'échelon monétaire. Ce serait inefficace et contraire au principe de subsidiarité.

Avant d'arriver au Conseil européen pour que celui-ci détermine, selon les dispositions de l'article 103, les Grandes orientations et ensuite puisse les appliquer, on peut demander au minimum, me semble-t-il, d'établir un équilibre entre des sensibilités traditionnellement différentes, entre ministres des Finances et de l'Economie d'un côté, ministres du Travail et de l'Emploi de l'autre.

Si les uns et les autres ont la possibilité de s'exprimer au même moment, selon un calendrier qui aboutit au Conseil européen, on n'aura pas résolu tous les problèmes mais, au moins, la Commission, ayant entendu les deux avis, pourra proposer son analyse et faire la synthèse des propositions à l'intention du Conseil.

Voilà pourquoi, s'il y a une bataille qui se dessine, je la vois venir entre les pays qui vont dire - nous voulons bien un chapitre sur l'emploi, mais sans lien avec l'UEM - et ceux qui voudront établir ce lien. Cette bataille est une querelle d'Hernani, une fausse bataille.

Le chapitre sur l'emploi ne sera pas crédible si, à un moment utile dans la préparation du Conseil européen, les ministres du Travail et de l'Emploi n'ont pas donné leur avis - et il serait préférable qu'ils soient entendus en personne. C'est un détail, mais qui a son importance, surtout lorsqu'il s'agit des grandes nations.

Voilà ce que nous demandons. Rien de plus. A partir de là, on peut discuter des moyens à mettre en oeuvre. Vous savez qu'après le Livre blanc, on a dit - non - à un emprunt communautaire. Je me rappelle pourtant les explications d'un professeur de finances publiques - un grand classique : lorsque les projet intéressent les générations à venir, nous disait-il, on peut emprunter et étaler ainsi le coût de l'opération sur les générations qui sont précisément appelées à en profiter. C'est dans cet esprit que nous avons proposé à l'époque un emprunt communautaire.

Pourquoi cette proposition est-elle devenue quelque chose d'inacceptable, voire d'indécent ? Alors que l'Union empruntait pour prêter à la Bulgarie, à la Roumanie ou à d'autres ? Une affaire de dogmatisme sans doute.

Ces discussions, il faut les reprendre. Dira-t-on que les prélèvements étatiques sont trop élevés dans les pays européens ? Une opinion qui recueille un consensus dans beaucoup de pays. Sauf au Danemark où les dépenses publiques s'élèvent à 70% du PIB. Les Danois en ont pour leur argent, a fait remarquer un jour un ministre danois à des auditeurs étrangers choqués par cette révélation. Les Danois veulent des gardes d'enfants, des aides aux études, la rénovation des quartiers défavorisés, le développement rural. Disons que les Danois sont des gens à part, qui acceptent de payer des impôts lorsqu'ils ont quelque chose en contrepartie.

Peut-on transférer au niveau de l'Union européenne une petite partie de ce qui se fait au niveau national sans changer le prélèvement total ? Si c'est bien là la question et si on refuse ce changement, alors il faut démontrer que le principe de subsidiarité serait violé et que l'action européenne n'apporterait pas de valeur ajoutée.

A moins que... - comme on l'a vu dans le cas du programme "Pauvreté ", de 100 millions d'Ecus, qui a été refusé - chacun ne veuille garder ses pauvres, comme le font quelquefois les curés dans mon Eglise catholique. Ce serait, en tout cas, une curieuse conception de la famille européenne.

Si, dans les mois qui viennent, on ne répond pas à ces questions, en laissant de côté toutes les formes de démagogie, ma crainte est grande que le projet d'UEM ne démarre pas dans de bonnes conditions et que l'opinion publique, un jour, ne s'en prenne à ce Moloch que sera le Conseil de la Banque Centrale, auprès de qui la Commission fera image de gentil boy-scout.

Cela mérite réflexion. D'autant plus que la distance s'accroît entre gouvernants et gouvernés. Au niveau national et plus encore au niveau européen. Autant de raisons politiques et psychologiques de poursuivre sur cette lancée, en clarifiant les positions et en chassant les malentendus. La seule voie pour avancer. A charge pour les responsables de mettre ces bonnes questions sur la table de façon à ce que, comme toujours, quand les bonnes questions sont posées, les chefs d'Etat et de gouvernement puissent trouver les bonnes solutions.

* * *

ANNEXE 4 LE TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

1ère partie : Les principes

Article 2

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en oeuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3A, de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres.

Article 3A

1. Aux fins énoncées à l'article 2, l'action des Etats membres et de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.

2. Parallèlement, dans les conditions et selon les rythmes et les procédures prévus par le présent traité, cette action comporte la fixation irrévocable des taux de change conduisant à l'instauration d'une monnaie unique, l'Ecu, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales de la Communauté, conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.

3. Cette action des Etats membres et de la Communauté implique le respect des principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable.

3ème partie : Les politiques de la Communauté

Titre VI - La politique économique et monétaire

Article 102A

Les Etats membres conduisent leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2, et dans le contexte des grandes orientations visées à l'article 103, paragraphe 2. Les Etats membres et la Communauté agissent dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, favorisant une allocation efficace des ressources, conformément aux principes fixés à l'article 3A.

Article 103

1. Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil conformément à l'article 102A.

2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté et en fait rapport au Conseil européen.

Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté.

Sur la base de cette conclusion, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une recommandation fixant ces grandes orientations. Le Conseil informe le Parlement de sa recommandation.

3. Afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des Etats membres, le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, surveille l'évolution économique dans chacun des Etats membres et dans la Communauté, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations visées au paragraphe 2 et procède régulièrement à une évaluation d'ensemble.

Pour les besoins de cette surveillance multilatérale, les Etats membres transmettent à la Commission des informations sur les mesures importantes qu'ils ont prises dans le domaine de leur politique économique et toute autre information qu'ils jugent nécessaire.

4. Lorsqu'il est constaté, dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux grandes orientations visées au paragraphe 2 ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations. Le président du Conseil et la Commission font rapport au Parlement européen sur les résultats de la surveillance multilatérale. Le président du Conseil peut être invité à se présenter devant la commission compétente du Parlement européen si le Conseil a rendu publiques ses recommandations.

5. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189C, peut arrêter les modalités de la procédure de surveillance multilatérale visée aux paragraphes 3 et 4 du présent article.

Article 103A

1. Sans préjudice des autres procédures prévues par le présent traité, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut décider de mesures appropriées à la situation économique, notamment si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits.

2. Lorsqu'un Etat membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière communautaire à l'Etat membre concerné. Lorsque les graves difficultés sont causées par des catastrophes naturelles, le Conseil statue à la majorité qualifiée. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise.