

Questions européennes

Rapports

Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry

Jacques Le Cacheux

Tony Atkinson

Robert Boyer

Philippe Herzog

Sylvie Hel-Thelier et Joël Maurice

Jacques Ould Aoudia et Laurence Tubiana

Commentaires

Christian de Boissieu

Jean-Paul Fitoussi



*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2000- ISBN : 2-11-004632-5

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*

Sommaire

Introduction	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
La coordination des politiques économiques dans la zone euro : bilan et propositions	11
<i>Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry</i>	
Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe	41
<i>Jacques Le Cacheux</i>	
Agenda social européen : comparaison des pauvretés et transferts sociaux	57
<i>Tony Atkinson</i>	
Réforme des procédures européennes et croissance	71
<i>Robert Boyer</i>	
L'implication de la société civile européenne pour le renouvellement du modèle social et des régulations économiques	109
<i>Philippe Herzog</i>	
L'élargissement de l'Union européenne	151
<i>Sylvie Hel-Thelier et Joël Maurice</i>	
Euro-méditerranée : recentrer le partenariat	207
<i>Jacques Ould Aoudia et Laurence Tubiana</i>	
Commentaires	
<i>Christian de Boissieu</i>	243
<i>Jean-Paul Fitoussi</i>	249
Résumé	259
Summary	265

Introduction

Dans la perspective de la Présidence française, le Conseil d'Analyse Économique a lancé un certain nombre de réflexions portant sur les questions européennes. Sans prétendre à l'exhaustivité, le présent rapport rassemble sept contributions concernant les politiques économiques, le modèle social européen, l'élargissement et le partenariat euro-méditerranéen élaborés à cette occasion.

Coordination des politiques économiques et harmonisation fiscale

Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry s'interrogent sur l'état actuel et le devenir de la coordination des politiques économiques dans la zone euro. L'approche traditionnelle de la coordination en Europe repose sur des règles (pacte de stabilité et de croissance) qui fixent des critères à ne pas dépasser, mais ne donnent aucune indication pour l'orientation des politiques économiques dans des situations conjoncturelles habituelles, alors même que le *policy mix* de la zone euro exerce un effet déterminant sur le cycle économique. Les auteurs proposent de clarifier les principes et les règles de conduite, en dotant les participants à l'euro d'une charte de politique économique, qui serve à guider les décisions des acteurs publics et les anticipations des marchés, tout en augmentant la prévisibilité des politiques économiques. Ils suggèrent d'accentuer le partage des tâches qui se dessine entre un Euro-11 qui se rapproche d'un exécutif et l'Ecofin qui a des fonctions plus législatives, et de mieux articuler les procédures communautaires et les décisions nationales lors de la préparation des budgets nationaux.

Jacques Le Cacheux analyse les conséquences de l'intégration sur la concurrence fiscale entre États-membres. Si cette concurrence exerce certains effets bénéfiques (tendance à la baisse de la pression fiscale), elle a des conséquences négatives, car elle peut mettre en péril les modalités nationales de financement des services publics et de la protection sociale. Une coordination des politiques fiscales est donc indispensable, même si elle ne réglerait nullement tous les problèmes que pose la concurrence fiscale à l'échelle mondiale et si elle nécessite, pour être efficace, une réelle adhésion des pays concernés au-delà des seules modifications institutionnelles.

Conforter le modèle social européen

Tony Atkinson examine comment faire converger les taux de la pauvreté des États-membres vers les meilleures performances européennes et souligne les arbitrages à opérer entre le coût pour les finances publiques et des mesures plus ciblées qui risquent de rendre moins avantageux le retour à l'activité. La pauvreté des enfants devrait faire l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où il semble exister un phénomène de transmission intergénérationnelle des désavantages.

Robert Boyer réfléchit aux réformes susceptibles de pérenniser la croissance. Il propose des réformes procédurales visant à polariser les grandes orientations de la politique économique européenne autour d'un cercle vertueux qui combine l'élimination des barrières à la création d'emploi, la diffusion des technologies de l'information et de l'économie de la connaissance, et le développement de nouveaux services sociaux.

Philippe Herzog souligne la nécessité d'impliquer la société civile dans la construction européenne pour forger un projet commun s'étendant aux relations du travail et au rôle de l'entreprise, aux biens publics et à la culture. Il suggère de renforcer la participation des acteurs sociaux à la délibération de l'agenda et des politiques de l'Union et de réunir une Conférence annuelle du Parlement européen, ouverte à la société civile et permettant de l'entendre avant l'adoption des grandes orientations de la politique économique et sociale par le Conseil.

Élargissement et partenariat euro-méditerranéen

Voulu de part et d'autre pour des motifs fondamentalement géopolitiques (la paix et la stabilité en Europe), l'élargissement soulève des questions sans précédent historique : comment mener à bonne fin l'intégration de nouveaux adhérents présentant d'aussi fortes hétérogénéités dans leur niveau de développement économique et social ? Sylvie Hel-Thelier et Joël Maurice soulignent les difficultés résultant de la reprise de l'acquis communautaire, notamment en matière de libre circulation des personnes, d'agriculture, d'environnement, d'actions structurelles et de régime de change. Une partie de ces difficultés trouvera une réponse dans le principe de différenciation appliqué aux dates d'adhésion et dans la mise en place de périodes de transition différenciées après l'adhésion.

Jacques Ould Aoudia et Laurence Tubiana reviennent sur les enjeux du partenariat euro-méditerranéen, avant la IV^e Conférence prévue en novembre dans le cadre du processus de Barcelone. Les auteurs partent du constat que le Partenariat, qui vise à encourager l'ouverture commerciale des partenaires méditerranéens de l'Union pour stimuler les réformes économiques nécessaires, est en panne, à cause d'un défaut d'appropriation de la démarche par ces pays. Ils préconisent de recadrer ce partenariat en incluant notamment la libéralisation des échanges agricoles, en instituant un

suivi régulier avec l'Union de l'avancement des réformes, et en s'inspirant de l'exemple donné par la coopération établie par le Japon avec les pays de l'Asie du Sud-Est.

Ces sept rapports sont discutés par Christian de Boissieu et Jean-Paul Fitoussi. L'un et l'autre soulignent notamment le risque d'une coopération politique et économique insuffisante au moment où l'Europe s'engage sur la voie de l'élargissement. S'agissant de l'élargissement, ils notent le fossé qui sépare les pays associés pour lesquels il existe une perspective claire d'adhésion – la plupart des pays d'Europe centrale – et les autres pays pour lesquels il n'y a aucun engagement sur l'adhésion – les pays du Maghreb –, alors même que ces pays sont de véritables partenaires commerciaux pour l'Europe, au même titre que le Mexique pour les États-Unis.

Ces rapports ont été discutés lors des séances plénières du 25 mai et du 8 juin, puis, en présence du Premier ministre, le 13 juillet 2000.

Pierre-Alain Muet
Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique

La coordination des politiques économiques dans la zone euro : bilan et propositions^(*)

Pierre Jacquet

Directeur Adjoint de l'IFRI

Jean Pisani-Ferry

Université Paris-Dauphine et Conseil d'Analyse Économique

La coordination des politiques économiques en Europe a depuis plusieurs années fait l'objet de travaux et de débats⁽¹⁾. Elle figure explicitement dans le Traité de Maastricht comme l'un des objectifs des pays membres⁽²⁾. L'Euro-11^(**) a été créé pour la mettre en œuvre. Les gouvernements, après y avoir été réticents, font désormais plus fréquemment allégeance à l'idée. On pourrait donc considérer que tout, ou presque, a été dit, et que la permanence du sujet ôte toute urgence en la matière. En juillet 2000 la France a pris la présidence de l'Union européenne dans un contexte particulièrement chargé avec la conférence intergouvernementale sur l'organisation institutionnelle de l'Union, la perspective d'un élargissement décisif pour l'avenir de l'Union qui met profondément en cause son organisation actuelle, la relance du débat politique sur la finalité de la construction européenne, notamment à la suite du discours prononcé à Berlin par le ministre des Affaires étrangères allemand, Joschka Fischer⁽³⁾. Dans un agenda si rempli, on pourrait considérer que la coordination des politiques économiques ne fait pas partie des principales priorités.

(*) Nous remercions vivement pour leurs très utiles commentaires sur la première version de ce rapport nos discutants Christian de Boissieu et Jean-Paul Fitoussi et les intervenants lors de sa présentation au CAE, ainsi que Benoît Cœuré, Jean-Paul Depecker, Pierre Jaillet, Antoine de Salins, Jürgen von Hagen et les participants à un séminaire du Zentrum für Europäische Integrationforschung de Bonn. Nous voulons aussi remercier Pierre-Alain Muet pour les réflexions que nous avons conduites ensemble et dont nous nous sommes inspirés. Nous restons évidemment seuls responsables des opinions exprimées dans ce rapport.

(**) L'appellation officielle, adoptée postérieurement à la rédaction de cet article, est celle d'Euro-groupe.

(1) Parmi les travaux récents, voir notamment Buti et Sapir (1998), Boyer (1999) et von Hagen (1999).

(2) Par exemple, articles 103(1) et 103(3).

(3) Discours reproduit dans *Le Monde*, 15 mai 2000.

Nous pensons que ce serait une erreur. Pour deux raisons qui ont trait, l'une, aux modalités de la construction européenne, et l'autre à la croissance et à l'emploi :

- réfléchir à la coordination est aujourd'hui essentiel, parce que c'est tenter de comprendre l'objet économique et politique que des années de coopération européenne ont forgé à travers un processus de construction pragmatique, en repoussant toujours le débat préalable sur la finalité. Et surtout parce que c'est réfléchir à la gouvernance de l'Europe, aussi bien au sein de la zone euro que pour l'Union dans son ensemble. Car il est visible que la « méthode communautaire » atteint ses limites : dans plusieurs domaines essentiels, les États sont à la fois désireux de coopérer et rétifs à de nouveaux transferts de souveraineté. Dans ces domaines, le progrès de la construction européenne passe donc par l'invention de formes nouvelles de coopération, qui échappent aux ornières bien connues de l'intergouvernementalité. De ce point de vue, le débat sur la coordination des politiques économiques n'est pas un débat d'économistes obnubilés par la recherche d'un optimum évanescant, mais un élément déterminant de toute réflexion sur les institutions ;

- en dix ans, de 1990 à 1999, la zone euro a accumulé vis-à-vis des États-Unis un retard de croissance de dix points et un retard d'investissement de plus de trente points⁽⁴⁾. Elle doit absolument les combler si elle veut atteindre les objectifs qu'elle s'est donnée à Lisbonne, c'est-à-dire retrouver le plein emploi et renouer avec l'innovation. Elle n'y parviendra que si elle sait à la fois accroître son potentiel de production en conduisant des réformes économiques et l'exploiter en mettant en œuvre un *policy mix* adapté, en sorte de connaître à son tour une longue période de croissance sans mettre en cause la stabilité des prix. Notre conviction est que malgré la reprise, ce pari n'est pas à ce stade gagné : on ne peut aujourd'hui exclure que l'expansion qui s'est engagée dans la zone euro ne s'interrompe prématurément du fait d'un défaut de coordination entre les différentes composantes de la politique économique. Un tel échec serait très grave pour l'Europe et pour l'euro. Nous pensons donc qu'il est de la responsabilité des acteurs de la politique économique – gouvernements et Banque centrale européenne – de tout faire pour améliorer le système de politique économique de la zone euro et qu'il y a urgence à le faire.

En d'autres termes, nous pensons que les implications de la mise en œuvre de la monnaie unique ont été à la fois surestimées et sous-estimées. Surestimées en ce que l'euro est parfois vu comme une potion magique pour la croissance, alors que les gains qu'il procure, quelque réels qu'ils soient, ne dispensent en rien de mettre l'accent sur l'innovation, l'éducation, l'organisation du marché du travail et du marché des biens dans un

(4) Cette évaluation est bien entendu grossière, car elle ne prend pas en compte le fait que la croissance de la population active n'est pas la même des deux côtés de l'Atlantique. La composante démographique n'explique cependant qu'une faible part de l'écart observé.

monde soumis à une transformation technique très rapide. Sous-estimées, en ce qu'on n'a pas assez mis l'accent sur les transformations politiques et institutionnelles susceptibles de faire de la Monnaie unique un succès durable. Il est encore possible de le faire. Mais il ne faut pas perdre de temps.

Nous revenons ci-dessous sur le contexte économique actuel et les enjeux de la coordination (première partie) avant de discuter en quoi la création de l'euro crée de nouvelles formes d'interdépendance et appelle un renforcement de la coordination (deuxième partie), de faire un bilan des acquis européens (troisième partie), de proposer un certain nombre de pistes, dont certaines pourraient être explorées par la présidence française d'ici au sommet européen de Nice, en décembre 2000 (quatrième partie), et de conclure brièvement (cinquième partie).

Le contexte et les enjeux

La reprise économique en Europe s'est confirmée puis accélérée depuis quelques mois, dépassant systématiquement les prévisions. Le dynamisme des créations d'emplois en est l'un des traits marquants. Au total, le chômage s'est résorbé particulièrement rapidement dans la zone euro, même si, à 10 % de la population active pour l'année 1999 (contre 10,9 % en 1998 et 11,5 % en 1997), il reste encore beaucoup trop élevé. Quant à l'inflation, elle est restée très modérée, atteignant 1,1 % pour l'année 1999, mais elle connaît une accélération en 2000 sous l'effet de la hausse des prix du pétrole et des matières premières, ainsi que du fait des tensions que connaissent les économies de la zone les plus en avance dans le cycle.

Le débat sur les politiques économiques en Europe, sous la présidence française, s'engage donc dans un contexte économique très différent de celui qui prévalait au moment de l'entrée en vigueur de l'Union monétaire. On peut considérer que cette situation favorable résulte de deux phénomènes, microéconomiques d'une part, conjoncturels et cycliques de l'autre. Le potentiel de croissance à moyen terme de la zone euro a commencé de bénéficier des réformes économiques et des politiques d'innovations conduites en Europe, jointes au dynamisme du secteur privé dans le contexte de nouvelle révolution industrielle subsumé dans le concept de « nouvelle économie ». En outre, dans un environnement international encore fragile en 1999, l'Union monétaire européenne a éliminé les sources d'incertitude sur les changes et les taux d'intérêt, permettant à la zone euro de bénéficier d'une stabilité monétaire et financière appréciable, dont on a pu mesurer l'importance au moment notamment des soubresauts liés à la crise asiatique. Enfin, la transformation des marchés financiers européens, notamment du fait de la mise en œuvre de l'Union monétaire, qui couronne les processus de déréglementation et de modernisation par une dénomination monétaire unique, est également susceptible de renforcer sensiblement le potentiel de croissance : la variété des instruments financiers disponibles s'accroît, leur coût diminue, le gouvernement des entreprises se modernise.

Mais, au-delà de ces éléments tendanciels favorables, quatre facteurs conjoncturels semblent avoir contribué à la reprise dans la zone euro :

- l'effet indéniable du dynamisme de la croissance mondiale, qui a permis à l'Europe de bénéficier d'une croissance largement tirée par les exportations ;
- la dépréciation réelle de l'euro, environ 25 %, dans les dix-huit premiers mois, qui a dans un premier temps renforcé cet effet ;
- la mise en œuvre d'un *policy mix* beaucoup plus favorable à la croissance, avec une politique monétaire réactive et des politiques budgétaires toujours axées sur la réduction des déficits, mais globalement moins restrictives ;
- le retour de la confiance des ménages et des entreprises dans la zone euro, lié en partie aux facteurs ci-dessus, mais aussi dû à l'effet retard de la perception des gains de revenus réels du fait de la stabilité des prix. Cette dernière a par ailleurs contribué à la relative sagesse de l'évolution des coûts salariaux.

Ce nouvel environnement économique confirme l'importance des politiques macroéconomiques. Tant la reprise européenne que la formidable expansion américaine renvoient au moins en partie à la qualité du *policy mix*. Et il faut créditer les acteurs de la zone euro d'avoir su répondre aux variations de la conjoncture européenne, notamment dans le contexte incertain de 1998-1999.

Mais trois raisons conduisent à souligner les défis nouveaux auxquels la politique économique doit faire face :

- la reprise d'ensemble s'accompagne de divergences cycliques plus fortes que ce qui avait été anticipé au moment du lancement de l'euro. Au printemps 2000, par exemple, l'expansion économique de la zone euro résulte de la combinaison de surchauffes patentées en Irlande, en Finlande et de plus en plus nettement dans d'autres pays dont l'Espagne, et d'une activité encore inférieure au potentiel en Allemagne ou en Italie. Certains pays connaissent donc des pressions inflationnistes alors que d'autres n'ont pas de raison de considérer l'inflation comme un problème. Ce mouvement de divergence, qui fait suite à une longue phase de convergence, est explicable : à mesure que l'économie européenne passe d'un régime de basse pression à un régime de haute pression, les conséquences des écarts de position cyclique ou des différences entre les États-membres quant au fonctionnement des marchés se font davantage sentir. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une politique monétaire commune pose un certain nombre de questions qui n'ont pas encore trouvé de réponses méthodiques et systématiques⁽⁵⁾ ;

(5) Alan Walters, ancien conseiller économique de Mme Thatcher, a attaché son nom à une critique de l'Union monétaire qui trouve aujourd'hui une pertinence certaine : en cas de divergences de conjoncture et d'inflation, les taux d'intérêt réels sont plus bas dans les pays en surchauffe que dans les pays en retard de croissance. C'est le cas en juin 2000 : le taux d'intérêt réel à court terme (calculé avec les taux à trois mois) est de 3,0 % en Allemagne, mais de - 0,6 % en Irlande.

- la bonne santé économique risque d'éliminer les incitations à coopérer et à coordonner les politiques économiques, pour deux raisons : d'abord, cet effort apparaîtra d'autant moins pressant que la situation paraît bonne, la reprise effaçant en quelque sorte les problèmes tant macroéconomiques que structurels ; ensuite, la tentation est de « nationaliser la croissance »⁽⁶⁾ – c'est-à-dire de faire apparaître cette dernière comme le résultat des politiques nationales – et de réserver la coordination aux périodes de récession. D'ailleurs, certains des objectifs donnés à la coordination, notamment à travers le Pacte de stabilité, sont en passe d'être atteints, ce qui laisse le processus correspondant sans objectif défini et sans grain à moudre. L'expérience de 1998-1999 s'est produite dans un contexte favorable marqué par l'absence de conflit d'objectifs et cela ne présage en rien de la capacité qu'aura le système de politique économique de réagir de façon adéquate lorsque les difficultés se présenteront.

De récentes décisions budgétaires dans plusieurs pays importants de la zone euro témoignent de ce que l'amélioration de la situation des finances publiques affaiblit la prégnance des dispositions du Pacte de stabilité et donc, mécaniquement, l'intensité de la coordination des politiques budgétaires : la réforme fiscale allemande du printemps 2000 n'a pas fait l'objet d'une démarche coordonnée ; de même, l'affaire de la « cagnotte » fiscale en France a montré que même un pays très attaché à la coordination des politiques économiques pouvait prendre des décisions d'importance sans consultation avec ses partenaires. Plus généralement, le contexte actuel de forte croissance tend à affaiblir les disciplines communes, alors que la réapparition de risques inflationnistes accroît objectivement le besoin d'une coordination propre à maintenir les conditions d'une croissance durable, aussi bien sur le plan de l'orientation du *policy mix* macroéconomique qu'en matière de réformes structurelles ;

- l'affaiblissement continu qu'a connu l'euro depuis en 1999, puis au premier semestre 2000 est venu souligner les insuffisances du système de politique économique de l'Euroland. On ne peut évidemment prétendre expliquer l'euro faible par les seuls ratés de la coordination. Cependant, les participants aux marchés et les observateurs internationaux font grief à la politique économique de la zone euro d'une insuffisante lisibilité, d'une faible capacité de réaction aux aléas, d'une absence de prévisibilité et d'un manque de cohérence entre les discours et les actes. Ces griefs renvoient aux problèmes de la coordination.

En dépit des efforts déjà entrepris, le processus de coordination semble donc aujourd'hui insuffisant, tant pour définir ce que devrait être le *policy mix* européen, notamment en matière budgétaire, que pour en arrêter les grandes lignes de mise en œuvre. C'est à cette double tâche que devrait s'atteler la présidence française en matière de coordination des politiques économiques dans l'Euroland.

(6) Comme le remarque J-P. Fitoussi dans *Le Monde*, 5 mai 2000.

L'Union monétaire et la coordination des politiques économiques

Concurrence et coordination

Il ne va pas de soi qu'il faille coordonner les politiques économiques. Nombreux sont, en Europe, ceux qui plaident pour l'autonomie des politiques nationales et pour la concurrence entre elles. Avec des arguments de poids : la mise en commun de l'instrument monétaire implique de laisser aux États l'usage des autres instruments ; en application du principe de subsidiarité, la décentralisation est *a priori* préférable au regard de l'efficacité et de la responsabilité démocratique ; la concurrence entre les politiques favorise l'expérimentation et la sélection des approches les plus efficaces.

Pour étrangers qu'ils soient à la culture française de la décision publique, ces arguments sont à nos yeux pertinents. Nous acceptons donc que la charge de la preuve revienne à ceux qui plaident pour la coordination. Nous acceptons aussi la critique selon laquelle la coordination induit toujours des coûts de négociation, se prête à la tricherie et pose des problèmes de délégation de responsabilité de l'instance décisionnelle (souvent le Parlement, mais aussi les différents départements ministériels) à celui qui est en charge de participer à la discussion internationale (par exemple, le ministre des Finances). Il importe donc, avant de plaider pour la coordination, de déterminer si les bénéfices qu'elle est supposée rapporter excèdent les coûts qu'elle induit.

Dans ce contexte, il est cependant important d'insister sur les différences entre la notion d'harmonisation et celle d'uniformisation, ou entre le concept de coordination et celui de convergence. Il ne s'agit pas d'homogénéiser les politiques fiscales, réglementaires ou sociales, mais de traiter leur interaction entre les pays membres comme un sujet d'intérêt commun. Pour rendre cette interaction conforme aux impératifs de stabilité et d'efficacité du Marché unique, il faut identifier les différences et leur impact, en tester l'acceptabilité et laisser la concurrence jouer son rôle à la fois pour révéler les problèmes et pour découvrir les solutions. Mais il faut aussi être prêt à agir dans l'intérêt commun.

Ces rappels sont nécessaires parce qu'en France on tend trop souvent à rejeter le concept de concurrence entre les politiques économiques. Il est pourtant partie intégrante de la construction européenne, qui depuis l'origine combine coopération et concurrence. Et il est, de fait, mis en œuvre, en France comme ailleurs.

Les arguments en faveur de la coordination

La littérature économique identifie traditionnellement deux grandes raisons d'être pour la coordination des politiques économiques⁽⁷⁾. La première vise à fournir les *biens publics* qu'une action décentralisée sera en général

(7) Voir Thygesen (1992) ou Jacquet (1998).

incapable de produire, la seconde a pour objet d'exploiter l'interdépendance entre pays, en prenant en compte les effets externes des différents instruments de la politique économique, ce qui implique de concevoir les politiques économiques nationales de façon coopérative, même lorsque les buts poursuivis sont avant tout nationaux⁽⁸⁾.

Le premier argument pose la question de ce qui représente, ou non, un bien public à l'échelle de l'Union européenne. Le plus évident est la préservation du Marché unique et de son bon fonctionnement, qui peut elle-même donner à d'autres variables le statut de biens publics, comme la stabilité des changes, ou légitimer des principes, comme la reconnaissance mutuelle, l'harmonisation des fiscalités ou des réglementations, la mise en œuvre d'une politique communautaire de la concurrence. Il en va de même pour ce qui concerne la stabilité financière. En matière macroéconomique, la discipline budgétaire est devenue, dans le contexte de la transition vers l'Union monétaire, une sorte de bien collectif communautaire. Ce premier type de coordination a souvent pour objet la préservation du régime existant⁽⁹⁾.

La mise en œuvre de l'euro peut s'interpréter à la fois comme résultant d'une coordination forte entre les pays membres pour conforter le Marché unique en éliminant le risque politique lié aux pressions protectionnistes inspirées par l'instabilité des taux de change⁽¹⁰⁾ et comme un processus donnant naissance à de nouveaux biens publics à l'échelle de la zone monétaire : l'euro renforce la dynamique d'intégration financière et de modernisation des marchés financiers et accroît la mobilité des capitaux entre pays européens. Il rend de ce fait encore plus coûteuses des distorsions dans l'allocation des ressources qui peuvent résulter de la concurrence fiscale entre États⁽¹¹⁾. La stabilité de la monnaie unique, son caractère attractif pour les investisseurs internationaux, prennent le caractère d'un bien public. D'une manière plus générale, il en va de même de tout ce qui a trait à la qualité des politiques économiques, qu'il s'agisse de supervision prudentielle ou de bon fonctionnement du *policy mix*, parce que vu de Singapour, il existe quelque chose comme un régime de politique économique en Europe dont les différents États-membres sont collectivement responsables.

Le second argument résulte de l'existence d'effets externes et dépend de l'ampleur de ces derniers. Il faut donc déterminer quels sont les nouveaux effets externes induits par l'euro et c'est ce qui fait dire à cer-

(8) Cette seconde raison d'être de la coordination a donné lieu à une littérature économique abondante, en général fondée sur la théorie des jeux et sur l'existence de fonctions objectives nationales que les gouvernants cherchent à maximiser. Pour une revue de cette littérature, voir par exemple Frankel et *alii*, 1991.

(9) Nous reprenons ici la distinction de Peter Kenen entre *regime preserving coordination* et *policy optimising coordination*.

(10) Cet argument d'économie politique en faveur de l'Union monétaire est notamment développé dans Jacquet et Pisani-Ferry (1997).

(11) Voir le texte consacré à l'harmonisation fiscale dans ce volume.

tains (De Grauwe et Polen, 2000) qu'on peut se passer de coordination. En théorie, en effet, le passage à l'euro entraîne pour la politique budgétaire deux types d'effets externes : le premier, positif, passant par le marché des biens et résultant de l'effet revenu et des importations, peut être accru par les progrès de l'intégration ; le second, négatif, passe par le marché des capitaux (une expansion budgétaire dans un pays membre conduit à une hausse des taux d'intérêt de la zone euro). Le Pacte de stabilité s'est essentiellement concentré sur cet effet de transmission négatif et en a tiré l'argument qu'il fallait introduire des normes de déficit. Mais les deux effets sont présents. L'effet net de l'euro est ambigu, ce qui peut conduire à l'idée qu'en Union monétaire l'on peut négliger les effets externes liés aux politiques budgétaires non coordonnées (ou du moins qu'il n'est pas nécessaire de coordonner plus qu'avant). L'argument ne suffit évidemment pas à emporter l'adhésion, mais il renvoie le débat à une question empirique, ce qui est souvent une bonne manière d'enterrer le sujet.

Il n'est cependant pas nécessaire de trancher ce différend numérique, car l'euro introduit de nouveaux effets externes qu'il est essentiel de prendre en compte et qui relèvent de la mise en commun de la politique monétaire. Les pays membres partagent dorénavant un certain nombre de variables économiques⁽¹²⁾ qui agissent comme autant de vecteurs de l'interdépendance entre eux : l'inflation moyenne, le taux de change de l'euro, la balance des paiements de la zone, ou même la politique monétaire commune, dont les canaux de transmission diffèrent entre pays⁽¹³⁾ et qui peut de ce fait entraîner des réponses par le biais des politiques budgétaires. Dans la mesure où ces variables sont, soit des objectifs de la politique monétaire – comme la stabilité des prix –, soit des facteurs susceptibles d'influencer la psychologie et le comportement des investisseurs et la crédibilité de la zone, ce partage imposé par l'Union monétaire rend la coordination nécessaire.

L'exemple de l'inflation est sans doute le plus net : la BCE a pour objectif de contrôler l'inflation moyenne de la zone. Si seule la politique monétaire avait un effet sur l'inflation, il n'en résulterait aucun besoin de coordination. Mais ce n'est évidemment pas le cas : les politiques budgétaires nationales, ou les politiques structurelles, affectent les prix nationaux et donc l'inflation moyenne dans la zone euro. Toute politique inflationniste (ou désinflationniste) dans un pays est susceptible d'avoir un impact sur la politique monétaire commune, notamment lorsque ce pays est l'un des grands de la zone. Cette forme d'effet externe est nouvelle, totalement spécifique à l'Union monétaire et indépendante de toute hypothèse sur l'ampleur respective des interactions par le marché des biens ou le marché des capitaux. Elle est particulièrement importante lorsque des divergences cycliques sont présentes dans

(12) Lorsque ces variables apparaissent comme des objectifs, il s'agit de « biens de club », c'est-à-dire de biens publics dont l'usage est limité aux membres du club, ici la zone euro. Voir sur ce point von Hagen (1999).

(13) Voir par exemple Dornbusch et *alii* (1998).

la zone, entre des pays connaissant la surchauffe et d'autres un ralentissement économique. Concrètement, à l'été 2000, il apparaît clairement que la politique monétaire commune ne sera pas la même selon que l'Espagne prend ou ne prend pas des mesures internes pour contrôler une hausse des prix qui a régulièrement accéléré depuis plusieurs mois. Les autres États ont donc un intérêt direct à savoir quelle sera la politique espagnole.

Il en va de même pour les autres variables. À politique monétaire donnée, la combinaison des politiques budgétaires nationales déterminera l'orientation agrégée de la politique budgétaire qui en résultera pour la zone euro et donc l'impact de cette dernière sur le taux de change de l'euro et la balance des paiements de la zone⁽¹⁴⁾. Contrairement au cas précédent, il ne s'agit plus ici de situations différenciées et de la réponse des politiques budgétaires à ces situations, mais d'une question globale pour laquelle seule compte l'orientation agrégée de la politique budgétaire.

Enfin, on peut trouver en faveur de la coordination des arguments d'économie politique. Entre gouvernements, elle agit comme un mécanisme de soutien aux politiques nationales suivant trois dimensions, la conception à travers l'information mutuelle et le débat, l'engagement multilatéral à travers des programmes nationaux qui deviennent partie prenante d'un programme global, et la pression des pairs qui, par la surveillance, contribue à faciliter l'exécution des programmes nationaux. Parallèlement, la coordination entre les gouvernements leur confère une certaine responsabilité collective qui décharge la banque centrale du risque d'apparaître face à l'opinion comme seule responsable de la politique économique au sein de la zone euro.

Quelles politiques coordonner ?

Traditionnellement, le débat sur la coordination des politiques économiques en Europe renvoie à deux questions distinctes : coordination entre les politiques budgétaires, d'une part, et détermination du *policy mix*, d'autre part, c'est-à-dire dialogue (ce terme pudique étant employé pour ne pas offusquer la Banque centrale) entre la politique monétaire unique et les onze, bientôt douze, politiques budgétaires nationales. S'ajoute cependant à ces deux dimensions importantes la nécessité de prendre en compte l'interaction entre les politiques conjoncturelles et les politiques structurelles.

Le besoin de coordination *entre les politiques budgétaires* résulte de ce que celles-ci affectent les variables communes dont il vient d'être question. Sa nécessité se fait par exemple sentir dans des situations où la disparité des conjonctures nationales appelle des réponses budgétaires différenciées.

(14) Si l'état de cette dernière devait temporairement faire de l'équilibre externe un objectif important, toute expansion fiscale dans un pays aurait un effet externe susceptible de remettre en cause le *policy mix* compatible avec cet objectif.

Le besoin d'une coordination *entre les politiques budgétaires des États et la Banque centrale* se fait sentir lorsqu'existe une incertitude sur l'orientation du *policy mix*. Par exemple, un choc de demande négatif (un ralentissement de la croissance mondiale) peut appeler soit un assouplissement de la politique monétaire, soit un soutien budgétaire de l'activité. Or pour faire leurs choix budgétaires, les États doivent anticiper l'action de la Banque centrale européenne, et pour décider si elle peut prendre en charge le soutien de l'activité, celle-ci doit être capable d'évaluer l'orientation, tant des politiques économiques nationales que de l'effet résultant concernant le *policy mix* global.

Un premier volet indispensable de la coordination consiste à permettre la circulation de l'information et la transparence des méthodes et des objectifs de politique économique, aussi bien budgétaires que monétaire. Cette dimension de la coordination existe toujours, elle est évidemment particulièrement importante dans le contexte européen, où la prévision des actions de la Banque centrale ne peut se fonder sur l'observation du passé et où le nombre élevé d'acteurs limite ce que peut apporter le dialogue informel.

Pour certains, l'exercice de coordination s'arrête à cet échange d'informations : la répartition des rôles, entre une Banque centrale qui maintient la stabilité des prix et des politiques budgétaires nationales qui gèrent les chocs asymétriques entre pays, tient lieu de coordination. Mais cela ne suffit pas : les études portant sur le comportement des Banques centrales mettent en évidence que ces dernières, même lorsqu'elles ont reçu mandat exclusif de préserver la stabilité des prix, s'intéressent de près à la croissance, jouent un rôle de stabilisation de l'économie et, de fait, font un arbitrage entre croissance et inflation. Les recherches récentes confirment que tant la Réserve fédérale américaine que la *Bundesbank* ont suivi une variante d'une règle dite « à la Taylor » au gré de laquelle la Banque centrale réagit à la fois à l'inflation observée et à la croissance (Clarida, Gali et Gertler, 2000). Cette dernière est en effet un élément important de prévision de l'inflation future. Il existe donc des situations dans lesquelles un dialogue est nécessaire pour déterminer quelle doit être la réponse de politique économique à une situation donnée.

On considère souvent qu'il est inutile de *coordonner les politiques structurelles*, parce que les réformes économiques et sociales bénéficient au pays qui les engage, et qu'il se pénalise lui-même en retardant leur mise en œuvre. Mais il existe deux arguments pour une coordination : en premier lieu, les politiques structurelles, parce qu'elles affectent le potentiel de croissance, déterminent l'environnement dans lequel la Banque centrale prend ses décisions. Si les différents participants à la zone euro mènent simultanément des politiques qui renforcent leur potentiel de croissance, ils sont en droit d'attendre que la Banque centrale en tienne compte et fasse confiance à la croissance ; en second lieu, ces réformes sont souvent coûteuses à court terme, aussi bien politiquement qu'économiquement, et la possibilité de pouvoir compter sur la contribution conjoncturelle d'un *policy mix* favo-

nable à la croissance peut jouer un rôle déterminant. Par exemple, réformer les conditions d'attribution des allocations chômage peut apparaître politiquement, socialement et éthiquement déplacé lorsque le chômage est en hausse, mais sensiblement plus acceptable lorsque les créations d'emploi sont nombreuses⁽¹⁵⁾. De ce fait, la mise en œuvre, dans la zone euro, de politiques structurelles met en jeu un problème d'action collective qui ressemble par certains côtés à un dilemme du prisonnier : pour que la réforme structurelle « paie » et se traduise par une reconnaissance de la Banque centrale et un assouplissement monétaire, il faut que suffisamment de pays, en tout cas parmi les plus importants, s'y engagent ; compte tenu des coûts à court terme que ces réformes imposent, certains pays peuvent hésiter à entreprendre la démarche dès lors qu'ils ne sont pas certains que les autres s'y engageront⁽¹⁶⁾. Il y a donc un motif spécifique à coordonner des politiques structurelles *au sein de la zone euro*.

Un bilan de l'approche européenne en matière de coordination

On pourrait croire que l'Union européenne a une grande expérience de la coordination. Ce n'est pas le cas. Jusqu'à l'euro, les deux méthodes employées en matière d'intégration⁽¹⁷⁾ ont été *l'harmonisation* de dispositions législatives ou réglementaires – c'est-à-dire la coordination par les règles – et la *délégation* de certaines fonctions à une instance communautaire – c'est-à-dire la méthode fédéraliste. La PAC ou la politique de la concurrence sont emblématiques de cette dernière approche, tout comme la politique monétaire avec l'euro. Mais l'intégration bute aujourd'hui sur l'insuffisance du couple harmonisation-délégation à produire l'action commune là où elle est véritablement nécessaire. C'est notamment le cas en matière de gouvernance économique, domaine dans lequel l'approche actuelle, fondée sur le dialogue, la surveillance, et le Pacte de stabilité et de croissance, ne suffit pas à répondre aux besoins de coordination.

L'euro pose en effet un problème radicalement nouveau, car si la politique monétaire a effectivement été déléguée à la BCE, aucun pas n'a été fait en direction de la création d'un budget fédéral. Au contraire, il a été

(15) Sur le lien entre politiques d'offre et politiques conjoncturelles, voir notamment Drèze et *alii* (1987), Blanchard et Fitoussi (1998) et Dornbusch et Jacquet (2000).

(16) Certes, la distinction courante entre « structurel » et « conjoncturel » méconnaît en fait l'interaction entre les deux. Par hystérésis, des erreurs de politique conjoncturelle maintenant un taux de croissance trop faible auront un impact négatif sur le potentiel de l'économie. À l'inverse, comme le montre l'exemple américain, la recherche de la limite à partir de laquelle la croissance devient inflationniste peut avoir un effet positif sur la croissance du potentiel et la baisse du NAIRU.

(17) Il faudrait pour être exact parler d'intégration positive, sachant que l'intégration économique procède simultanément par l'élimination d'entraves aux échanges (intégration négative) et par la mise en place de politiques économiques communes (intégration positive).

explicitement décidé de ne pas accroître la taille du budget communautaire, contrairement à ce qui avait été envisagé dans les années soixante-dix lorsque le projet d'Union monétaire a commencé d'être discuté⁽¹⁸⁾. Comme pour d'autres domaines (justice et affaires intérieures ou défense et sécurité), l'euro implique d'expérimenter une nouvelle approche, plus intergouvernementale que communautaire : une politique économique commune ne peut émerger que de la coordination des actions d'acteurs indépendants – les onze gouvernements et la Banque centrale. Certains, bien sûr, défendent la thèse que la qualité des institutions (statut de la Banque centrale, procédures budgétaires...) et des règles communes (*no bail out*, limites fixées au déficit...) suffit à produire une bonne politique économique. Mais si l'on est d'un avis contraire, la question de la coordination est nécessairement posée.

Cette question avait de fait été résolue dans le cadre du SME – bien qu'il ait été envisagé comme un système strictement symétrique – par une délégation des responsabilités de politique monétaire à la *Bundesbank*. La combinaison de la préférence pour la stabilité des prix dans le pays dégageant les excédents des paiements courants et du refus qui s'est peu à peu instauré de recourir à la dévaluation systématique dans les pays souffrant de déficits, a fait porter le poids de l'ajustement sur ces derniers, qui ont ainsi dû « importer » les préférences du premier, devenu de fait l'ancre du système. S'est ainsi mis en place un schéma hiérarchique (le SME asymétrique), qui a progressivement donné naissance au concept de *convergence* vers la ou les meilleures performances. Ce concept a prouvé son efficacité : il a permis de minimiser les coûts de transaction inhérents aux procédures coopération en matière macroéconomique et a joué un rôle dans l'obtention de résultats remarquables (désinflation, assainissements budgétaires...). Il s'est également assoupli en se distanciant un peu du schéma hiérarchique initial par une certaine mutualisation des objectifs (convergence vers les trois meilleures performances lors de la marche vers l'euro, définition absolue de l'objectif dans le cadre du Pacte de stabilité...). Le modèle de la convergence a donc continué d'inspirer fortement l'organisation des politiques économiques dans la zone euro avec le Pacte de stabilité et les programmes pluriannuels de stabilité, qui forment aujourd'hui l'ossature des procédures de coordination. On en est quasiment venu à assimiler coordination et convergence.

Cette approche, qu'on peut qualifier de prudentielle, présente cependant au moins quatre défauts :

- elle ignore la question du *policy mix* global de la zone, car elle se fonde sur une vision selon laquelle les interactions stratégiques entre les différents acteurs de la politique économique peuvent être tenues pour secondaires. En conséquence, elle suppose que le bon dosage de politiques économiques sera obtenu si chacun des acteurs vise dans son domaine l'objectif qui lui est assigné ;

(18) Le rapport MacDougall (Commission des Communautés Européennes, 1977) préconisait par exemple d'accroître la taille du budget communautaire à 7 % du PIB au moins (à comparer au niveau actuel de 1,3 % du PIB).

- elle n'envisage l'interaction entre politique monétaire et politiques structurelles qu'à sens unique (il faut de bonnes politiques structurelles pour que la politique monétaire puisse opérer efficacement), alors que l'incitation à conduire des politiques structurelles peut dépendre fortement de l'anticipation qui est faite quant à la politique monétaire, comme nous l'avons rappelé ci-dessus ;

- elle suppose qu'existe, en tout temps et pour tout pays, *une* bonne politique économique et retient des normes budgétaires (3 %, 60 %, solde « proche de l'équilibre ou en excédent »), sans les fonder sur des principes et des objectifs explicites de politique économique. Or, la lecture instantanée du déficit et de la dette publique donne peu d'informations sur l'état des finances publiques. C'est une vision à moyen et long termes qui est nécessaire, fondée sur la notion de soutenabilité qui implique de se demander à quelles conditions la dépense publique sera financée compte tenu des engagements à venir. Les critères de Maastricht et le Pacte de stabilité ont joué un rôle politique essentiel en concentrant l'attention sur des excès qu'il fallait corriger. Mais leur contenu économique est quasiment inexistant et ils n'apportent pas de solution aux risques auxquels sont confrontés les gouvernements, compte tenu du vieillissement des populations et du renchérissement des soins⁽¹⁹⁾ :

- enfin, cette approche reposait essentiellement sur des règles qui restaient invariantes en fonction de la conjoncture, même si elles pouvaient être temporairement assouplies en cas de récession ; elle a été ensuite affinée, mais sans que les principes sous-jacents aient été suffisamment clarifiés. En outre, ces règles traitent toutes les dépenses publiques et toutes les recettes, sur le même plan.

Quelques exemples permettent illustrer les limites de la coordination telle qu'elle est organisée par le Pacte de stabilité. En premier lieu, la fixation de conditions aux limites sur le déficit observé (règle des 3 %) n'évite pas les erreurs de politique budgétaire en situation de haute conjoncture (orientation procyclique se traduisant par une dégradation du déficit structurel)⁽²⁰⁾. Deuxièmement, rien n'oblige un pays en situation de surchauffe à conduire une politique budgétaire de refroidissement, alors même que la hausse des prix qu'il connaît a, via la politique monétaire de la BCE, le caractère d'une externalité négative pour les pays en situation de déficit de demande. En d'autres termes, la BCE a reçu la responsabilité de veiller à la stabilité des prix *en moyenne*, comme si la zone euro formait déjà un marché complètement intégré, mais rien ne dit quel est le degré admissible de dispersion des taux d'inflation, ni qui est responsable d'assurer que cette dispersion

(19) C'est l'un des défis importants que doit relever l'Union monétaire. Certains (Ferguson et Kotlikoff, 2000) y voient d'ores et déjà en germe la « dégénérescence » inévitable de l'UEM. L'un des objets de la gouvernance économique à mettre en place consiste à leur donner tort.

(20) Cela est illustré par Buti et Sapir (1998).

reste à l'intérieur des limites fixées. Troisièmement, des situations peuvent apparaître où le *policy mix* global est indéterminé, parce qu'en réponse à un choc externe ou interne, politique monétaire et politiques budgétaires peuvent l'une et l'autre être sollicitées et qu'on ne sait *a priori* laquelle va l'être.

La dispersion des performances internes peut elle-même conduire à une incertitude sur l'orientation globale. Lorsque le décalage cyclique ne concerne qu'un petit nombre de pays, et de petits pays, on peut penser que la situation se corrige d'elle-même : le pays en surchauffe voit ses coûts et ses prix augmenter par rapport au reste de la zone, la demande mondiale se déplace vers les autres pays, ce qui diminue la surchauffe. Mais il se peut que le décalage cyclique soit interprété comme créant un risque inflationniste pour la zone dans son ensemble. Dans une telle situation, deux réponses sont *a priori* possibles : la première repose sur l'action exclusive de la Banque centrale, gardienne de la stabilité des prix et susceptible de resserrer la politique monétaire ; la seconde repose sur la contraction budgétaire dans les pays connaissant la surchauffe, ce qui permet de maintenir une politique monétaire plus souple et de poursuivre l'ajustement des finances publiques dans les pays en faible croissance. Cette seconde option est clairement préférable à la première : non seulement parce qu'elle contribue à la poursuite d'un nécessaire ajustement budgétaire, mais aussi parce que la première option fait apparaître la Banque centrale comme responsable du réglage conjoncturel, ce qui n'est souhaitable ni économiquement, ni politiquement, et accroît le risque qu'elle devienne le bouc émissaire de toute difficulté conjoncturelle.

Pour la mettre en œuvre, cependant, il faut un degré suffisant de coordination, portant d'une part sur une conception commune du rôle de la politique budgétaire, et d'autre part sur une interaction étroite avec la Banque centrale européenne dans la mise en œuvre du *policy mix* souhaitable.

Plus généralement, le pacte de stabilité et les dispositions qui l'entourent ne constituent pas un ensemble suffisant de principes et de procédures pour organiser d'une manière satisfaisante les politiques économiques au sein de la zone euro. En particulier, l'absence d'une philosophie de politique économique élaborée en commun et généralement admise donne aux débats de politique économique un caractère faiblement analytique. Les textes où elle devrait s'exprimer, comme les Grandes orientations de politique économique (GOPE), sont trop souvent négociés à la virgule près par des États soucieux de gommer toute critique. Il en résulte une incertitude dommageable sur l'orientation du *policy mix*, dont les observateurs et les marchés peuvent avoir l'impression qu'il répond davantage à un jeu de forces politiques ou diplomatiques qu'à une conception affirmée du rôle de la politique économique. Cela contraste avec la situation des fédérations établies, comme les États-Unis, où le rôle des différents instruments de politique économique a fait l'objet d'une élaboration poussée (théorie du fédéralisme budgétaire, principes d'emploi de la politique monétaire). Le coût d'une telle incertitude ne doit pas être sous-estimé. Il agit notamment à travers les anticipations

des agents sur les marchés⁽²¹⁾. Des choix budgétaires non coordonnés peuvent conduire ces derniers, par exemple, à anticiper une hausse des taux d'intérêt ; si la BCE ne la juge pas nécessaire et ne la met pas en œuvre, les marchés peuvent en être déçus, ce qui peut porter atteinte à la crédibilité de la banque centrale et à l'apparition de primes de risque sur l'euro. L'insuffisance des procédures fait coexister des situations de forte contrainte sur les politiques nationales et des situations d'indétermination, sans que ceci soit justifié, ni par l'intensité des externalités en jeu, ni par une vision appropriée du rôle de la politique budgétaire aussi bien à court terme qu'à moyen et long terme.

Au total, les efforts indéniables entrepris jusqu'à présent ne sont pas parvenus à instaurer dans la zone euro une véritable « culture de la coordination ». Dès lors, les gouvernements nationaux n'ont pas suffisamment d'incitations à concevoir les mesures de politique économique nationales comme des sujets d'intérêt commun, ni même comme des décisions appelant une certaine information mutuelle et une concertation *ex ante*. C'est particulièrement apparent sur les nouveaux sujets (licences UMTS, fiscalité environnementale, etc.) qui, précisément parce qu'ils sont nouveaux, devraient se prêter plus facilement à la recherche d'une approche commune (ou au moins à une discussion de principe quant à l'opportunité de se coordonner) : ils ont généralement été abordés sans concertation européenne.

Ces déficiences ont motivé l'insistance française sur la coordination des politiques économiques et la constitution de l'Euro-11, dont le caractère restreint et informel illustre bien l'accent mis sur la coordination discrétionnaire, c'est-à-dire la recherche intergouvernementale d'une action commune. Ni la nécessité d'une coordination qui aille au-delà des dispositions du pacte de stabilité, ni l'utilité de ce forum ne sont aujourd'hui contestées : c'est un acquis important. Cependant les résultats effectifs ne sont pas à la hauteur des attentes initiales. On peut créditer l'Euro-11 d'avoir favorisé l'émergence d'un consensus sur le *policy mix* souhaitable lors du ralentissement international de 1998-1999 et d'avoir aidé à la prise de conscience des problèmes créés par l'affaiblissement de l'euro au début 2000. On peut généralement considérer qu'il a permis que se tiennent entre les responsables de politique économique de la zone euro des discussions qui n'auraient pas eu lieu autrement. Mais il a rapidement été handicapé par son statut informel, qui ne permet aucune prise de décision et condamne de fait à la règle de l'unanimité, ainsi que par le fait que, ne prenant appui sur aucune procédure, il n'a pas permis que se constitue progressivement une mémoire de la coordination : les coûts de transaction sont donc restés élevés. En particulier, restant une collection d'acteurs nationaux (à l'exception de la BCE et de la Commission), l'Euro-11 n'a pas élaboré de vision commune de la situation économique d'ensemble de l'Euroland, malgré quelques progrès dans l'information statistique encouragés par l'action du gouvernement français. Il s'agit là d'un handicap important à la mise en œuvre de toute coordination

(21) Gros (2000) en fournit une analyse empirique frappante.

effective, puisque seule la vision d'ensemble peut permettre de comprendre les interactions entre les politiques économiques nationales et la politique monétaire commune et de définir les programmes nationaux en conséquence. Enfin, la nouvelle instance n'a acquis qu'une très faible visibilité externe.

L'Euro-11 a donc montré son utilité mais, dans le cadre actuel, il a aussi atteint ses limites. Il est perçu par les uns comme une instance vouée au secret, donc puissante mais illisible, et par les autres (dont certains de ses membres) comme un forum sympathique, mais dont ne sort jamais aucune décision. La désillusion guette. Il faut donc tirer les conséquences de l'expérience : l'Euro-11 est une instance nécessaire, sa responsabilité doit être définie, il doit se doter de méthodes de travail structurées, acquérir une visibilité externe, et disposer d'un pouvoir de décision.

Six orientations pour avancer

Pour définir des propositions susceptibles de faire progresser l'organisation de la politique économique dans la zone euro, il ne faut pas chercher à s'inscrire seulement dans la tradition communautaire. Il faut aussi prendre pour acquis que le problème à résoudre a – en tout cas pour l'instant – un caractère intergouvernemental marqué, que le statut de la BCE est *sui generis* et que la Commission sera un agent de coordination d'autant plus efficace qu'elle jouera pleinement, à côté de ses responsabilités exécutives propres, son rôle de creuset intellectuel et de secrétariat d'un exécutif encore largement intergouvernemental : c'est-à-dire qu'elle acceptera dans ce domaine de troquer son aspiration à un partage du pouvoir contre la réalité d'une influence. En cela d'ailleurs, l'expression de « gouvernement économique » inventée par Pierre Bérégovoy est trompeuse, parce qu'elle suggère une solution traditionnelle. Mieux vaut parler de gouvernance économique, ce qui souligne à la fois la pluralité des acteurs et la nécessité de définir et d'adopter des « bonnes pratiques » dans un certain nombre de domaines relatifs à la politique économique. Pour autant, cette gouvernance doit être solidement charpentée et formalisée, car la démarche intergouvernementale à onze ou douze est déjà difficile, alors même que la procédure d'élargissement laisse attendre un accroissement substantiel de ce nombre dans les années à venir. Il ne faut pas laisser la coordination au hasard des négociations entre administrations nationales.

Jusqu'où l'audace doit-elle aller ? Le système de politique économique de la zone euro résulte pour une part de dispositions des traités qu'il n'est pas envisageable de modifier (c'est évidemment le cas pour tout ce qui touche à l'indépendance et au mandat de la BCE, c'est aussi le cas pour le Pacte de stabilité qui, malgré ses défauts, est considéré comme le symbole de l'attachement des États à la discipline budgétaire). Il est d'ailleurs trop récent et trop peu testé pour qu'il soit souhaitable de le modifier substantiellement. Il faut donc envisager des modifications à la marge, compatibles

avec les dispositions existantes mais susceptibles de les compléter. Pour autant, il ne faut pas s'interdire *a priori* d'envisager des mesures qui devraient relever d'un nouveau traité, sous réserve qu'elles ne bouleversent pas l'équilibre existant. La tradition communautaire est bien de procéder par retouches successives, à l'occasion de révisions des traités dont la fréquence est finalement assez grande (moins de cinq ans si l'on se réfère à la séquence Acte unique/Maastricht/Amsterdam/Conférence intergouvernementale – GIG – en cours).

Comment faut-il procéder ? La coordination peut s'opérer selon deux grands types de méthodes : par la fixation de règles et par le dialogue et l'engagement mutuel. La première méthode est mise en œuvre avec le Pacte de stabilité. Elle a de grands avantages – ne pas impliquer de renégociation périodique, permettre une vérification aisée du respect des engagements – mais aussi de grands inconvénients – introduire trop de rigidité dans la détermination des choix de politique économique. La seconde est à l'œuvre au sein de l'Euro-11. Elle a les avantages et les défauts symétriques : une plus grande flexibilité, mais des coûts de négociation élevés et un problème permanent d'engagement des participants.

Les mérites respectifs des deux modèles dépendent du contexte institutionnel dans lequel ils sont mis en œuvre. Entre le secrétaire américain au Trésor et le président de la Réserve fédérale, une rencontre régulière et discrète peut suffire. Mais en Europe, où les acteurs sont nombreux et divers – il faut se rappeler que les ministres des Finances n'ont pas tous les mêmes responsabilités –, la coordination discrétionnaire induit rapidement des coûts élevés.

Notre sentiment est donc qu'il faut s'attacher à tirer tout le parti possible de la coordination par la définition d'éléments de référence communs, mais en se fondant largement sur le principe de subsidiarité, c'est-à-dire en laissant aux acteurs eux-mêmes la responsabilité de définir leurs règles de comportement, sous réserve bien entendu qu'elles soient jugées compatibles avec les impératifs de la coordination. La réflexion économique contemporaine, qui a beaucoup mis l'accent sur les notions de transparence et de prévisibilité, invite à explorer cette voie. Mais il y a des limites à ce qu'on peut tirer d'une telle approche. C'est pourquoi il faut créer les conditions d'une coordination discrétionnaire efficace au sein de l'Euro-11, comme nous le développons ci-dessous.

Nos recommandations portent sur la nature de la politique économique de la zone euro, sur les conditions institutionnelles de sa mise en œuvre et sur la politique de change. Au total, nous proposons l'adoption de six orientations regroupées en trois chapitres, qui nous semblent pouvoir fournir le socle de l'effort nécessaire pour faire avancer la coordination des politiques économiques dans la zone euro. Ces orientations n'innovent pas nécessairement : dans certains cas, elles visent à rationaliser et à développer ce qui s'est fait depuis deux ans ; dans d'autres, elles avancent des idées nouvelles.

Clarifier les principes et les règles de conduite

Orientation 1 : une charte de politique économique

Pour avancer, il importe d'abord que les participants à l'euro élaborent progressivement, avec la Banque centrale, une philosophie de politique économique qui aille au-delà des critères et des procédures.

Ils ont déjà fait de grands pas dans cette direction en s'entendant sur l'objectif de stabilité des prix et sur un cadre de discipline budgétaire, ou récemment en définissant, à Lisbonne, une stratégie de moyen terme. Mais il leur manque d'avoir clarifié les principes à partir desquels les différents instruments de politique économique peuvent être mobilisés pour répondre à des chocs, d'avoir défini sur quelle base (autre qu'une vague référence à l'équilibre) devront être arrêtés les objectifs budgétaires à moyen terme maintenant que le processus de convergence défini par les programmes de stabilité est bien avancé, ou d'avoir réfléchi à la manière de répondre à l'apparition localisée de bulles sur les prix d'actifs. Ces silences contribuent, on l'a dit, à rendre difficilement lisible le système de politique économique de l'euro et à entretenir la perplexité sur les orientations futures de la politique monétaire et des politiques budgétaires. Il importe donc de définir des principes qui servent à guider les décisions des acteurs publics et les anticipations des marchés.

Mais il ne faut pas confier leur *élaboration* à la négociation, qui par nature produit des textes de compromis. L'élaboration de la charte pourrait utilement être confiée, suivant une méthode déjà utilisée, à un groupe d'experts et de personnalités européennes incontestables⁽²²⁾. La Commission européenne doit avoir un rôle important à jouer, notamment pour fixer les termes de références de l'étude, en suivre l'élaboration, et organiser le débat nécessaire à l'affinement des idées. Après maturation grâce à un vaste débat, ce projet de charte devrait donner lieu à discussion et amendement par le Conseil des ministres avant d'être adopté, soit selon une procédure spécifique, soit à l'occasion de l'adoption des Grandes orientations de politique économique. La Banque centrale devrait bien entendu être associée à cette élaboration pour ce qui la concerne, sans que cela porte atteinte à son indépendance.

Il va de soi qu'il ne s'agirait ni d'un document contraignant, ni de tables de la Loi gravées dans le marbre, et que ses dispositions pourraient être amendées au fil des années. Il s'agit en somme d'établir un *benchmark*, pas un *syllabus*. En fait, l'un des avantages d'une telle charte serait précisément de réhabiliter la notion de politique économique dans la zone euro et d'éviter le risque tant d'un consensus par défaut, autour de l'idée que la politique macroéconomique n'a plus d'importance dès lors que la Banque centrale

(22) On peut penser par exemple au rapport Padoa Schioppa de 1987.

maintient la stabilité des prix et que les gouvernements veillent à l'équilibre budgétaire, que de l'opinion selon laquelle, puisqu'il arrive que les gouvernements fassent des erreurs, l'essence de la politique économique consiste à limiter leurs marges de manœuvre.

Sans préjuger des travaux d'un éventuel comité des sages, une telle charte pourrait comprendre au moins trois éléments :

- tout d'abord, elle pourrait définir les principes de réponse aux chocs économiques : par exemple, expliciter que les chocs symétriques relèvent de la politique monétaire commune, tandis que les chocs asymétriques ne peuvent être correctement traités que par les politiques budgétaires nationales. Comme nous l'avons suggéré plus haut, la mise en œuvre d'un tel principe suppose une étroite coordination, non seulement entre les ministres des Finances, mais aussi entre eux-mêmes et la Banque centrale européenne ;

- elle devrait spécifier les principes de mise en œuvre des politiques budgétaires nationales en matière tant d'assainissement que de stabilisation (puisque'elles deviennent plus efficaces au sein de l'Union monétaire, c'est-à-dire dans un contexte de parfaite mobilité des capitaux et de taux de change irrévocablement fixes au sein d'une Monnaie unique). Cette définition pourrait notamment s'appuyer sur l'exemple du programme français pluri-annuel de finances publiques, qui repose sur un objectif de dépenses publiques en volume assorti d'une décision de laisser jouer les stabilisateurs automatiques⁽²³⁾ ;

- elle devrait développer une approche à moyen terme de la politique budgétaire, sur la base d'un effort de comptabilité publique prenant en compte les engagements futurs à la charge de l'État, qui pourrait représenter les premiers pas vers une comptabilité publique davantage « patrimoniale »⁽²⁴⁾. Dans ce domaine, la politique économique à moyen terme est indissociable de la politique structurelle, parce que seule cette dernière est susceptible de modifier, d'une part, le volume, la structure et l'horizon temporel des engagements futurs et, d'autre part, l'assiette fiscale (nombre de contribuables et taille de l'économie) qui affecte les recettes futures. Comme l'a récemment souligné la Commission, la « qualité » des finances publiques doit être prise en compte (Commission européenne, 2000).

Orientation 2 : plus de transparence et de prévisibilité des politiques économiques.

La coordination ne requiert pas nécessairement que les acteurs infléchissent leurs décisions en fonction du bien collectif. La qualité du *policy mix* peut déjà être grandement améliorée par une plus grande transparence

(23) Voir le rapport du gouvernement français préparé à l'occasion de la Loi de Finances 2000, *Politique économique 2000*, Economica, Paris.

(24) On peut se reporter à Buitier (1985) pour une arithmétique très complète des finances publiques.

et une plus grande prévisibilité de leurs décisions individuelles. Chacun des acteurs – gouvernements et BCE – pourra alors prévoir les orientations des autres et anticiper leurs réactions face à des chocs. Cela suppose de progresser dans quatre domaines⁽²⁵⁾ :

- tout d'abord, la qualité et l'homogénéité de l'information statistique doivent être substantiellement améliorées, notamment sur les aspects les moins bien couverts (salaires, comptes trimestriels, finances publiques...)

- il faut accroître les efforts de gestion comptable des États de façon à pouvoir suivre l'exécution des budgets sur une base trimestrielle ; ceci requiert un progrès qualitatif de l'information infra-annuelle sur les finances publiques ;

- la politique de la BCE mérite clarification. L'incertitude quantitative sur l'objectif final (flou sur la cible d'inflation) et l'utilisation par la Banque centrale d'une double référence (stratégie du « double pilier » : agrégat monétaire et prévision d'inflation) nuisent à la lisibilité et à la transparence de la politique monétaire. Cette clarification devrait comporter l'abandon du contrôle quantitatif de l'agrégat monétaire, dont le contenu informatif est particulièrement faible et qui ne donne aucune clé de lecture de la politique monétaire, alors que c'en était la justification première dans un environnement où la BCE dispose de peu de signaux pour communiquer sa politique. En revanche, la BCE devrait préciser sa cible d'inflation, en explicitant clairement les méthodes utilisées pour établir ses prévisions d'inflation et en reconnaissant explicitement qu'une inflation inférieure à la cible doit être combattue avec autant d'énergie qu'une inflation trop élevée ;

- enfin, les États devraient définir des règles contingentes de politique budgétaire. Tous les États-membres de la zone euro ont désormais fixé des programmes de stabilité dans le cadre desquels doit s'inscrire leur politique budgétaire. Pour que ces programmes deviennent des outils de coordination à part entière, il est souhaitable qu'ils soient pleinement intégrés dans les stratégies budgétaires nationales, ce qui implique généralement leur adoption par le Parlement, et qu'ils comportent explicitement des règles de comportement qui décrivent la réaction de la politique budgétaire en cas de ralentissement ou d'accélération de l'activité. Conformément à la méthode esquissée plus haut, il n'est pas nécessaire que ces règles soient identiques d'un pays à l'autre et il faut, au contraire, s'inspirer de l'approche de la *reflexive law*, au gré de laquelle le centre doit fixer les principes et se borner à vérifier que les applications qui en sont données dans chaque État leur sont bien conformes.

(25) Ces propositions se situent dans l'esprit de celles faites par le gouvernement français à Dresde, en avril 1999.

Mettre en œuvre la politique économique conjointe

Orientation 3 : faire de l'Euro-11 un exécutif collectif

Pour des raisons de crédibilité et d'efficacité, la mise en œuvre d'une politique économique coordonnée au niveau européen ne peut pas être laissée à une organisation informelle qui ne serait au mieux que le dépositaire de déclarations d'intentions. Elle ne saurait non plus relever exclusivement, ni même principalement, d'une approche normative fondée sur une législation explicite, comme c'est le cas avec le Pacte de stabilité. Il faut en fait réfléchir à la façon d'organiser, de préférence dans le cadre de l'existant, la fonction exécutive nécessaire pour définir et mettre en œuvre des orientations ou des décisions communes de politiques économiques telles qu'elles résultent des analyses proposées ci-dessus.

Von Hagen (1999) propose la mise en place d'un Conseil de politique économique qui aurait précisément cette fonction ; il rassemblerait les ministres des Finances et ferait des recommandations aux pays membres de l'UEM en ce qui concerne leurs politiques budgétaires. Dans le cadre du traité actuel, ces recommandations n'auraient pas de caractère légalement contraignant, mais en leur donnant un caractère formel, solennel, visible et transparent, on pourrait faire en sorte que leur non-respect entraîne des coûts politiques importants en matière de réputation et de crédibilité. La qualité du processus et la pression des pairs se substitueraient donc au caractère légal qui fait défaut. Cette proposition a le mérite de préciser les fonctions nécessaires à la mise en œuvre d'une approche coordonnée de la politique économique. Mais plutôt que de créer une nouvelle instance communautaire, mieux vaut utiliser l'existant. Le besoin d'une telle fonction exécutive fournit l'occasion de consolider et de développer l'Euro-11 (bientôt Euro-12).

Pour fixer ce que doit devenir l'Euro-11, il faut s'abstraire de la question britannique qui pollue les débats, en se plaçant dans l'hypothèse où tous les membres de l'Union auraient rejoint l'euro. Aurait-on alors encore besoin d'un Euro-15 (ou plutôt d'un Conseil de l'euro) ? Nous pensons que oui : parce qu'il est temps de distinguer entre la fonction exécutive du Conseil et sa fonction législative. Lorsque l'Ecofin se réunit pour adopter des projets de directives, il agit dans le cadre de responsabilités formelles qu'il partage en partie avec le Parlement et met en œuvre des procédures bien repérées. Les ministres sont pour ce faire entourés de tout un appareil de fonctionnaires chargés de vérifier que tout se passe bien conformément aux textes. Le résultat inévitable est, comme l'a relevé Jacques Delors, que la seule distance physique suffit à éteindre le dialogue. Il est d'ailleurs significatif qu'à l'Ecofin, les ministres se comportent de plus en plus comme des parlementaires qui viennent avant tout faire une déclaration préparée d'avance en préalable à un vote.

Au contraire, le Conseil de l'euro n'a pas de responsabilité législative, mais une fonction stratégique que traduit bien son format réduit (ministre + 1).

Il n'a pas pour rôle de gérer des procédures et d'adopter des textes, mais il a vocation à acquérir le caractère d'un exécutif collectif. Nous pensons qu'il doit devenir le *Conseil de politique économique de la zone euro*, c'est-à-dire le lieu où les responsables (ministres et, en tant qu'invité régulier mais pas systématique, président de la BCE) s'accordent sur des stratégies de réponse aux problèmes structurels ou aux aléas économiques et financiers, fixent les orientations correspondantes et les déclinent de manière opérationnelle. Il doit par exemple dire quelle est aujourd'hui la stratégie de croissance durable de l'Euroland, c'est-à-dire comment les gouvernements et la BCE vont se comporter pour que la présente reprise ne soit pas un feu de paille. Il doit aussi pouvoir adopter des documents de politique économique. Cela nécessite qu'il soit alimenté en analyses de qualité, à caractère technique et non politique, et donc en particulier que les services de la Commission et le Comité économique et financier jouent pleinement leur rôle d'expertise et de conseil. Cela nécessite aussi que l'Euro-11 acquière de la visibilité en communiquant sur ce qui relève de lui.

Ce Conseil de politique économique ne peut, à notre sens, rester un forum sans capacité de décision. Il faut donc qu'on puisse y voter à la majorité qualifiée, non sur des dispositions à caractère législatif, mais sur des orientations stratégiques. À la manière de ce qui se pratique dans un gouvernement de coalition, ou au Conseil européen, il faut que ce conseil puisse adopter des textes d'orientation (GOPE, rapports sur les réformes structurelles, etc.) et des résolutions ou des recommandations sur les politiques économiques. Il faut que la Commission puisse le saisir de toute question d'intérêt général. Il doit aussi pouvoir prendre position sur les questions de coordination internationale et de change (voir infra). Mais ces textes n'auraient pas de valeur juridique, sauf à donner lieu dans un second temps à traduction législative et à être à ce titre adoptés par l'Ecofin⁽²⁶⁾.

Une importante question reste ouverte : faut-il, ou non, limiter ce cadre de coordination à la seule zone euro, ou faut-il y associer les pays membres de l'Union européenne qui n'en font pas encore partie, comme le Royaume-Uni ? Le cadre actuel de la coordination repose sur la fiction selon laquelle tous les pays de l'Union européenne sont intéressés à la résolution des dilemmes propres aux pays de la zone euro. Ainsi les programmes de convergence sont-ils adoptés en Ecofin alors même que leur raison d'être tient à l'Union monétaire. Cette fiction, à laquelle le gouvernement britannique semble tenir, est acceptable pour une période de transition. Elle deviendra demain un handicap si les pays de la zone euro sont conduits à soumettre leurs débats de politique macroéconomique à la délibération d'un conseil élargi. Il faut donc transférer au Conseil de l'euro tout ce qui relève spécifiquement de la coordination entre les participants à la monnaie unique.

(26) Dominique Strauss-Kahn (2000) a récemment fait une proposition qui part des mêmes prémisses mais aboutit à une conclusion partiellement différente : il propose également de doter le Conseil de l'euro d'une capacité exécutive dans les domaines relevant de la politique macroéconomique, mais envisage aussi de lui conférer une capacité de décision législative. La différence est qu'il fait des participants à l'euro l'avant-garde d'une reconstruction de l'édifice communautaire.

En même temps, même s'il est vrai que l'euro renforce le besoin de coordination entre les pays qui l'ont adopté, cette fonction est aussi pertinente à l'échelle de l'Union dans son ensemble. On pourrait donc imaginer que le Conseil de politique économique puisse se réunir en formation « Union européenne » aussi bien qu'en formation « Euroland ». En d'autres termes, il ne saurait être question d'exclure les pays « out » d'une démarche de coordination des politiques économiques plus efficace – en particulier pour assurer ou préserver le bon fonctionnement du Marché unique –, mais la nature de l'exercice implique, cependant, que l'Euro-11 montre le mouvement pour la zone euro, et que le besoin spécifique de coordination au sein de l'Union monétaire soit formellement reconnu.

Orientation 4 : mieux articuler procédures communautaires et décisions nationales

La coordination souffre de l'enchevêtrement des procédures communautaires et de leur mauvaise articulation avec les procédures de décision des États-membres. Le triptyque Cologne/Cardiff/Luxembourg est satisfaisant sur le principe, de même que les GOPE peuvent être un instrument utile d'explicitation stratégique, mais l'ensemble est trop touffu pour être lisible. Jacques Delors avait proposé qu'à un premier semestre communautaire succède un second semestre national, marqué par l'adoption des budgets. Cette proposition séduisante est aujourd'hui difficile à mettre en œuvre en raison de l'alternance semestrielle des présidences, mais il est possible d'en retenir l'esprit. Il importe aussi de donner une plus grande visibilité à la situation et aux perspectives d'ensemble de la zone euro, comme l'a reconnu le Sommet de Lisbonne en décidant de tenir au printemps de chaque année un Conseil européen sur l'état économique et social de l'Union.

Il faudrait donc organiser le déroulement chronologique d'un cycle budgétaire annuel de façon beaucoup plus cohérente :

- la fixation de toutes les orientations à caractère structurel (y compris, le cas échéant, celles qui peuvent avoir des implications budgétaires ou fiscales) devrait intervenir au second semestre de l'année calendaire, afin de permettre aux États-membres d'en tirer les conséquences pour l'élaboration de leurs lois de finances ;
- les programmes nationaux de finances publiques devraient être soumis suffisamment tôt pour qu'un examen des perspectives budgétaires agrégées de la zone euro et de l'orientation du *policy mix* d'ensemble puisse avoir lieu *préalablement* à l'examen des programmes nationaux, pour que les inflexions souhaitables de ces programmes puissent être fixées sur la base d'une appréciation d'ensemble et pour que les programmes nationaux aient été adoptés avant la fixation des orientations budgétaires nationales pour l'année suivante⁽²⁷⁾. Cette appréciation devrait être conduite notam-

(27) Une suggestion de ce type avait été faite par Dominique Strauss-Kahn lors de l'Ecofin et de l'Euro-11 de Dresde, en avril 1999. Elle avait été interprétée à tort comme une volonté de relâcher les disciplines du pacte de stabilité en raisonnant sur un solde agrégé zone euro.

ment dans le cadre du Conseil européen sur l'état économique et social de l'Union décidé à Lisbonne ;

- cette procédure permettrait de présenter au Parlement européen, au cours du premier semestre, les perspectives budgétaires à moyen terme de la zone euro dans son ensemble (il serait souhaitable de leur donner un peu de solennité, par exemple à l'occasion d'un discours sur l'état économique de l'Union et d'un débat au Parlement européen) ;

- les documents économiques accompagnant les projets de lois de Finances nationales soumis aux Parlements comprendraient un chapitre commun sur la situation et les perspectives de la zone euro ;

- il conviendrait enfin que les directions ou départements ministériels en charge de la préparation des lois de Finances participent plus directement à la coordination. Une manière de le faire serait de les faire entrer au Comité économique et financier, à la place des Banques centrales nationales dont la participation aux délégations nationales, sous la conduite des directions du Trésor, cadre mal avec la nouvelle architecture institutionnelle de la zone euro.

Doter la zone euro d'une politique économique et monétaire externe

Orientation 5 : une représentation externe plus efficace et une véritable politique de change

Lors de la chute de l'euro du premier semestre 2000, les atermoiements des gouvernements et la lutte d'influence entre l'Euro-11 et la BCE ont montré ce qu'on pouvait soupçonner : les dispositions du traité, qui organisent la politique de change et le compromis conclu au début 1999 sur la représentation externe, ne sont pas opératoires. Il faut donc les amender pour doter l'Euroland d'une capacité de décision effective en matière de politique de change et d'une représentation externe crédible.

La forte dépréciation de l'euro a surpris, car on s'attendait généralement au mouvement inverse. Elle a cependant confirmé le potentiel d'instabilité des changes que recèle un système à deux devises-clés, que les travaux de recherche avaient mis en lumière. Et elle a attiré l'attention des politiques sur les coûts potentiels de cette instabilité. Car la baisse de l'euro, si elle a initialement contribué à la vigueur de la reprise dans la zone, a fini par poser davantage de problèmes qu'elle n'en résolvait.

Pour apprécier si un niveau donné du taux de change fait question, il faut certes disposer d'une référence, ce qui pose le problème de la détermination d'un taux de change réel d'équilibre à long terme pour la Monnaie unique. Qu'il y ait un grand nombre de difficultés à préciser ce concept et à lui donner une traduction quantitative n'implique pas qu'il faille s'en désintéresser (après tout, mesurer le niveau des prix dans l'économie et garantir leur stabilité sont deux tâches qui posent aussi des problèmes conceptuels et statistiques redoutables). L'analyse des fondamentaux économiques, notam-

ment en matière de parité de pouvoir d'achat et de solde courant, et de considérations cycliques et financières (taux d'intérêt, primes de risque, tendances de l'offre et de la demande pour les différentes devises) peut permettre de juger si les taux de change observés sont de quelque façon « explicables » et, dans le cas contraire, doit susciter un débat sur ce qu'il est souhaitable de faire.

Jusqu'au début de l'année 2000, le niveau du taux de change de l'euro par rapport au dollar pouvait s'expliquer par des considérations cycliques. Au deuxième trimestre, cependant, il est devenu clairement sous-évalué en termes réels. Or, l'Euroland n'a rien à gagner à ce que sa monnaie soit durablement sous-évaluée, ne serait-ce que parce que l'évolution de l'euro est interprétée comme un symbole de la réussite de l'Union monétaire et qu'à côté des facteurs fondamentaux et techniques, un élément de défiance politique est apparu sur les marchés. Parallèlement à d'autres (risque de tensions inflationnistes, surtout dans un contexte de croissance vigoureuse, risque de correction brutale), ces arguments rappellent que le taux de change « compte ». Sans doute la zone euro doit-elle aujourd'hui y attacher moins d'importance que chacun des pays membres avant l'Union monétaire et admettre sans ambiguïté que le choix d'une intégration monétaire régionale induit nécessairement l'acceptation d'une plus grande volatilité du change à l'égard des monnaies tierces, mais une politique de « *benign neglect* » est à éviter absolument. Nous lui préférons une politique de « *clever neglect* », qui ne fait pas de la stabilité du taux de change un objectif de même rang que les objectifs internes, mais qui reconnaît son importance et s'attache à prévenir une instabilité dommageable.

Le besoin d'une politique de change se fait d'autant plus sentir que les déséquilibres mondiaux des paiements courants, tout particulièrement le déficit des États-Unis, suggèrent que la configuration actuelle des taux de change n'est pas stable. Le risque d'instabilité appelle la coopération internationale sur les problèmes de change à s'intensifier. Même si les États-Unis ont manifesté de la réticence à l'égard d'interventions concertées, il se pourrait qu'ils soient demain preneurs d'une coopération renforcée avec la zone euro. Pour y participer, il faut que celle-ci soit capable de s'engager collectivement dans une coordination internationale, ce qui pose le problème de la représentation externe de la zone.

Face à ces besoins, quelle est la situation ? La politique de change est en principe régie par l'article 109(2)⁽²⁸⁾ qui prévoit la possibilité d'orientations générales de politique de change. Ces orientations sont implicitement adressées à la BCE – ce qui est contestable car la politique de change peut aussi bien nécessiter des inflexions de politique budgétaire ou structurelle. Leur portée a été considérablement réduite dans le but de protéger la Banque centrale, d'abord par le traité qui stipule qu'elles « n'affectent pas la stabilité des prix », puis par la résolution de Luxembourg qui restreint leur usage

(28) 111(2) dans la nouvelle numérotation.

à des « circonstances exceptionnelles, par exemple en cas de clair *misalignment* ». Le recours à l'article 109(2) n'a pas été envisagé lors de la chute de l'euro et, en pratique, les orientations de change ont probablement acquis le statut d'une arme de dissuasion : comme telle, elles ont vocation à ne jamais servir. Faute d'une procédure utilisable, l'Euro-11 ne peut donc adopter une position sur les changes qu'à l'unanimité, ce qui est évidemment un handicap. Quant à la représentation externe, elle a été confiée au président en exercice de l'Euro-11, qui a une pleine légitimité interne, mais à qui l'expérience des discussions monétaires internationales au sein du G7 fait souvent défaut. Parallèlement, le président de la BCE participe au G7 lorsqu'il est question de macroéconomie et de changes, mais cède la place aux banquiers centraux nationaux pour la suite de la réunion.

Face à une situation marquée par l'incertitude sur la répartition des responsabilités certains, comme Charles Wyplosz (2000), proposent que la politique de change soit confiée à la seule BCE. Ce ne serait pas une solution. Car la baisse de l'euro a bien montré que des situations de *misalignment* mettent en jeu bien plus que la seule politique monétaire : l'organisation d'ensemble de la politique économique, les réformes structurelles, les politiques budgétaires, etc. Il ne faut donc pas rechercher un partage strict des rôles, mais construire un mode opératoire pour la coopération entre gouvernements et Banque centrale dans ce domaine qui relève de leur responsabilité partagée. Ceci implique, selon nous, un ensemble de modifications :

- une procédure de surveillance permanente et méthodique du taux de change doit être instaurée au sein de l'Euro-11, sur la base des analyses de la Commission et de la BCE (Cœuré et Pisani-Ferry, 2000 ; Davanne et Jacquet, 2000). Cette surveillance devrait comporter trois éléments : la discussion de ce qui pourrait être retenu comme une référence d'équilibre à long terme du taux de change réel ; un examen du niveau de taux de change courant et une interprétation des éventuels écarts (traduisent-ils de véritables divergences économiques, ou une situation de marché susceptible d'être corrigée par une politique de communication ou d'intervention ?) ; enfin, une réflexion sur la réponse à apporter, lorsque les écarts s'expliquent par des divergences de politiques économiques, sur la nature des correctifs qu'il est souhaitable de mettre en œuvre. Cette dernière réflexion renvoie à la coordination internationale des politiques économiques au sein du G7. Un tel processus de surveillance, pertinent aussi bien pour l'élaboration d'un diagnostic collectif de la zone euro qu'au sein du G7, fait apparaître le taux de change comme signal et comme indicateur, poussant à une discussion sur la nature des politiques économiques menées dans les différents pays. Pour l'Euroland, une telle procédure aurait l'avantage de nourrir la discussion sur la politique économique de la zone dans son ensemble, et donc de favoriser la coordination des politiques économiques au sein de la zone ;

- les responsabilités respectives de l'Euro-11 et de la BCE en matière d'interventions doivent être explicitées publiquement. Comme le souligne Gros (2000), une clarification publique éviterait des malentendus et des spéculations inutiles ;

- pour lui permettre le cas échéant de prendre une position et de l'exprimer il faut, en accord avec la réalité – le Conseil Ecofin lui a *en pratique* transféré ses responsabilités en matière de politique de change –, donner à l'Euro-11, sur ce sujet comme sur d'autres, une capacité de décision à la majorité qualifiée⁽²⁹⁾ ;
- la solution au problème de la représentation externe existe, sous la forme d'une proposition belge qui avait été discutée en 1998-1999 : adjoindre au président de l'Euro-11 un vice-président, qui serait toujours un membre du G7, et aurait autorité pour s'exprimer sur les questions monétaires internationales au nom des ministres de la zone euro ; cette vice-présidence tournerait entre les trois pays européens du G7 en fonction du rythme de leurs propres présidences⁽³⁰⁾ ;
- enfin, le compromis qui consiste à faire participer les Banques centrales nationales à une partie des réunions du G7 et la BCE à une autre partie est une demi-mesure qui ne satisfait personne. La logique de l'Union monétaire veut que la BCE assure au nom des autorités monétaires la représentation externe de la zone euro.

Orientation 6 : une stratégie monétaire pour l'élargissement

La question de l'élargissement de la zone euro ne peut être laissée dans le flou ou abandonnée à la seule vérification de la conformité des pays candidats aux critères de Maastricht. La procédure d'élargissement a été engagée avec l'idée que les pays candidats devaient adhérer à l'ensemble des traités et qu'ils seront donc appelés à rejoindre l'Union monétaire dès lors qu'ils seront admis au sein de l'Union (ils n'ont donc pas formellement de clause « *d'opting out* »). Cette position est contestable, parce que la participation à l'Union monétaire n'est concevable que sur une base volontaire, mais il reste qu'il faut se préoccuper dès à présent des conditions d'accès des pays candidats à l'euro. Accueillir dans l'UEM des pays pour lesquels le caractère soutenable d'un ancrage irrévocable à l'euro n'est pas garanti, sur le plan économique ou politique, ferait courir un risque très important à la construction d'ensemble. Ce serait bien entendu donner un très mauvais signal quant à la robustesse de l'euro. C'est pourquoi il faut d'emblée éviter toute ambiguïté.

En particulier, il est souhaitable d'entériner le principe d'une période de transition spécifique, avec une durée minimale de coexistence monétaire avant que soit envisagée l'entrée dans l'euro des pays candidats à l'accession (par exemple, une durée minimale de cinq ou dix ans après l'accession, renouvelable par périodes de cinq ans) et des critères de convergence plus profonds que ceux qui ont été appliqués en 1997, permettant d'apprécier le

(29) Il faut rappeler qu'aux termes du Traité, seuls les pays participant à l'euro votent sur les questions de change.

(30) Gros (2000) propose une solution alternative : la nomination d'un « Monsieur euro » qui pourrait être le président du CEF. Nous préférons la solution belge, qui éviterait d'adjoindre aux porte-parole politiques un porte-parole technique, mais l'esprit est le même.

caractère soutenable de la participation à l'Union monétaire (à la manière des fameux « cinq tests économiques » de Gordon Brown). En contrepartie, la zone euro pourrait offrir aux pays candidats une coopération monétaire qui ne se limite pas au SME 2. Ceci permettrait de contribuer au succès de politiques d'ancrage unilatéral, rigides (*currency boards*) ou plus souples (*crawling pegs*). L'argument traditionnel contre la coopération monétaire est qu'elle pourrait présenter des dangers pour la stabilité monétaire de l'Euroland, mais celle-ci serait évidemment bien plus compromise par des adhésions prématurées à l'euro que par d'éventuelles interventions en faveur de monnaies associées dont il est difficile, en raison des masses en jeu, d'imaginer qu'elles mettent en danger le contrôle de l'inflation.

Enfin, l'élargissement de l'Union monétaire pose également des problèmes d'organisation et de fonctionnement du Système européen de banques centrales (SEBC), notamment en ce qui concerne les procédures de décision en matière de politique monétaire. Le principe « un homme, une voix », si le nombre des participants au processus de décision s'accroît au rythme des adhésions, devra sans doute être réexaminé. Tout comme la nouvelle CIG réfléchit à la réforme des processus de représentation et de décision au niveau du Conseil, le SEBC ne pourra faire l'économie d'une réforme de ses propres procédures, qu'il est important de lancer dès à présent.

Conclusion

Nous avons voulu montrer, dans ce rapport, que l'euro renforce la nécessité de mettre en œuvre une coordination des politiques économiques que l'on savait déjà nécessaire et que les gouvernements se sont engagés à organiser. En dépit des progrès réalisés, les procédures existantes, cependant, ne permettent pas de répondre de façon satisfaisante à ce besoin de coordination. En outre, la reprise économique risque d'en affaiblir la portée et d'éloigner la zone euro de la mise en place d'une politique économique d'ensemble cohérente. Cela induit des risques pour la croissance en Europe.

Pour y remédier, nous avons proposé six orientations de nature institutionnelle, qui nous semblent fournir une réponse opérationnelle précise, dans le domaine de la politique économique et monétaire, aux interrogations actuelles sur le renforcement de l'intégration européenne.

Ces orientations ne sont cependant pas de même nature et présentent des degrés de difficulté institutionnelle différents. Certaines peuvent être mises en œuvre immédiatement, sans qu'il y ait besoin de modification des textes ; d'autres requièrent des modifications minimales ; d'autres enfin nécessitent des changements potentiellement importants dans le texte du traité.

Il est, en particulier, immédiatement possible d'avancer pour définir une charte de politique économique, pour améliorer la transparence et la prévisibilité des politiques économiques, pour articuler de façon plus efficace les procédures communautaires et les décisions nationales et pour

préparer la transition vers l'euro des pays candidats à l'Union (orientations 1, 2, 4 et 6). La mise en place d'une véritable politique de change, qui comprend l'organisation de la représentation externe de la zone euro, requiert, au-delà d'un accord sur les principes d'une telle politique et les moyens à lui consacrer, un accord plus formel sur l'interprétation et les modalités d'application de l'article 109. La transformation de l'Euro-11 en véritable exécutif collectif de la zone suppose une modification du traité, démarche plus ambitieuse dont l'esprit, cependant, peut être intégré dans les discussions de la CIG en cours. Mais il est possible, dans l'intervalle, de renforcer la visibilité et la fonction de l'Euro-11 tout en exploitant le contexte institutionnel et légal défini par le traité existant.

Références bibliographiques

- Bini Smaghi Lorenzo et Claudio Casini (2000) : « Monetary and Fiscal Policy Co-operation: Institutions and Procedures in EMU », *Journal of Common Market Studies*, à paraître.
- Blanchard Olivier et Jean-Paul Fitoussi (1998) : *Croissance et chômage*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 4, La Documentation Française.
- Boyer Robert (1999) : *Le gouvernement économique de la zone euro*, Rapport d'un groupe de travail du Commissariat général du Plan, mai.
- Buiter Willem H. (1985) : « A Guide to Public Sector Debt and Deficits », *Economic Policy*, 1, novembre.
- Buti Marco et André Sapir (eds.) (1998) : *Economic Policy in EMU*, Clarendon Press-Oxford.
- Clarida Richard, Jordi Galí et Mark Gertler (2000) : « Monetary Policy Rules and Macroeconomic Stability: Evidence and Some Theory », *Quarterly Journal of Economics*, février.
- Cœuré Benoît et Jean Pisani-Ferry (2000) : « The Euro, the Yen and the Dollar: The Case Against Benign Neglect » in *Key Issues in Reforming the International Monetary and Financial System*, Kenen et Swoboda (eds), International Monetary Fund.
- Commission des Communautés Européennes (1977) : *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration* (Rapport MacDougall), Bruxelles.
- Commission des Communautés Européennes (2000) : *Public Finance in EMU*.
- Davanne Olivier et Pierre Jacquet (2000) : « Quelle politique de change pour l'euro », *Revue d'Économie Politique*, 110 (3), mai-juin, pp. 301-343.

- De Grauwe Paul et Magdalena Polen (2000) : « Increased Capital Mobility: A Challenge for National Macroeconomic Policies », *Communication au Colloque annuel de l'Institut d'économie mondiale de Kiel*, juin.
- Dornbusch Rudiger et Pierre Jacquet (2000) : « Making EMU a Success », *International Affairs*, 76 :1.
- Dornbusch Rudiger, Carlo Favero et Francesco Giavazzi (1998) : « Immediate Challenges for the ECB » in *EMU: Prospects and Challenges*, Begg, von Hagen, Wyplosz et Zimmermann (eds.), Londres, Basic Blackwell.
- Drèze Jacques, Charles Wyplosz, Charles Bean, Francesco Giavazzi et Herbert Giersch (1987) : *The Two-Handed Growth Strategy for Europe: Autonomy through Flexible Cooperation*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies.
- Ferguson Niall et Lawrence J. Kotlikoff (2000) : « The Degeneration of EMU », *Foreign Affairs*, mars-avril.
- Frankel Jacob A., Morris Goldstein et Paul R. Masson (1991) : « International Coordination of Economic Policies: Issues and Answers », Chapitre 9 in *International Money and Debt. Challenges for the World Economy*, Dornbusch et Marcus (eds.), San Francisco, ICS Press.
- Gros Daniel et alii (2000) : *Quo Vadis Euro: The Cost of Muddling Through*, Deuxième rapport du CEPS Macroeconomic Policy Group, Bruxelles.
- Jacquet Pierre (1998) : « L'Union monétaire et la coordination des politiques macroéconomiques » in *Coordination européenne des politiques économiques*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 5, La Documentation Française.
- Jacquet Pierre et Jean Pisani-Ferry (1997) : « The Exchange Rate Issue in Europe » in *L'Europe entre Marché unique et Monnaie unique. Perspectives françaises et britanniques*, Jacquet et Pisani-Ferry (dir.), Les Cahiers de l'IFRI, n° 20, Paris, CEPII et IFRI.
- Muet Pierre-Alain et Jean Pisani-Ferry (1999) : « Macro-economic Policy Co-ordination in EMU », *Communication pour le Séminaire franco-britannique sur l'euro*, Paris, 15 février.
- Strauss-Kahn D. (2000) : *Lecture introductive à la conférence internationale sur la coordination des politiques fiscales dans l'Union européenne*, Stresa, 19 mai.
- Thygesen Niels (1992) : « Coordination of National Policies » in *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Newman, Milgate et Eatwell (eds.), vol. 1, (A-E), Londres, Macmillan.
- Von Hagen Jürgen (1999) : « Co-ordination of Economic Policies and Employment », Chapitre 2 in *The Euro-Zone: A New Economic Entity*, Lamfalussy, Bernard et Cabral (eds.), Bruxelles, Bruylant.
- Wyplosz Charles (2000) : « The Eurosystem, the Euro-11 and the Euro: Can we do Better? », *Financial Times Deutschland*, 16-17 juin.

Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe

Jacques Le Cacheux

*Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
Directeur du Département des Études de l'OFCE*

Introduction

Comme on pouvait s'y attendre, l'achèvement de l'Union monétaire européenne a profondément modifié le contenu des agendas de politique économique en Europe et l'ordre des priorités dans les débats, tant nationaux qu'européens. Alors que les exigences de l'assainissement des finances contenues dans le Traité de Maastricht avaient imposé aux politiques budgétaires et fiscales nationales une orientation restrictive et fortement procyclique dans les années quatre-vingt-dix, le retour de la croissance a rendu moins prégnantes les contraintes du Pacte de stabilité et redonné aux gouvernements nationaux des marges de manœuvre qu'ils s'empressent d'utiliser, de manière à nouveau procyclique, pour réduire les prélèvements obligatoires ; et dans leur argumentaire, la pression de la concurrence fiscale occupe une place de choix, comme on a pu le voir encore récemment en France avec les exemples de l'imposition des stock-options ou la très médiatique « affaire Laetitia Casta ». Qu'elle corresponde à une réalité ou relève du pur fantasme, parfois manipulé à dessein, la concurrence fiscale façonne dès à présent les débats et les choix.

Longtemps négligées, parce que de peu d'importance dans le contexte d'un marché commun, les profondes différences entre les systèmes fiscaux nationaux des pays membres de l'Union européenne avaient suscité, à la fin des années quatre-vingt, une première réflexion sur la concurrence fiscale en Europe, alors alimentée par la crainte que l'achèvement du Marché uni-

que européen, programmé pour le 1^{er} janvier 1993 en ce qui concerne les biens et services, mais dès 1990 pour les mouvements de capitaux, ne produise des détournements de trafic et des mouvements de facteurs, engendrant ainsi une pression à la convergence spontanée ou à l'harmonisation négociée des systèmes fiscaux nationaux. Ces premiers efforts d'harmonisation ont toutefois été modestes et le Marché unique ne semble pas avoir eu de conséquences majeures sur la concurrence fiscale, à l'exception de deux domaines : la fiscalité des placements financiers des ménages, pour laquelle le « moins-disant » fiscal a été la règle dans la première moitié des années quatre-vingt-dix ; et la fiscalité directe des sociétés, dont les taux statutaires ont tendu à converger. Comme l'a souligné le rapport établi par le Commissaire Monti en 1998, il en est résulté, pendant plusieurs années, un alourdissement tendanciel des prélèvements sur les facteurs peu mobiles, principalement le travail, et un allègement de ceux pesant sur les revenus du capital.

Laissé en jachère pendant une décennie, le chantier de l'harmonisation fiscale a été réouvert depuis trois ans dans les domaines de la fiscalité de l'épargne et de celle des sociétés, avec deux nouvelles propositions : l'une visant à faciliter l'imposition des revenus d'intérêts des non-résidents, qui échappent aujourd'hui largement à l'impôt, en donnant aux pays membres le choix entre une retenue à la source sur ces revenus ou une déclaration aux services fiscaux du pays de résidence du bénéficiaire de ces revenus ; l'autre – baptisé « code de bonne conduite » – tentant de limiter la surenchère « dommageable » en matière de régimes spéciaux destinés à attirer les implantations de sociétés. Pourtant, le contenu de ce « code de bonne conduite » reste peu précis et, au sommet européen d'Helsinki, en décembre 1999, le refus du gouvernement britannique a suffi à repousser *sine die* l'adoption des propositions de la Commission sur la fiscalité de l'épargne, illustrant ainsi le caractère paralysant de la règle de l'unanimité que le Conseil a conservé dans la plupart des domaines, en dépit des assouplissements apportés par le Traité d'Amsterdam. Plus récemment, la conclusion du sommet de Feira en juin 2000 n'a pu que renforcer cette impression en entérinant un accord sur l'imposition des revenus d'intérêts qui, bien que correspondant aux propositions de la Commission, en prévoit une mise en œuvre soumise à tant de clauses de sauvegarde et tellement étalée dans le temps que son effectivité en est douteuse.

Considérée par certains comme une bonne chose, parce que porteuse d'efficience dans le fonctionnement des secteurs publics et de baisses de charges « vertueuses » pour les contribuables, la concurrence fiscale présente cependant des dangers redoutables pour les États européens, notamment en matière de redistribution et de protection sociale. Aujourd'hui encore de faible ampleur, en raison d'une mobilité somme toute limitée des personnes au sein de l'Union européenne, cette pression concurrentielle s'exerçant sur les États pourrait les obliger, à terme, à adopter des modes de financement plus neutres – donc moins redistributifs – et des niveaux de prélèvements plus faibles. Après avoir rappelé, dans la première partie, les

principales conclusion de la littérature théorique sur la concurrence fiscale entre collectivités locales, dans un contexte national ou entre gouvernements nationaux dans un environnement international économiquement et financièrement – et monétairement – intégrés, nous étendrons le propos à la concurrence sociale, en insistant sur les aspects redistributifs des systèmes fiscaux nationaux et sur les risques que pourraient représenter dans un tel contexte des comportements « nomades » d’opportunisme fiscal et social ; la possibilité de telles stratégies, même minoritaires, constitue une menace, tant pour le financement des biens et services publics que pour celui d’un système de protection sociale ayant des caractéristiques universelles. La troisième partie synthétise brièvement les principaux résultats des travaux empiriques récents sur la concurrence fiscale et ses effets. En guise de conclusion, quelques pistes de résolution de ces problèmes dans le cadre européen sont brièvement explorées.

Vertus et limites de la concurrence fiscale

Survenant après l’Acte unique européen, qui a favorisé l’achèvement du grand marché intérieur des biens et services, la libéralisation complète – et « *erga omnes* » – des transactions financières internationales, et les accords de Schengen sur la libre circulation des personnes, l’unification monétaire fait renaître la crainte d’une concurrence fiscale en Europe, menaçant ce qui reste de souveraineté budgétaire et fiscale des États-membres. Grâce à la disparition des risques de changes et des « coûts de transactions » liés à la conversion des monnaies nationales, l’introduction de l’euro est en effet susceptible de renforcer la concurrence et de faciliter la mobilité des entreprises et des capitaux. En outre, les gouvernements nationaux, déjà soumis à une contrainte forte sur le solde des finances publiques par le Pacte de stabilité et de croissance, pourraient être tentés de recourir à l’arme de la concurrence fiscale pour améliorer la compétitivité de leurs entreprises et l’attractivité de leur territoire : la concurrence fiscale, s’exerçant sur les assiettes les plus mobiles – notamment les capitaux financiers, mais aussi les sièges sociaux et certains services facilement délocalisables des entreprises multinationales – remplacerait alors, dans la panoplie des stratégies non coopératives, les dévaluations et désinflations compétitives naguère si prisées des gouvernements nationaux dans le cadre du Système monétaire européen (SME) et désormais impossibles.

Pression concurrentielle et efficacité allocative des secteurs publics et de leur mode de financement

L’abondante littérature théorique développée, principalement dans le contexte du fédéralisme financier américain, depuis une quinzaine d’années, a bien identifié les principales conséquences de la concurrence fiscale entre entités gouvernementales décentralisées dans un environnement économiquement et financièrement intégré. Certes, en théorie, si toutes les assiettes fiscales étaient également mobiles et si les gouvernements en concu-

rence étaient en très grand nombre, le processus de concurrence fiscale aurait des vertus comparables à celui de la concurrence parfaite sur les marchés : les autorités, locales (au sein d'un espace national) ou nationales (dans le contexte européen ou international), en concurrence les unes avec les autres, seraient ainsi contraintes à l'efficacité productive, en matière de biens et services publics, tandis que la concurrence fiscale éliminerait tous les impôts sources de distorsions, pour ne laisser subsister que celui qui frappe le seul facteur immobile, la rente foncière.

Il faut toutefois souligner que les vertus de la concurrence fiscale – ses conséquences en termes d'efficacité allocative des secteurs publics et de leur mode de financement – ne se manifestent pleinement que sous un ensemble d'hypothèses restrictives concernant la mobilité des facteurs et la nature des biens et services publics offerts – notamment leurs caractéristiques techniques, telles que les possibilités de congestion – dont la non-satisfaction constitue, précisément, la principale justification économique de l'intervention publique. En dehors de ce cadre hypothétique, la concurrence fiscale aura inévitablement des conséquences néfastes. Tout d'abord, dans la mesure où elle engendre des distorsions dans la répartition spatiale des activités productives, elle est source d'inefficacité ; mais à l'équilibre, les « offres fiscales » des différents gouvernements en concurrence devraient être similaires, de sorte que la répartition spatiale des activités pourrait ne pas être modifiée : la surenchère des gouvernements aurait alors été faite en pure perte et n'aurait engendré que des gains d'aubaine pour les entreprises mobiles, qui se seraient contentées de faire monter les enchères. En outre, si, comme c'est probable, les préférences individuelles en matière de biens et services publics sont corrélées avec le niveau du revenu du ménage, la concurrence fiscale aboutira inéluctablement à une ségrégation sociale spatiale des ménages. Enfin, parce que la concurrence fiscale engendre, du fait des externalités fiscales qu'elle induit, des situations stratégiques entre gouvernements, dès lors qu'ils ne sont pas en trop grand nombre, et tend donc à induire des comportements non coopératifs ; exerçant ainsi une pression générale à la baisse des prélèvements obligatoires, elle aboutit à une offre sous-optimale de biens et services publics.

Principes d'imposition et passagers clandestins

La mobilité des assiettes fiscales et la pression concurrentielle qui en résulte sur les choix de financement des gouvernements devraient inciter ces derniers à modifier fortement les principes d'imposition sur lesquels sont fondés les modes de financement des biens et services publics. D'une part, en effet, une application stricte du principe d'imposition des revenus des personnes physiques selon la résidence devrait, en théorie, permettre d'atteindre une affectation efficace des ressources ; cette application suppose toutefois que l'évasion fiscale n'est pas possible et que les différents types de revenu, provenant des différentes sources, sont imposés de la même manière, ce qui, en retour, suppose la coopération des autorités fiscales étran-

gères, notamment dans le cas des revenus de placements financiers à l'étranger, ce qui correspond à la logique de la proposition de la Commission en matière d'imposition des revenus d'intérêts des non-résidents⁽¹⁾.

D'autre part, la concurrence fiscale devrait engendrer une tendance à la tarification des biens et services publics chaque fois que celle-ci est possible et, dans les cas où elle est techniquement difficile et non souhaitée pour une raison quelconque, une modalité d'imposition des contribuables proche du principe du bénéfice, c'est-à-dire correspondant à la disposition à payer des différents bénéficiaires des biens et services publics fournis par chaque gouvernement. Cet argument fait écho à celui, fréquemment entendu dans les débats sur la concurrence fiscale, selon lequel les choix de localisation des entreprises comme des personnes seraient influencés non seulement par la pression fiscale effective moyenne⁽²⁾, mais également par l'attractivité de l'offre de services publics auxquels cette « contribution » donne accès. La résidence apparaît alors comme l'appartenance à un « club », dont l'acquiescement de la cotisation de membre donnerait droit à l'usage d'aménités offertes. Toutefois, il faut souligner que cette solution ne suffit en aucun cas à résoudre les difficultés que posent la concurrence fiscale, dans la mesure où la tentation du « passager clandestin » demeure si la tarification stricte n'est pas pratiquée : les agents, entreprises ou personnes physiques seront toujours tentés de se comporter de manière opportuniste, en « prédateurs de biens publics » (Fitoussi, 2000).

Exit, voice and loyalty : la redistribution

La principale limite des raisonnements qui précèdent naît de l'impasse faite sur ce qui constitue l'une des dimensions essentielles des politiques publiques de prélèvements obligatoires et de dépenses, notamment dans les pays membres de l'Union européenne : la redistribution. Or l'intégration croissante des marchés et la mobilité plus grande des assiettes fiscales qui en résulte – et plus encore dans le cas de la mobilité résidentielle des personnes – rend la redistribution et les différentes modalités de solidarité à la fois plus nécessaires et plus difficiles à mettre en œuvre.

(1) À ceci près que la libéralisation des mouvements de capitaux décidée par les gouvernements européens a été *erga omnes*, de sorte que la coopération devrait concerner aussi les services fiscaux des pays non membres, ce qui pose le problème des paradis fiscaux, etc. De ce point de vue, l'ébauche récente de coopération entre les gouvernements des pays développés au sein de l'OCDE est une évolution encourageante. Mais les réticences manifestées par certains à l'inclusion de territoires ressortissant de leur juridiction dans la liste des paradis fiscaux montrent bien la distance qui reste à parcourir.

(2) Il faut donc se méfier des taux apparents et des taux marginaux, qui n'ont aucune pertinence pour mesurer les incitations à la délocalisation, des personnes ou des entreprises. Sur ces points, voir notamment Devereux et Griffith, 1999.

Intégration des marchés, concurrence et redistribution

Plusieurs conséquences de l'intégration européenne et de l'extension des champs soumis à la concurrence restreignent la portée et l'efficacité des mécanismes de solidarité qui ne font pas intervenir la redistribution explicite par les prélèvements obligatoires et les transferts. D'une manière générale, en effet, l'ouverture des marchés et l'extension des échanges, notamment commerciaux, tant à l'échelle européenne que dans le contexte plus vaste de la mondialisation, ont des conséquences importantes en termes de répartition : on le sait depuis Ricardo, les gains mutuels de l'échange ne sont pas répartis de manière nécessairement égale entre les participants ; et l'ouverture à la concurrence tend à faire disparaître les rentes de rareté relative et les possibilités de subventions croisées au sein des entreprises.

Pour bien en comprendre les implications en termes de répartition des revenus et des niveaux de vie, on peut en donner trois exemples. Le premier concerne les implications souvent évoquées de l'ouverture commerciale sur la répartition des revenus des facteurs de production : la théorie classique du commerce international montre bien que la disparition des rentes se fait au détriment des facteurs de production qui étaient initialement les plus rares, en termes relatifs ; c'est même le cœur de l'analyse en termes d'avantages comparatifs. À l'échelle macroéconomique, cela se reflète dans la répartition factorielle des revenus, entre capital et travail, entre main d'œuvre qualifiée et non qualifiée, etc.

Le deuxième exemple a trait à la politique salariale des employeurs : lorsqu'elle n'est pas soumise à une concurrence trop forte, notamment sur les marchés du travail des différentes qualifications, l'entreprise peut se permettre, dans ses pratiques de rémunération, d'opérer une certaine « péréquation salariale » entre ses différents salariés, rémunérant certains au-dessous de la productivité marginale pour rémunérer les autres au-dessus de la leur⁽³⁾. Mais la menace crédible de défection des plus productifs que permet la concurrence limitera la faculté des employeurs de se livrer à ce genre de péréquation, ce qui aboutit à élargir l'éventail des revenus avant impôts et redistribution publique explicite.

Enfin, l'ouverture à la concurrence des services publics et de nombreux secteurs précédemment à l'abri sous le statut protecteur du monopole public a, elle aussi, des effets en termes de répartition, qui sont d'ailleurs semblables à ceux de la tarification des biens et services publics évoquée précédemment. Cette ouverture à la concurrence fait en effet disparaître la rente dont bénéficiait l'entreprise et qu'il lui était loisible de répartir comme bon lui semblait – ou, plus souvent, comme le souhaitait la puissance publique – entre ses salariés et les différentes catégories de consommateurs, pratiquant une tarification de ses services faisant, dans la plupart des cas, mas-

(3) Selon Van Parijs (2000), l'entreprise est, avec la famille et l'État, l'une des institutions essentielles de la solidarité et de la redistribution.

sivement appel à la subvention croisée au bénéficiaire, souvent⁽⁴⁾, des usagers les moins avantagés. Comme dans le cas de l'ouverture commerciale, dans la mesure où la concurrence engendre une meilleure efficacité, elle constitue une amélioration parétienne, de sorte que la compensation des pertes est, en théorie, possible ; mais elle oblige à recourir à des modalités de redistribution explicite entre les individus, par l'entremise des prélèvements obligatoires et des transferts publics.

L'exil fiscal (exit) des riches et la pression à la neutralité actuarielle⁽⁵⁾

En limitant les possibilités d'imposition aux seuls facteurs immobiliers et en poussant à l'application du principe de résidence, la concurrence fiscale tend à faire porter sur les seuls revenus – et patrimoines, si l'évasion fiscale n'est pas un obstacle insurmontable à leur imposition – des ménages l'intégralité du fardeau des prélèvements obligatoires, notamment ceux qui sont destinés à financer la redistribution explicite. Dès lors, le danger est grand de voir les contribuables les plus aisés plaider en faveur d'une restriction de la redistribution, d'un meilleur ciblage, d'une distinction plus claire entre les mécanismes d'assurance et ceux qui relèvent de la solidarité dans le système de protection sociale. Mais cette revendication de clarification, souvent accompagnée de la défection – exit ou « exil fiscal » – d'une fraction des contribuables les plus mobiles, tendra inéluctablement à polariser les mécanismes de redistribution, en distinguant nettement ceux qui en bénéficient de ceux qui les financent, ce qui les rend politiquement moins supportables. La pression est alors forte en faveur de systèmes de protection sociale et de redistribution dans lesquels les aspects à caractère contributif soient actuariellement neutres, tandis que les transferts de solidarité sont réduits. Mais, dans ces conditions, la supériorité des systèmes publics de protection sociale sur les assurances privées – éventuellement obligatoires – n'est pas très évidente : en fait, la mobilité internationale peut être analysée comme un mécanisme de sélection adverse et a donc des conséquences similaires.

(4) Mais pas toujours, bien sûr, ce qui constitue l'un des reproches les plus fréquemment faits à ces mécanismes de redistribution implicites. Que l'on songe, par exemple, à la subvention croisée opérée par, disons EDF, au profit des propriétaires de résidences secondaires dans les régions les plus inaccessibles et au détriment des salariés à bas revenus des agglomérations urbaines. Ces mécanismes ont souvent une dimension spatiale, de sorte que c'est également la politique d'aménagement du territoire – autre manifestation de la solidarité au sein de la communauté nationale – qui est remise en cause par l'ouverture à la concurrence. Voir, à ce sujet, les rapports sur l'ouverture des services publics à la concurrence, ainsi que Fitoussi, 2000.

(5) Rappelons que l'exil fiscal des personnes les plus fortunées ou dont les revenus sont les plus élevés n'est pas une nouveauté et n'est que très indirectement lié à l'intégration européenne : la Suisse, Monaco, etc. ont une longue tradition d'accueil des « exilés fiscaux ». Mais il est vrai que les dispositions européennes visant à faciliter la mobilité des personnes au sein de l'Union européenne favorise ces phénomènes, notamment pour les personnes les plus qualifiées.

Les risques d'un « nomadisme » opportuniste

Un éventuel accroissement de la mobilité des personnes au sein de l'espace européen risquerait dès lors d'engendrer, par le jeu de la concurrence entre des systèmes fiscal-socials nationaux, caractérisés par des dosages variables d'universalité – dans les prestations sociales (revenu minimum, assurance maladie, allocations diverses) et dans l'accès aux consommations collectives (éducation, etc.) – et de contributivité (pour la retraite notamment), deux types de mouvements migratoires : d'une part, les personnes sans ressources pourraient être tentées d'établir leur résidence dans les pays où les prestations à caractère universel sont les plus généreuses, tandis que les personnes à revenus élevés s'établiraient – comme on l'observe déjà depuis longtemps – dans les pays leur offrant les meilleures conditions en termes de prélèvements directs sur les revenus ; d'autre part, dans la mesure où la redistribution qu'opèrent les systèmes fiscal-socials et de dépenses publiques ne s'effectue pas seulement entre les individus appartenant à différentes classes de revenus, mais pour chacun d'eux sur l'ensemble de leur cycle de vie, les individus les plus mobiles pourraient être tentés par le « nomadisme fiscal-social », changeant de résidence selon les coûts et bénéfices offerts par chacun des systèmes nationaux aux différentes étapes de la vie. Ce risque est d'autant plus fort que, contrairement aux idées reçues, les systèmes européens de protection sociale sont, en réalité, très différents les uns des autres, dans leurs modalités de financement comme dans la « générosité » de la couverture des différents risques et dans les conditions de contributivité ; et que les structures démographiques et les perspectives de vieillissement des populations européennes, bien que comparables dans leurs grandes lignes, sont, en fait, suffisamment différentes pour que les problèmes de financement et les tensions sur les systèmes ne se posent pas dans les mêmes conditions et au même moment⁽⁶⁾. Si, en réaction à ces évolutions, de tels comportements de « nomadisme fiscal-social » devenaient plus fréquents⁽⁷⁾, ils remettraient inévitablement en cause les mécanismes de solidarité financière qui fondent, plus ou moins explicitement, le financement des dépenses publiques et de la protection sociale dans tous les pays de l'Union.

(6) Ainsi, par exemple, la chute de la natalité italienne a-t-elle été plus tardive, mais beaucoup plus brutale et durable que celles enregistrées dans la plupart des autres pays européens, ce qui devrait poser des problèmes de financement des retraites par répartition beaucoup plus aigus en Italie qu'ailleurs, dans quelques années, en dépit de la réforme déjà mise en œuvre du système public de retraite par répartition. Sur les perspectives démographiques européennes, voir notamment Algava et Plane, 2000.

(7) Même s'il est évident que la majorité des individus en Europe est relativement peu mobile, les comportements évoqués ici pourraient concerner, d'une part, les frontaliers dont le choix de résidence n'est pas très contraint, d'autre part, les cadres supérieurs et titulaires de hauts revenus, ces derniers étant précisément ceux sur lesquels s'appuient les systèmes nationaux pour supporter une part importante du financement.

Quelques indications empiriques

Si les analyses théoriques de la concurrence fiscale sont nombreuses et conduisent à des conclusions relativement dépourvues d'ambiguïté, les résultats des tentatives de vérification empirique sont peu robustes et, pour la plupart, guère concluants, notamment en ce qui concerne l'Europe. Bon nombre d'études ont, en effet, cherché à mettre en évidence les conséquences de la concurrence fiscale, le plus souvent dans un cadre national, entre collectivités territoriales, soit sur les évolutions de taux d'imposition, soit sur les comportements des bases mobiles, notamment les entreprises.

Imposition des entreprises

Si la concurrence fiscale entre gouvernements pour attirer les entreprises était effectivement forte, elle devrait se traduire par une tendance à la convergence des taux d'imposition des bénéficiaires. Une telle tendance, que l'on n'observe guère à l'échelon infranational dans les pays dont les collectivités locales imposent les entreprises⁽⁸⁾, est apparemment décelable dans les pays de l'Union européenne, dont les taux faciaux d'imposition des bénéficiaires des sociétés ont, en moyenne, baissé au cours des années quatre-vingt-dix et convergé entre 20 et 35 %. De même, les projets de réforme fiscale annoncés au cours des derniers mois par plusieurs membres de l'Union européenne, dont l'Allemagne, comportent des baisses sensibles des taux légaux d'imposition des bénéficiaires des sociétés. Toutefois, lorsque l'on compare non plus ces taux faciaux, qui ne sont guère significatifs, mais les taux effectifs – tenant compte des règles de détermination de l'assiette imposable (déductibilité des amortissements, crédits d'impôts, etc.) –, cette tendance à la convergence disparaît et le constat est celui d'une dispersion considérable (voir notamment Marini, 1999 ; Hugounenq, Le Cacheux et Madiès, 1999 ; Broer, 2000). En particulier, les différences d'imposition effective des bénéficiaires des investissements trans-nationaux, en raison des règles particulières applicables à ces flux, sont fortes à l'intérieur de l'Union européenne (Le Cacheux, 2000b) et le seraient encore davantage si l'on pouvait identifier clairement tous les traitements dérogatoires souvent offerts aux investissements directs étrangers et dont le « code de bonne conduite » cherche à limiter les abus.

Peut-on, pour autant, déceler une influence sensible de telles différences d'imposition sur les flux internationaux d'investissements directs étrangers (IDE) ? Les études empiriques récentes sur cette question ont des conclusions divergentes⁽⁹⁾ : la plupart d'entre elles ne parviennent pas à mettre en évidence une telle influence (notamment, Devereux et Griffith, 1998 ; Oman, 2000) ; certaines, cependant, semblent déceler sur les flux agrégés une sen-

(8) Pour des synthèses concernant la taxe professionnelle en France, voir notamment Madiès (1997b) ou Paty (2000).

(9) Pour des synthèses récentes sur ces points, voir notamment Broer (2000) ou Le Cacheux (2000b).

sibilité des IDE aux écarts de pression fiscale moyenne sur les bénéficiaires des sociétés en Europe (Bénassy-Quéré, Fontagné et Lahrèche-Révil, 2000)⁽¹⁰⁾. Ces divergences concernant les évolutions passées, dans un environnement de moindre intégration des marchés dans l'Union européenne, ne préjugent pas nécessairement de la situation actuelle ou future sur cet aspect de la concurrence fiscale.

Imposition des personnes

Concernant l'imposition des personnes, les études empiriques disponibles ont, elles aussi, des conclusions ambiguës, parfois divergentes et difficiles à interpréter. En premier lieu, cependant, il est indéniable que c'est sous l'effet de la concurrence fiscale entre États, notamment dans l'Union européenne – mais pas uniquement, en raison de l'existence, au sein et aux portes de l'Union, de paradis fiscaux récemment montrés du doigt par plusieurs rapports émanant d'organisations internationales ou du Parlement – que les taux d'imposition des revenus et plus-values de placements financiers des ménages ont eu tendance à baisser fortement à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix un peu partout en Europe. Toutefois, cette tendance, souvent dénoncée, a été en grande partie corrigée, notamment en France, au cours des années récentes, la pression fiscale (CSG incluse) sur ces revenus étant aujourd'hui voisine, en moyenne, de celle qui pèse sur les autres revenus⁽¹¹⁾.

Quant aux indications empiriques concernant une éventuelle influence de la fiscalité ou, *a fortiori*, de l'ensemble que constituent la fiscalité, ses contreparties en termes de biens et services publics, et le système de protection sociale, elles sont inexistantes ou, pour le moins, peu concluantes. Certes, le phénomène « d'exil fiscal » des titulaires de hauts revenus ou patrimoines a une réalité indéniable ; mais il ne semble avoir été, au cours des années récentes, ni sensiblement plus massif, ni principalement motivé par les différences d'imposition des revenus ou de protection sociale – l'étude récente produite par les services fiscaux français suggérant plutôt que c'est l'alourdissement de l'Impôt sur la fortune (ISF), en 1995, qui a un peu accentué « l'exil fiscal » des catégories de contribuables concernés (Migaud, 2000).

(10) Il convient toutefois de rappeler, à ce propos, que l'indicateur pertinent de pression fiscale sur les bénéficiaires des sociétés devrait, dans le cas des IDE, être un taux d'imposition effectif tenant compte des règles d'imposition dans les deux pays concernés (Hugounenq, Le Cacheux et Madiès, 1999). En outre, pour les choix de localisation des IDE, ce devrait être un taux moyen effectif, plutôt qu'un taux marginal effectif (Devereux et Griffith, 1999).

(11) Signalons également que c'est le principe de résidence qui prévaut en matière d'imposition des revenus des personnes, et que, par conséquent, la concurrence fiscale observée ne résulte que des comportements d'évasion fiscale des contribuables. Dès lors, la démarche adoptée dans le récent projet de directive sur l'imposition des revenus d'intérêts des non-résidents, c'est-à-dire l'obligation d'échanges d'informations entre services fiscaux nationaux, est la bonne, même si elle se heurte aux réticences bien connues de certains gouvernements et à des difficultés pratiques. La pression internationale exercée ces derniers temps sur les paradis fiscaux est, également, de nature à améliorer la situation sur ce point.

Pourtant, l'abolition des frontières internes, la plus grande facilité des transports, la mobilité accrue des entreprises au sein d'un espace économique européen de plus en plus intégré, notamment sur les plans monétaire et financier, devraient faciliter et permettre progressivement des stratégies résidentielles intégrant les variables fiscales et sociales, conformément à l'hypothèse de « vote avec les pieds » (Tiebout, 1956) chère aux théoriciens de la concurrence fiscale entre collectivités locales. Difficilement détectables aujourd'hui avec les instruments statistiques existants, ces phénomènes de « nomadisme fiscal-social » sont, semble-t-il, dès à présent décelables dans certains choix résidentiels des frontaliers.

En guise de conclusion : concurrence, coordination ou harmonisation ?

Alors que l'achèvement de l'unification monétaire en Europe suscite vraisemblablement une recrudescence de la concurrence fiscale entre États-membres, notamment sur les assiettes les plus mobiles que sont les capitaux financiers et les entreprises, ou du moins certaines activités de production ou certains segments, les dispositifs institutionnels en place dans l'Union européenne sont, à l'évidence, insuffisants pour en limiter les conséquences négatives. La pression concurrentielle est d'autant plus forte qu'elle se nourrit de rumeurs et de fantasmes, souvent peu fondés, sur l'ampleur des mouvements de délocalisation ou d'exil fiscal. On le voit aujourd'hui, cette pression concurrentielle conforte, en France comme dans la plupart des pays européens, un mouvement en faveur de la réduction de la pression fiscale, non seulement globale mais aussi sur les assiettes les plus mobiles.

Si elle devait se déployer sans règles et sans contraintes communes comme les années récentes semblent l'indiquer, cette concurrence aboutirait inéluctablement à une moindre redistributivité des systèmes de prélèvements obligatoires, à une réduction de la protection sociale et une paupérisation des secteurs publics nationaux. Pour contrer de telles évolutions, qui remettraient profondément en cause le « modèle européen » jusqu'à présent dominant – que l'on pourrait qualifier, à la suite des Allemands, « d'économie sociale de marché » –, il convient, au minimum, d'éviter la « concurrence fiscale dommageable », en instituant des règles qui encadrent et limitent les actions des États : le « code de bonne conduite » actuellement négocié en Europe, mais également la politique européenne de la concurrence et, à une échelle plus large, les négociations conduites au sein de l'OCDE peuvent sans doute y contribuer. Mais ces règles minimales risquent de se révéler insuffisantes dans de nombreux domaines et la dynamique de l'intégration européenne pourrait alors requérir une nouvelle réflexion sur la manière de concilier la subsidiarité et la souveraineté fiscale des États-membres avec une harmonisation plus poussée de pans entiers des systèmes nationaux de prélèvements obligatoires, voire avec l'émergence d'une véritable fiscalité européenne : l'invention, pragmatique et progressive, d'un modèle européen de « fédéralisme budgétaire et fiscal ». Il faut toutefois éviter les écueils

d'une double illusion technocratique : d'une part, un accord européen sur la fiscalité ne réglerait nullement tous les problèmes que posent la concurrence fiscale qui, de toute manière, continuerait de s'exercer à une échelle plus large, mondiale ; d'autre part, de simples modifications institutionnelles, telles que l'adoption d'une règle de majorité qualifiée pour les questions fiscales, ne suffiront pas non plus à régler les problèmes à l'intérieur de l'Union européenne. Dans un monde ouvert et démocratique, la fiscalité nécessite une certaine adhésion, un certain « consentement à payer », qui fait qu'elle est perçue comme légitime et « juste » par ceux qui la supportent, même lorsqu'elle est redistributive. La diversité des solutions adoptées par les différents pays et, dans la répartition des compétences fiscales et de protection sociale, par les fédérations existantes montre que le domaine des possibles est assez étendu, dès lors que les choix sont considérés comme légitimes. Mais il est probable que les possibilités d'entente entre pays européens sur ces dossiers soient, aujourd'hui, très limitées ; peut-être convient-il dès lors d'envisager dans ces domaines, des accords moins ambitieux, ou des coalitions moins larges, des « coopérations renforcées ».

Références bibliographiques

- Algava Elisabeth et Mathieu Plane (2000) : *Le poids du vieillissement démographique dans les économies européennes*, Document DRES, contribution au Forum Retraites de la Caisse des dépôts et consignations, Bordeaux, 16-17 mars.
- Bénassy-Quéré Agnès, Lionel Fontagné et Amina Lahrèche-Révil (2000) : « Foreign Direct Investment and the Prospects for Tax Co-Ordination in Europe », *Documents de Travail du CEPII*, n° 2000-06, avril.
- Bourguignon François et Dominique Bureau (1999) : « L'Architecture des prélèvements en France », *Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique*, n° 17, La Documentation Française.
- Broer Tobias (2000) : *Tax Competition in the European Union*, Mémoire de fin d'études, 3^e année RI, Institut d'Études Politiques de Paris, mai.
- Commissariat Général du Plan (1999) : *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Rapport du groupe présidé par Joël Maurice, Paris, La Documentation Française.
- Commission Européenne (1990) : « One Money, One Market », *European Economy*.
- Devereux Michael P. (1995) : « Tax Competition and the Impact on Capital Flows » in *Locational Competition in the World Economy*, Siebert (ed.), Symposium 1994, Tübingen.

- Devereux Michael et Rachel Griffith (1998) : « Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals », *Journal of Public Economics*, vol. 68.
- Devereux Michael et Rachel Griffith (1999) : « The Taxation of Discrete Investment Choices », *IFS Working Paper Series*, n° W98/16, Londres, The Institute for Fiscal Studies.
- Dupont Gael, Jacques Le Cacheux, Henri Sterdyniak et Vincent Touzé (2000) : « Faut-il vraiment réduire les impôts ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 196, 23 juin.
- Emonnot Claude (1998) : *Intégration financière européenne et fiscalité des revenus du capital*, Paris, Economica.
- Gorce Gaëtan (2000) : « L'Union européenne face aux risques de dumping social », Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, *Les Documents d'Information de l'Assemblée Nationale*, n° 2423, mai.
- Guengant Alain (1992) : *Taxe professionnelle et intercommunalité*, Paris, LGDJ.
- Favardin P. (1996) : « Modèles de compétition fiscale », *Revue Économique*.
- Fitoussi Jean-Paul (ed.) (2000) : *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2000*, Fayard et Presses de Sciences-Po.
- Giovannini Alberto (1990) : « Reforming Capital Income Taxation in the Open Economy: Theoretical Issues » in *Reforming Capital Income Taxation*, Siebert (ed.), Tübingen.
- Gubian Alain, François Guillaumat-Taillet et Jacques Le Cacheux (1986) : « Fiscalité des entreprises et décisions d'investissement. Allemagne, États-Unis, France », *Revue de l'OFCE*, n° 16, juillet.
- Gubian Alain et Jacques Le Cacheux (1987) : « Fiscalité des placements financiers des ménages en France, en Allemagne et aux États-Unis », *Revue de l'OFCE*, n° 18, janvier.
- Hirschman Albert O. (1970) : *Exit, Voice, and Loyalty*, Princeton University Press.
- Hugounenq Réjane, Jacques Le Cacheux et Thierry Madiès (1999) : « Les risques de concurrence fiscale en Europe », *Lettre de l'OFCE*, n° 189, septembre.
- Jayet Hubert, R. Bénard et D. Rajaonarison (1999) : « L'environnement souhaité par les entreprises », *Économie et Statistique*, n° 6/7.
- Kambur R. et M. Keen (1993) : « *Jeux sans frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size* », *American Economic Review*, vol. 83, n° 1.
- King Robert et D. Fullerton (1984) : *Capital Taxation*, Cambridge, MA, MIT Press.

- Le Cacheux Jacques (1997) : « Les réformes fiscales dans les pays de l'OCDE : Une décennie d'expériences », *Revue Française de Finances Publiques*, octobre.
- Le Cacheux Jacques (2000a) : « La notion de solidarité a-t-elle encore un avenir ? » in *Encyclopédie de la protection sociale*, Charpentier (ed.), Paris, Economica/Liaisons sociales.
- Le Cacheux Jacques (2000b) : *Business Taxation and Location Decisions: A Survey of the Conclusions of European Empirical Studies*, Miméo, Commission européenne, DG XXI, avril.
- Madiès Thierry (1997a) : « Concurrence fiscale et intercommunalité », *Revue de l'OFCE*, n° 63, octobre.
- Madiès Thierry (1997b) : *Concurrence fiscale, compétition entre collectivités locales et localisation des entreprises : modèles de jeux*, Thèse de doctorat d'économie, Université de Paris I, décembre.
- Marini Philippe (Rapporteur général) (1999) : « La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat », *Les Rapports du Sénat*, n° 483, juillet.
- Migaud Didier (Rapporteur général) (2000) : « Rapport sur le projet de Loi de Finances rectificative pour l'an 2000 », 19 mai.
<http://www.assemblee-nationale.fr>
- Mintz Jacob et Henry Tulkens (1986) : « Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency », *Journal of Public Economics*, vol. 29, n° 1.
- Oates Wallace E. (1972) : *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (1998) : *Concurrence fiscale dommageable*, Paris.
- Oman Charles (2000) : « Policy Competition and Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI », *Document de Travail OCDE*, Paris, OCDE Development Centre.
- Paty Sonia (2000) : *Essais sur la concurrence fiscale*, Thèse de doctorat d'Économie, Université des sciences et technologies de Lille, janvier.
- Razin A. et E. Sadka (1990) : « Capital Market Integration: Issues of International Taxation » in *Reforming Capital Income Taxation*, Siebert (ed.), Tübingen.
- Razin A. et J. Slemrod (eds.) (1990) : *Taxation in the Global Economy*, Chicago.
- Rexecode (1997) : « Pour une fiscalité compétitive au service de l'emploi », *Les Rapports du Sénat 1997-1998*, n° 118.
- Ruding Committee (1992) : *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, Bruxelles, Commission européenne.

- Siebert Horst (ed.) (1990) : *Reforming Capital Income Taxation*, Tübingen.
- Siebert Horst (ed.) (1995) : *Locational Competition in the World Economy*, Symposium 1994, Tübingen.
- Sinn Hans-Werner (1997) : « The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition », *Journal of Public Economics*, vol. 66, n° 2.
- Sterdyniak Henri, Marie-Hélène Blonde, Gérard Cornilleau, Jacques Le Cacheux et Jean Le Dem (1991) : *Vers une fiscalité européenne*, Paris, Economica.
- Tiebout Charles M. (1956) : « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, octobre.
- Van Parijs Philippe (2000) : *Philosophie de la fiscalité pour une économie mondialisée*, Miméo, Ministère belge des Finances, Bruxelles.

Agenda social européen : comparaison des pauvretés et transferts sociaux^(*)

Tony Atkinson

Professeur à l'Université d'Oxford (Royaume-Uni)

Introduction

La dimension sociale de l'Europe a progressé moins rapidement que sa dimension économique, mais le Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, lui a donné une puissante impulsion. Les conclusions de la Présidence ont souligné la nécessité de promouvoir une Europe de l'intégration sociale. Ces conclusions affirment que : « Il est inacceptable que, dans l'Union, autant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale. Il faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en fixant des objectifs appropriés devant être approuvés par le Conseil d'ici à la fin de l'année » (version française, paragraphe 32).

Le Conseil poursuit sa réflexion sur l'orientation future de sa politique sociale, sur la base de l'initiative de la Commission, qui doit être présentée en juin 2000, en vue d'atteindre un accord sur un Agenda social au Conseil européen de Nice en décembre 2000. La préparation de cet Agenda social sera donc une responsabilité importante de la présidence française. Il est cependant clair que le développement de l'Agenda social a des implications

(*) Je remercie Herwig Immervoll, Cathal O'Donoghue, Holly Sutherland et Jo Webb pour avoir effectué les calculs de ce rapport. Ils ne sont pas responsables de leur utilisation. La version révisée a grandement bénéficié des commentaires de Christian de Boissieu, Jean-Paul Fitoussi et Holly Sutherland.

économiques significatives. Il est donc important que les départements/ministères économiques des gouvernements nationaux soient totalement associés à cette réflexion. La politique sociale et la politique économique ne peuvent être considérées de manière isolée l'une de l'autre. La politique sociale a des effets sur les résultats économiques et les décisions de politique macroéconomique ont des conséquences importantes pour l'intégration sociale.

Une première étape : comparaison concernant la pauvreté

Cette partie plaide pour une comparaison des pauvretés comme première étape de l'Agenda social.

Beaucoup d'observateurs ont établi un parallèle entre les progrès réalisés par l'Union européenne dans la réalisation du Marché intérieur et dans la mise en œuvre de l'Union monétaire. Ils se demandent pourquoi des progrès similaires ne peuvent être faits dans le domaine social : « L'Europe manque de cœur si elle ne se fixe pas un objectif de réduction de la pauvreté en plus des critères de Maastricht. Ce qui était possible pour l'euro – des objectifs clairs – doit être possible pour la lutte contre la pauvreté » (Frank Vandebroucke, ministre belge de la Sécurité sociale, décembre 1999, p. 16).

Le parallèle avec Maastricht est très pertinent. On ne peut douter que des critères relatifs à la stabilité des prix, la convergence des taux d'intérêt, les déficits publics, etc. n'étaient pas seulement un moyen précieux de communication et de légitimation de la politique menée, mais aussi un moyen de parvenir à des résultats impressionnants. Les critères de Maastricht ont fourni le cadre pour la convergence des performances macroéconomiques européennes jusqu'au point où la création de la Banque centrale européenne (BCE) dotée d'un objectif d'inflation commun est devenue possible

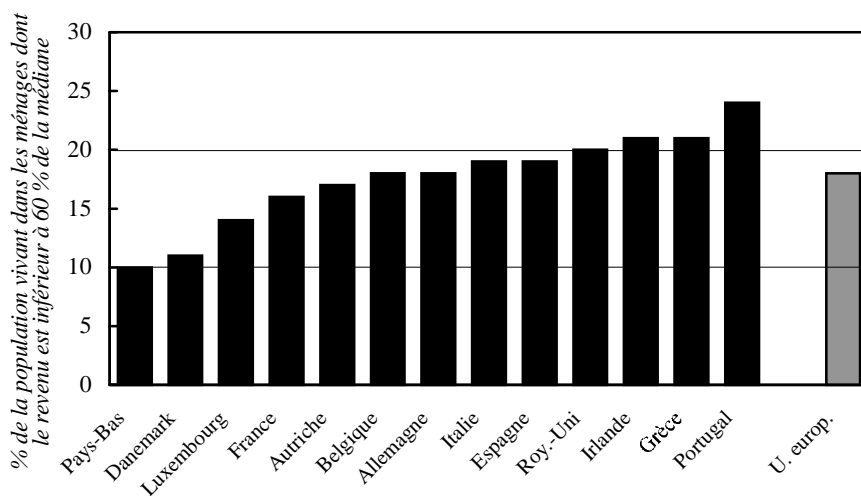
L'Agenda social est moins avancé et, pour cette raison, la première étape est plus proche de la phase de convergence de Maastricht que de l'étape présente d'un objectif politique unifié. Le terme de *benchmarking* est pris ici au sens de l'adoption d'une référence basée sur la meilleure performance des États-membres. La proposition du Gouvernement belge, par exemple, est que tous les États-membres devraient chercher à égaler la performance des trois meilleurs États-membres en matière de lutte contre la pauvreté. Tout comme dans le processus de Luxembourg concernant l'emploi, l'accent est mis sur les compétences nationales, les États-membres apprenant par la comparaison avec l'expérience des autres pays.

La pauvreté a de nombreuses dimensions et l'exclusion sociale est susceptible de plus larges interprétations encore. L'absence de logement, la précarité de l'emploi, l'insécurité urbaine, la faible qualification et la mauvaise santé sont toutes des préoccupations sociales qui se rangent dans cette rubrique générale (voir par exemple Paugam, 1996). Nous proposons cependant que la première étape du *benchmarking* entre les États-

membres se concentre sur la pauvreté financière : les personnes vivant dans des ménages dont les ressources économiques sont inférieures à un niveau préétabli. Le manque de ressources n'est pas le seul problème, mais il a des conséquences majeures pour la vie des personnes.

Comme le montre l'expérience des critères de Maastricht, il n'est pas aisé de s'accorder sur la définition d'objectifs communs. Derrière le débat statistique ésotérique sur les définitions peuvent se dissimuler des intérêts nationaux importants. Mais des progrès considérables ont déjà été faits dans la mesure de la pauvreté financière, en particulier grâce aux efforts d'Eurostat. Un large consensus existe sur le fait qu'un point de départ raisonnable est de mesurer la pauvreté en termes de personnes vivant dans des ménages dont le revenu disponible, corrigé par la taille du ménage, représente moins de 60 % de la médiane dans l'État-membre. Cette définition est celle recommandée par la *Task Force* responsable des statistiques sur l'exclusion sociale et la pauvreté (Eurostat, 1998). La variable considérée est, évidemment, incomplète en tant que mesure du bien-être des ménages : elle exclut les prestations publiques telles que celles relatives aux soins de santé, au logement ou à l'éducation, elle est statique, ignorant l'évolution du revenu au cours du cycle de vie, et elle est relative au ménage, supposant un degré de partage du revenu au sein du ménage qui peut ne pas exister. C'est cependant une mesure qui peut être mise en œuvre entre les États-membres, utilisant le Panel des ménages de la Communauté européenne (PMCE) ou les enquêtes nationales harmonisées (Hagenaars et *alii*, 1994, Chambaz, 1997 et Atkinson, 1998).

1. Pauvreté financière dans l'Union européenne, 1994



Source : Panel des ménages de la Communauté européenne (PMCE) 2^e vague, et correspondant à 1994 ; les résultats ont été révisés à différentes dates, et ceux utilisés ici sont ceux de la Commission européenne (2000, page 15), qui sont identiques à ceux figurant dans Marlier (1999, tableau 6) mais différent de ceux figurant dans le rapport de la taskforce d'Eurostat (1998, tableau 3.1).

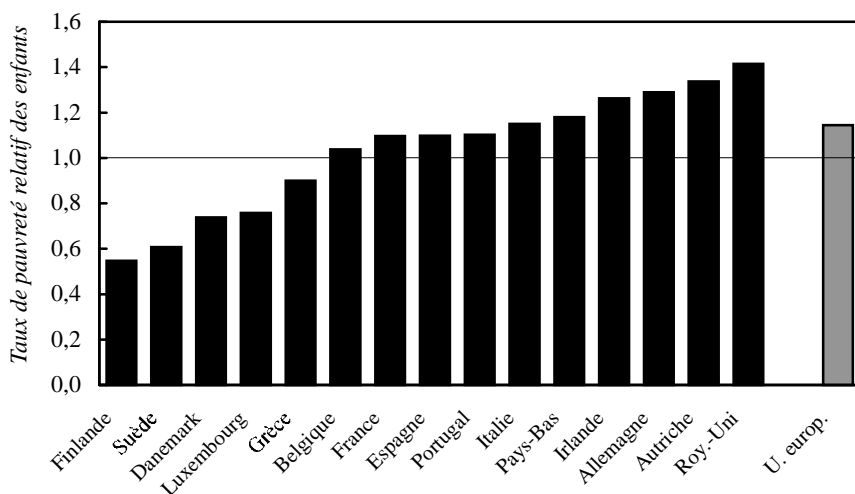
La comparaison à partir de la pauvreté financière est une première étape pour deux raisons. Elle est basée sur une comparaison nationale, au contraire de la fixation d'un critère de pauvreté pour l'ensemble de l'Union (tel que la réduction du taux de pauvreté de l'ensemble de l'Union à 10 %), et elle concerne exclusivement les difficultés financières. C'est cependant une première étape importante. Le graphique 1 montre la situation chiffrée en termes de pauvreté financière en 1994 pour treize États-membres (la Finlande et la Suède ne sont pas couverts par le PMCE). Dans l'ensemble, le taux de pauvreté est de 18 %. Extrapolé à l'ensemble de la population européenne de 370 millions d'habitants, les données d'Eurostat correspondent à un total de 66,6 millions de personnes pour l'UE-15. Les pays du graphique 1 sont classés par ordre croissant de taux de pauvreté. Les pays ayant une forte proportion de leur population en dessous du seuil de pauvreté sont plutôt situés dans le sud de l'Europe. Cependant, la pauvreté ne concerne pas seulement les pays les moins favorisés. 70 % des 67 millions de personnes en dessous du seuil de pauvreté se trouvent en France, en Italie, dans les anciens Länder de l'Allemagne et au Royaume-Uni. 14 %, soit plus de 9 millions, se trouvent sur le seul territoire français. Pour la France, les chiffres figurant dans le graphique 1 sont un peu plus élevés que ceux de l'enquête Budget de famille (Hourriez et Legris, 1997), mais le classement européen du graphique 1 est en concordance avec la description de la position de la France, moins bonne que celle du Danemark mais meilleure que celles du Royaume-Uni et des pays du sud de l'Europe. Sur la base des estimations du graphique 1, les pays réalisant les trois meilleures performances sont le Danemark, les Pays-Bas et le Luxembourg, avec une moyenne (non pondérée) de 12 % (s'ils étaient inclus, la Finlande et la Suède modifieraient sans doute ce classement). Si les performances des États-membres étaient identiques à celles des trois meilleurs, la proportion de personnes pauvres en Europe serait alors réduite d'un tiers : soit, de 18 à 12 %.

Récemment, les États-membres ont commencé à porter une attention particulière aux enfants vivant dans des ménages pauvres. La pauvreté des enfants est importante, non seulement en soi, mais aussi parce que la pauvreté peut se transmettre d'une génération à la suivante. Une étude (maintenant ancienne) concernant le Royaume-Uni montrait que les enfants d'une famille à bas revenus en 1950 avaient, un quart de siècle plus tard, 50 % de risques en plus d'être pauvres eux-mêmes que s'il n'y avait pas eu de lien intergénérationnel (Atkinson, Maynard et Trinder, 1983). Cette étude était ciblée sur une commune, mais la transmission intergénérationnelle peut être spécifiquement associée avec l'environnement social comme avec le contexte familial. L'actuel Gouvernement du Royaume-Uni a accordé la priorité à la pauvreté des enfants, fixant l'objectif ambitieux d'abolir la pauvreté des enfants dans les vingt prochaines années et, plus immédiatement, de réduire celle-ci de 16 % (soit, 700 000 enfants) d'ici à 2002. La proportion d'enfants parmi les personnes pauvres diffère entre les États-membres – voir graphique 2 (basé sur des données PMCE pour 1994 et des données d'enquêtes de distribution des revenus pour la Finlande et la Suède, et appli-

quant un critère de 50 % du revenu *moyen*). Les États-membres dont le taux de pauvreté des enfants est supérieur de plus de 20 % au taux de pauvreté national sont l'Irlande, l'Allemagne, l'Autriche et le Royaume-Uni. En France, le taux de pauvreté des enfants est supérieur de 10 % au taux de pauvreté national, une situation qui contraste avec celle des pays nordiques, dont les taux de pauvreté des enfants sont significativement plus bas en valeur relative (et donc beaucoup plus bas en valeur absolue). Il peut ainsi y avoir une bonne raison d'inclure une mesure de la pauvreté des enfants au côté d'un indicateur de performance global.

Il est intéressant de s'interroger sur les raisons des différences de taux de pauvreté entre les États-membres. Un grand nombre d'hypothèses sont envisageables. Il est remarquable, par exemple, que les pays ayant les trois meilleures performances soient de petite dimension, même si cela vaut aussi pour les trois pays dont les taux de pauvreté sont les plus élevés (graphique 1).

2. Taux de pauvreté des enfants par rapport au taux de pauvreté total



Source : Immervoll et alii (2000), tableau 1.

Le rôle de la protection sociale

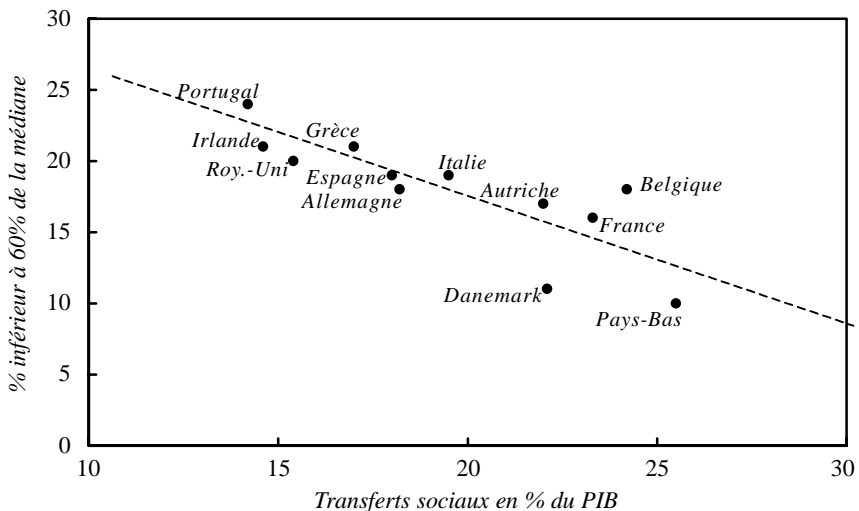
Le parallèle tracé dans la partie précédente avec la politique macroéconomique est éclairant mais incomplet. La BCE a le pouvoir de fixer la politique de taux d'intérêt pour l'ensemble de la zone euro, mais les politiques anti-pauvreté sont de la responsabilité des États-membres. Toute tentative pour transférer le même type de pouvoir à une « Agence européenne pour la pauvreté » serait contraire au principe de subsidiarité. De plus, même au niveau national, il n'y a pas de lien direct, du type de celui entre inflation et

taux d'intérêt, entre pauvreté et instruments politiques. Si l'inflation prévue dépasse le rythme visé, la Banque centrale doit seulement réfléchir à l'ampleur de la correction à faire, pas à la question de savoir quel levier actionner.

Les gouvernements nationaux peuvent utiliser différentes politiques pour réduire la pauvreté. Le sommet de Lisbonne a notamment souligné l'investissement dans la formation des personnes et l'activation de l'État-providence. Il existe un consensus sur l'importance de mesures, telles que les possibilités d'accroître ses connaissances, qui augmentent la capacité des personnes à s'élever par elles-mêmes au-dessus du seuil de pauvreté. Ces mesures offrent probablement un double dividende en ce qu'elles réduisent la pauvreté ainsi que la dépendance à l'égard des prestations publiques. Mais l'investissement social ne peut se substituer entièrement aux dépenses sociales.

Les pays européens qui obtiennent les taux de pauvreté les plus faibles sont aussi ceux qui tendent à avoir les dépenses sociales les plus élevées (voir graphique 3). À gauche du diagramme sont les pays, tels le Portugal, qui n'ont pas encore développé les transferts sociaux au même niveau que la moyenne européenne, ou les pays, tels le Royaume-Uni, qui ont taillé largement dans les programmes sociaux. Ces pays ont des taux de pauvreté au-dessus de la moyenne⁽¹⁾.

3. Pauvreté financière et transferts sociaux



Note : Les données concernent seulement les transferts de Sécurité sociale, excluant les autres transferts de l'État. Elles diffèrent des statistiques SESPROS de dépenses de protection sociale publiées par Eurostat, qui incluent certaines allocations en nature, les remboursements de dépenses médicales et les dépenses des services publics de santé.

Source : OCDE, 1997, tableau 6.3.

(1) Le rôle des transferts sociaux en Europe est discuté dans Cohen-Solal et alii, 1999 et Marlier et alii, 1999.

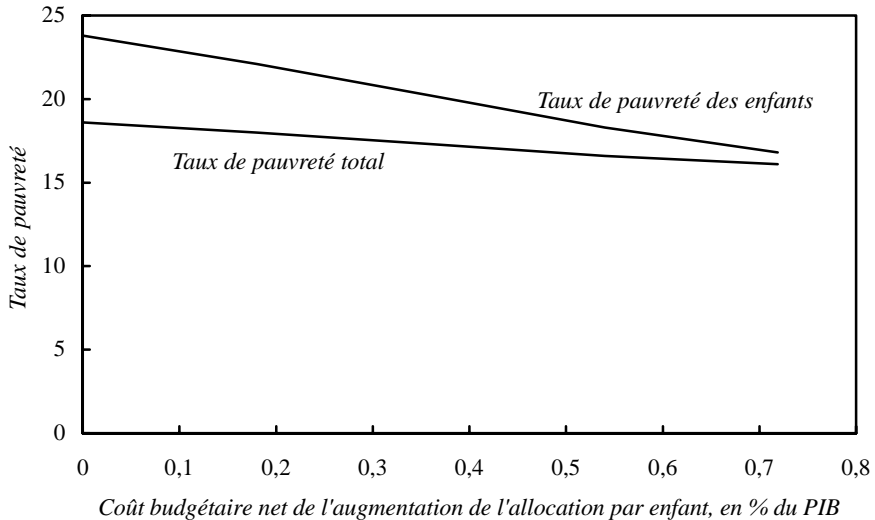
En termes statistiques, il y a clairement une relation négative parmi les États-membres entre les transferts sociaux totaux en pourcentage du PIB et les taux de pauvreté. La régression ajustée a un coefficient tel que 1 point de pourcentage du PIB d'augmentation des transferts correspond à 0,85 point de pourcentage de réduction du taux de pauvreté. Pris tel quel, cela suggère que réduire le taux de pauvreté d'un pays, du taux européen moyen de 18 % au taux moyen des trois meilleures performances de 12 %, nécessiterait une augmentation des transferts sociaux de l'ordre de 7 % du PIB. Cependant, il est clair que nous devons regarder plus avant cette relation, qui peut donner lieu à plusieurs interprétations. On ne peut pas simplement traiter les observations par pays comme basées sur des choix différents à partir de la même « courbe d'offre ». Les pays diffèrent par maints aspects, qui affectent d'un côté leur taux de pauvreté et de l'autre le niveau des transferts sociaux. Pour donner seulement un exemple, les États-membres diffèrent dans leurs institutions assurant la protection sociale. Il existe différents niveaux d'organisation, allant de systèmes centralisés d'assurance sociale à des dispositifs d'assistance sociale gérés au niveau local ; il existe diverses combinaisons de public et de privé, avec des travailleurs sociaux plus nombreux dans certains pays que dans d'autres ; il peut exister des avantages fiscaux, tels que des avantages fiscaux pour enfant, qui jouent le même rôle que des transferts sociaux.

Ce que l'on doit faire, c'est examiner au niveau microéconomique la relation entre les instruments politiques et la réduction de la pauvreté. C'est là que les indicateurs statistiques de performance doivent être accompagnés d'appréciations politiques et d'évaluations. Prenons la pauvreté des enfants. Un État-membre peut faire des projections sur le développement probable de la pauvreté des enfants, compte tenu des politiques en cours. À l'aide d'un modèle de simulation impôts-allocations, on peut aussi calculer la relation entre les changements des critères de distribution des allocations et le niveau de pauvreté. Par exemple, le graphique 4 montre pour le Royaume-Uni la relation entre le taux de pauvreté des enfants et le niveau d'allocation par enfant (qui est versée sur une base forfaitaire, actuellement 10 livres par semaine, pour tous les enfants, avec un complément de 5 livres pour le premier enfant)⁽²⁾. L'axe horizontal indique le coût budgétaire total exprimé en pourcentage du PIB. La nature de ces calculs les rend complexes. Il existe d'importantes interactions entre différents éléments du système d'impôts-allocations. Une augmentation des allocations par enfant au Royaume-Uni ne devrait pas, par elle-même, aider ceux qui bénéficient de l'aide sous

(2) Je remercie Jo Webb pour avoir effectué ces calculs, sous la direction de Holly Sutherland, en utilisant POLIMOD, modèle de microsimulation des impôts-allocations, construit par l'Unité de microsimulation de l'Université de Cambridge. Il utilise les données de l'enquête des dépenses de famille (Crown Copyright). Elles ont été fournies par l'Office for National Statistics (ONS) par l'intermédiaire du service de l'archivage des données, et leur utilisation autorisée par cet Office. Ni l'ONS, ni le service de l'archivage des données ne sont responsables des analyses ou interprétations des données réalisées dans ce rapport.

conditions de ressources, puisque l'augmentation est totalement prise en compte dans le calcul des ressources et, dans ces calculs, on suppose que cela s'accompagne d'un accroissement des montants alloués pour l'aide au revenu, les allocations-logement et l'allègement de l'impôt local.

4 Relation entre l'augmentation de l'allocation par enfant et les taux de pauvreté(*) au Royaume-Uni



Note : (*) Pourcentage d'individus dans des ménages dont le revenu est inférieur à 60% de la médiane, avant dépenses de logement.

Pour interpréter les résultats pour le Royaume-Uni sur le graphique 4, on doit noter que l'axe horizontal se prolonge jusqu'à 0,8 % du PIB (à comparer aux 30 % du PIB du graphique 3). La pente de la courbe est de fait considérablement plus forte que celle de la figure 3 : la réduction de la pauvreté pour un coût de 1 % du PIB est de 3,5 points de pourcentage, ou de 9,7 points pour le taux de pauvreté des enfants. En extrapolant, réduire de moitié la pauvreté des enfants serait réalisable pour un coût net de l'ordre de 1,5 % du PIB.

L'étape suivante de l'analyse consiste à comparer ces relations au sein des États-membres. Le projet EUROMOD en cours (des résultats préliminaires de celui-ci ont été utilisés dans Bourguignon, 1998) permet de sortir des résultats de micro-simulation pour les quinze États-membres (comme de produire des résultats pour l'Union européenne dans son ensemble). La question importante est de savoir si le coût de la réduction de la pauvreté, mesuré en termes d'augmentation des transferts totaux, peut être réduit, pour les États-membres pris individuellement, bien en dessous de ce qui est montré par les relations pour l'ensemble des pays du graphique 3. Les comparaisons entre pays peuvent permettre aux gouvernements nationaux d'ap-

prendre de pratiques différentes. Pour cette raison, le développement d'outils analytiques tel qu'EUROMOD semble essentiel.

Des résultats illustratifs (mais pas définitifs) d'un tel exercice sont présentés par le graphique 5⁽³⁾. Pour trois pays de l'Union, EUROMOD a été utilisé pour examiner la relation entre les augmentations proportionnelles de transferts sociaux (à l'exception des prestations publiques de retraite) et les taux de pauvreté. La pente est sans aucun doute plus forte que la relation sur l'ensemble des pays ne le suggère : une dépense nette de 1 % du PIB permettrait une réduction de 2,6 points de pourcentage du taux de pauvreté en France et aux Pays-Bas, et une réduction de 4 points de pourcentage au Royaume-Uni. En prenant la moyenne de ces trois chiffres, réduire le taux de pauvreté d'un pays, de la moyenne de l'Union de 18 % à la moyenne des trois meilleures performances de 12 %, nécessiterait une augmentation des transferts sociaux d'environ 2 % du PIB, ce qui est beaucoup plus facilement envisageable que les 7 % qui peuvent être tirés du diagramme sur l'ensemble des pays. Pour les États-membres pris individuellement, on peut voir que la cible de 12 % est déjà atteinte pour les Pays-Bas, qu'elle impliquerait une dépense supplémentaire d'environ 0,6 % de PIB en France et de 2 % de PIB au Royaume-Uni.

Ces calculs sont purement arithmétiques, au sens qu'ils ne tiennent pas compte de possibles modifications de comportement, sur lesquelles je reviens dans la partie suivante. À cet égard, ils sont de même nature que les calculs de pauvreté avant et après transferts (voir par exemple Cohen-Solal et *alii*, 1999, G.04).

Économie concernant l'Agenda social

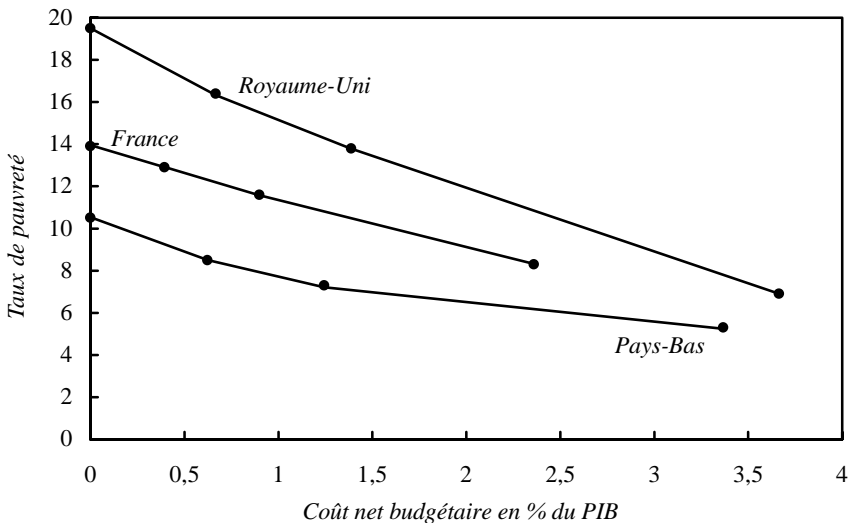
Le nouvel Agenda social affecte l'économie européenne de deux manières, reliées mais distinctes. La première est le coût des transferts sociaux pour les finances publiques, qui doit être vu à la lumière des politiques budgétaires des États-membres et de leurs engagements relatifs au Pacte de

(3) Je remercie Cathal O'Donoghue pour avoir effectué ces calculs, et Herwig Immervoll et Holly Sutherland pour leur aide. Il convient de noter que, à la différence des calculs POLIMOD, les résultats d'EUROMOD cités ici prennent en compte la totalité des allocations sous conditions de ressources.

Pour des détails sur EUROMOD, voir Immervoll et *alii* (1999). Le projet EUROMOD est financé par le programme de recherche ciblée socio-économique de la Commission européenne (CT97-3060). Nous remercions l'ensemble des instituts pour l'accès aux données : pour les Pays-Bas, données de l'enquête de panel socio-économique (EPS) fournies par les statistiques néerlandaises par l'intermédiaire de l'Organisation néerlandaise pour la recherche scientifique Agence de statistiques scientifiques ; pour la France, données de l'enquête budgets de famille (EBF) fournies par l'INSEE ; pour le Royaume-Uni, données de l'enquête dépenses des familles (FES). Les données FES ont été fournies par l'ONS par l'intermédiaire du service de l'archivage des données. Ni l'ONS, ni le service de l'archivage des données ne sont responsables des analyses ou interprétations des données réalisées dans ce papier. Une remarque similaire s'applique aux autres sources de données et leurs fournisseurs respectifs cités dans ces remerciements.

stabilité et de croissance. Au niveau macroéconomique, même la relation la plus favorable illustrée par le graphique 5 peut sembler trop coûteuse. Un calcul de coin de table suggère que, si le seuil de pauvreté est d'environ un tiers du PIB par tête et si l'écart moyen de pauvreté correspond à un tiers du seuil de pauvreté, alors une réduction de 6 points de pourcentage du taux de pauvreté demanderait seulement une augmentation de deux tiers de point de pourcentage du PIB des transferts sociaux. Selon ce raisonnement, un coût plus élevé, même pour des compromis nationaux simulés, doit refléter un ciblage inadéquat. Le même type de raisonnement peut être utilisé pour le budget des transferts sociaux dans son ensemble. Aux États-Unis, « les dépenses d'aides sous conditions de ressources représentaient 31 milliards de dollars... l'écart de pauvreté, mesuré avant transferts sous conditions de ressources, était de 63 milliards de dollars. Si toutes ces sommes avaient été effectivement ciblées sur les pauvres, cela aurait dû réduire l'écart de pauvreté à 32 milliards de dollars, soit une réduction de moitié ». Mais en fait, « L'écart de pauvreté mesuré après les transferts était encore de 47 milliards de dollars, impliquant que seulement 16 milliards avaient vraiment atteint les pauvres » (Sawhill, 1998, p 1101).

5. Relation entre l'augmentation des allocations et la pauvreté(*)



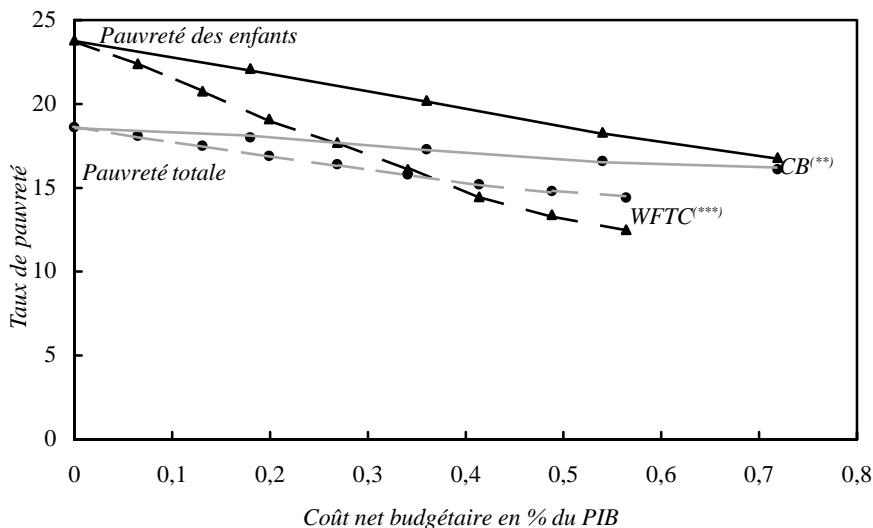
Note : (*) Pourcentage d'individus dans des ménages dont le revenu est inférieur à 60% de la médiane.

Source : Analyse EUROMOD.

Cibler les transferts pour en réduire le coût économique est une idée attirante. Son inconvénient réside cependant dans son second effet sur le fonctionnement de l'économie, qui est l'impact de la forme spécifique des transferts (et des impôts) sur les comportements économiques. Dit simple-

ment, la concentration des allocations sur les personnes qui en ont besoin conduit très souvent à créer de la pauvreté et des trappes à inactivité. Cela peut être illustré par le cas des allocations par enfant. Même si, au Royaume-Uni, un enfant sur trois vit dans une famille pauvre, cela signifie que les deux tiers de l'augmentation générale des allocations vont à ceux vivant au-dessus du seuil de pauvreté. D'un autre côté, verser l'augmentation seulement aux familles dont aucun des parents n'a un emploi rémunéré (86 % de celles-ci sont pauvres, Piachaud et Sutherland, 2000) accroît immédiatement l'avantage financier à rester au chômage, renforçant la trappe à inactivité. C'est pour cette raison que les gouvernements britanniques successifs ont été conduits à payer des allocations complémentaires pour les familles à faibles revenus salariaux, actuellement le « working families tax credit » (WFTC). La voie par laquelle cela diminue le coût net de la réduction de la pauvreté est montrée au graphique 6. La pente signifie que, avec le WFTC, une augmentation des dépenses nettes de 0,5 % du PIB permettrait une réduction de la pauvreté de 3,9 points de pourcentage.

6. Politiques de réduction de la pauvreté(*) au Royaume-Uni



Notes : (*) Pourcentage d'individus dans des ménages dont le revenu est inférieur à 60% de la médiane, avant dépenses de logement ; (**) CB : Child Benefits ; (***) WFTC : Working Family Tax Credit.

Source : Analyse EUROMOD.

L'inconvénient de cette approche, combinant l'augmentation ciblée des allocations pour les chômeurs avec une allocation de retour à l'emploi pour les familles à faibles revenus, est la création d'une trappe à pauvreté pour les familles qui travaillent. Au Royaume-Uni, avec le dispositif du WFTC, le crédit d'impôt est réduit de 55 % lorsque le revenu net augmente. Si la personne augmente son revenu de 100 livres par mois, le Gouvernement

prend 33 livres en impôt sur le revenu et en cotisations sociales et le reste (67 livres) est réduit de 55 %, laissant 30 livres. En d'autres termes, le taux marginal d'imposition est de 70 % – ce qui est beaucoup plus élevé que le taux le plus élevé de l'impôt sur le revenu (40 %). Avec l'expansion du WFTC, nécessaire pour réduire la pauvreté de moitié ou plus, une plus grande fraction de la population est confrontée à de hauts taux marginaux. Ce taux d'imposition s'applique non seulement aux revenus additionnels des travailleurs en place (augmentant par exemple la désincitation à chercher un travail mieux payé), mais aussi aux revenus d'autres membres de la famille s'ils cherchent un emploi. Ce n'est pas simplement une trappe à pauvreté, mais aussi une trappe à inactivité pour les salariés additionnels. Les calculs du graphique 6 ne tiennent pas compte de l'effet de taux d'imposition marginaux croissants sur les décisions des ménages. Nous devons aussi noter les rendements décroissants, reflétant le fait que l'approche WFTC ne peut surmonter le problème de la reprise incomplète des allocations sous conditions de ressources.

Conclusions

La première étape pour un Agenda social doit prendre la forme d'un *benchmarking*, basé sur les compétences nationales dans ce domaine, avec des États-membres s'inspirant des meilleures performances dans l'Union ; cette étape devrait être équivalente à la première phase du processus de Maastricht vers la convergence macroéconomique.

Initialement, ce *benchmarking* devrait se concentrer sur la pauvreté financière : les personnes vivant dans des ménages dont les ressources économiques sont inférieures au niveau prescrit (60 % de la médiane dans l'État-membre, selon la recommandation d'Eurostat).

Il peut y avoir une bonne raison d'inclure une mesure de la pauvreté des enfants à côté de l'indicateur de performance globale, particulièrement à la lumière des préoccupations relatives à la transmission intergénérationnelle des désavantages.

L'investissement social dans l'amélioration des qualifications professionnelles et de l'employabilité, soit l'activation de l'État-providence, est une part importante de la politique contre la pauvreté, mais n'est pas un complet substitut aux dépenses sociales ; les pays européens qui réussissent le mieux en termes de réduction de la pauvreté tendent à avoir des dépenses sociales élevées.

Les indicateurs statistiques de performance doivent être accompagnés d'une évaluation de la relation entre les instruments des politiques et la réduction de la pauvreté, montrant les arbitrages réalisés dans chaque pays entre la réduction de la pauvreté et les dépenses sociales.

Les estimations illustratives utilisant EUROMOD suggèrent que l'utilisation d'une augmentation proportionnelle des transferts sociaux pour ré-

duire le taux de pauvreté d'un pays, du taux moyen européen de 18 % au taux des trois meilleures performances de 12 %, nécessiterait une augmentation des transferts sociaux de l'ordre de 2 % du PIB.

Des dispositifs plus ciblés peuvent permettre des économies des dépenses conséquentes, mais au prix de désincitations croissantes ; la conception de l'Agenda social européen va devoir affronter des problèmes bien connus d'arbitrages économiques ; les politiques économique et sociale ne peuvent être disjointes.

Références bibliographiques

- Atkinson A.B, A.K. Maynard et C.G. Trinder (1983) : *Parents and Children*, Londres, Heinemann.
- Atkinson A.B. (1998) : *Poverty in Europe*, Oxford, Basil Blackwell.
- Bourguignon F. (1998) : *Fiscalité et redistribution*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 11, Paris, La Documentation Française.
- Chambaz C. (1997) : « La pauvreté en France et en Europe », *INSEE Première*, n° 533.
- Cohen-Solal M., P. Montigny et J-M. Saunier (1999) : « Les transferts sociaux en Europe », *Études et Résultats*, n° 5, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- Department of Social Security (1999) : *Households Below Average Income: A Statistical Analysis 1994/95-1997/98*, Londres, HMSO.
- Eurostat (1998) : *Recommendations of the Task Force on Statistics on Social Exclusion and Poverty*, Luxembourg, Eurostat.
- Hagenaars A, K. de Vos et A. Zaidi (1994) : *Poverty Statistics in the Late 1980s*, Luxembourg, Eurostat.
- Hourriez J-M. et B. Legris (1997) : « L'approche monétaire de la pauvreté », *Économie et Statistique*, n° 308/309/310, pp. 35-64.
- Immervoll H, H. Sutherland et K. de Vos (2000) : « Child Poverty and Child Benefits in the European Union », *EUROMOD Working Paper*, n° EM1/00, University of Cambridge, Microsimulation Unit, Department of Applied Economics.
- Immervoll H., C. O'Donoghue et H. Sutherland (1999) : « An Introduction to EUROMOD », *EUROMOD Working Paper*, n° EM0/99, University of Cambridge, Microsimulation Unit, Department of Applied Economics.

- Marlier E., M. Cohen-Solal et I. Terraz (1999) : « Les transferts sociaux et leurs effets redistributifs dans l'UE », *Statistiques en Bref*, Theme 3, 13/99.
- OCDE (1997) : *Historical Statistics 1960-1995*, Paris, OCDE.
- Paugam S. (ed.) (1996) : *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Sawhill I. (1988) : « Poverty in the US », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, pp. 1073-1119.
- Vandenbroucke F. (1999) : *The Active Welfare State: A European Ambition*, Amsterdam, Den Uyl Lecture.

Réforme des procédures européennes et croissance

Robert Boyer

Directeur de Recherche au CNRS, CEPREMAP

Introduction

Le retour de la croissance en Europe depuis 1997, le dynamisme retrouvé de la création d'emplois et la perspective d'un retour au plein emploi ont suscité une vague d'optimisme qui se traduit dans les décisions tant des consommateurs que des entrepreneurs (Commission européenne, 2000b). Par ailleurs, les succès rencontrés par certains pays européens dans la production de différents segments des technologies de l'information (Institut de l'Entreprise, 1998) tend à renforcer cet optimisme, tout au moins en Europe. Pour sa part, la communauté financière internationale, dans ses décisions d'investissement et de placement considère plutôt que les États-Unis disposent de quelques longueurs d'avance dans la « nouvelle économie ». Au point d'ailleurs que certains analystes attribuent à ce retard de l'Europe la faiblesse de l'euro face au dollar et au yen. D'autres s'inquiètent des conséquences de l'élargissement européen sur le statut de l'euro comme monnaie internationale et plus généralement sur la viabilité des institutions européennes. D'autres encore, soulignent que les avancées en matière d'intégration monétaire et économique ne trouvent pas leur correspondant dans la sphère politique (Orléan, 2000), ce qui suscite un regain d'intérêt autour de la discussion d'une forme originale de fédéralisme.

Le présent travail a un objectif plus modeste. Il part de l'hypothèse que les traités européens définissent pour un temps les règles du jeu s'imposant aux partenaires... même s'il est possible de réinterpréter leur hiérarchie et pour partie l'application de leur contenu (Boyer, 1999d). L'observation des

1. Une comparaison du degré de coordination de trois entités économiques

	Union européenne	États-Unis	Japon
Politique monétaire	Indépendance de la BCE garantie par le Traité d'Amsterdam	Indépendance de la Banque centrale, information et concertation avec le Congrès	Passage à une Banque centrale indépendante mais concertation avec le ministère des Finances
Politique budgétaire	Conjonction de 11 (ou 12) politiques budgétaires formellement indépendantes mais soumises au pacte de stabilité et de croissance	Un budget fédéral et une série de budgets des États, soumis à des règles précises	Décidée par le ministère des Finances, faible autonomie budgétaire des régions
Politique fiscale	Absence de fiscalité européenne. Recherche fatonante de principes de coordination, à défaut d'harmonisation	Juxtaposition d'une fiscalité fédérale et d'une différenciation des fiscalités des États	Taxation fixée par le gouvernement central
Qualité du réglage de la politique économique	S'améliore à travers le processus informel d'apprentissage au sein de Euro-11	Longue expérience dans la coordination de la politique monétaire et de la politique fiscale	Auparavant assurée par la coordination au sein du Ministère des Finances, mais tensions récentes
Négociations salariales	Hétérogénéité des institutions selon les nations, les secteurs, les qualifications, probablement transformées par le passage à l'euro	Fort décentralisation et marchés du travail très largement concurrentiels	Fort synchronisation des augmentations salariales (Shunto) mais grande diversité des formules salariales selon les firmes
Formes de la compétition	D'une série d'oligopoles largement nationaux à un marché beaucoup plus intégré à terme	La vague de dérégulation débouche à terme sur une concentration financière accrue, mais entrée des firmes de la « nouvelle économie »	Traditionnellement le Keiretsu permettait une coordination intersectorielle tout en assurant la compétitivité extérieure
Insertion dans l'économie internationale	Un seul taux de change de l'euro, mais persistance de situations concurrentielles différentes selon les pays	Variété des outils (lobbying, loi anti-dumping) afin de tenir compte de la diversité des intérêts des différents secteurs	Existence d'une série d'instruments, non tarifaires, permettant un certain contrôle des entrées de biens, d'investissements et de main d'œuvre

années quatre-vingt-dix a fait ressortir une surprenante divergence des trajectoires des trois pôles de la Triade : dynamisme et durée exceptionnelle de la croissance américaine, longue atonie de l'économie japonaise, périodes d'incertitude puis reprise économique pour l'Europe à la fin des années quatre-vingt-dix. Les pays membres font ainsi face à une série de problèmes dont certains ont marqué les deux dernières décennies mais, d'autres plus nouveaux résultent de l'étape présente de l'intégration européenne.

Les trois dilemmes de la construction européenne contemporaine

Souvent mal identifiés, ils contribuent à une certaine fragilité des perspectives à moyen-long terme de l'Union économique. D'abord les pays membres ne bénéficient pas de l'ensemble des synergies potentielles créées par le marché unique et l'intégration monétaire. Ensuite, la conjoncture, aujourd'hui bonne, tend à façonner les perspectives de long terme et rendre moins attractives les réformes structurelles, car elles peuvent être perçues comme moins nécessaires. Enfin, la multiplication des procédures au titre des Grandes orientations de politique économique (GOPE), aussi souhaitables soient-elles, considérées isolément, introduisent une complexité peu favorable à leur efficacité.

Une puissance économique et technologique entravée faute de coordinations adéquates

Une comparaison terme à terme de l'Union économique, des États-Unis et du Japon, suggère que le vieux continent souffre moins d'une insuffisance de la taille du marché intérieur, d'une pénurie de scientifiques et d'ingénieurs ou encore d'une piètre dotation en ressources naturelles que d'une insuffisance en matière de *coordination entre les États-membres*. Le Japon est un État nation fortement intégré, longtemps dominé par l'impulsion de politiques développementistes qui lancèrent la croissance au sortir de la Seconde guerre mondiale. De leur côté, les États-Unis, dotés d'une structure fédérale, parviennent à combiner les avantages de la diversité à travers une certaine mise en concurrence des États avec de puissantes interventions fédérales en matière de fiscalité, dépenses, politique commerciale extérieure et bien sûr de politique monétaire et financière (tableau 1).

Rien de tel dans l'Union économique européenne. Le lent processus d'intégration commencé au sortir de la Seconde Guerre mondiale a permis l'émergence d'un budget européen, d'une série de directives et de procédures émanant des Conseils européens et de la Commission, plus récemment un certain pouvoir de contrôle du Parlement européen. Le lancement de l'euro, lui-même résultat d'un long et parfois douloureux processus, fait ressortir, de façon encore plus claire que par le passé, l'hétérogénéité et le caractère inachevé de la construction européenne. En effet, une politique monétaire commune fait face à la juxtaposition de politiques budgétaires qui

demeurent nationales, même si elles sont soumises au pacte de stabilité et de croissance et à une procédure d'examen des programmes à moyen terme. Pour l'heure, les politiques nationales ne sont que très imparfaitement coordonnées et, de ce fait, ne livrent pas une configuration claire des relations entre la politique monétaire et politique budgétaire consolidée au niveau de l'Europe. La qualité du réglage conjoncturel s'en ressent et les marchés financiers en tirent les conséquences en matière de placement en euro. La direction de la politique fiscale est elle-même ambiguë puisqu'en l'absence de prélèvements directs au niveau européen, les pays membres peuvent entrer en compétition en vue d'attirer les capitaux les plus mobiles, ce qui selon certains scénarios pourrait à terme déstabiliser le *policy mix* lui-même.

Certes la politique de la compétition explicite depuis plus d'une décennie des principes clairs qu'il appartient ensuite aux États-membres de respecter et de mettre en œuvre. Le panorama est beaucoup plus contrasté concernant la formation des salaires : c'est sans doute dans ce domaine que s'observent les plus grandes disparités institutionnelles, mais aussi les évolutions conjoncturelles récentes les plus marquées. Or la qualité des interactions entre politique économique et négociations salariales est un élément important dans l'appréciation par les marchés financiers de la crédibilité et viabilité du *policy mix* européen. Enfin, la gestion des relations internationales est à la fois simplifiée par le lancement de l'euro, puisque le taux de change externe s'impose à tous les pays membres, mais d'autre part, compte tenu des spécialisations et des préférences nationales, il n'est pas évident qu'à tout moment les intérêts des uns et des autres coïncident.

En définitive, le lancement de l'euro simplifie les coordinations en matière monétaire, mais relance la nécessité de coordinations portant sur d'autres domaines de la politique économique.

La reprise conjoncturelle ne doit pas dissimuler les incertitudes sur le mode de croissance à long terme

L'observation des débats de politique économique dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies fait ressortir un fait saillant : selon que la conjoncture est bonne ou mauvaise, se succèdent des vagues d'optimisme puis de pessimisme à propos des perspectives de croissance à long terme. Qu'on se souvienne de la vogue du modèle japonais à la fin des années quatre-vingt, du passage de l'optimisme créé par l'Acte unique à l'euro-sclérose prêtée au vieux continent ou encore, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, de l'impact de la « nouvelle économie » sur l'évaluation des marchés boursiers des divers pays de l'OCDE. Il est donc essentiel pour l'Europe d'explicitier les grandes caractéristiques de son modèle de développement pour la présente décennie et les suivantes.

En la matière, les pays européens ont, de façon implicite ou explicite, adopté des vues très différentes selon la période. Jusqu'au début des années quatre-vingt, ce fut d'abord la différenciation par la qualité et l'inn-

vation grâce en particulier à la polyvalence et la formation de la main d'œuvre qui fut privilégiée afin de soutenir tant la croissance que le niveau élevé des salaires et de la couverture sociale. A partir du milieu des années quatre-vingt, les stratégies de flexibilisation du contrat de travail et de réforme des relations professionnelles ont cherché à susciter en Europe un essor de l'emploi dans les services équivalent à celui observé aux États-Unis. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, c'est par rapport à l'émergence d'une économie de l'information et de la connaissance que se déterminent nombres de responsables en Europe.

Or, paradoxalement, les Européens ne mettent pas suffisamment en avant une conception propre de leur développement de long terme. Au-delà de la diversité des configurations nationales, ils adhèrent à un modèle général qui a largement développé des systèmes de couverture sociale et de solidarité qui font la spécificité de l'Europe (Esping-Andersen, 1999). Le thème de l'Europe sociale met en avant cet aspect, mais trop souvent il n'en est pas tiré les conséquences en matière de relance de la croissance. Convertir en un vecteur d'adaptabilité et d'innovation ce qui souvent est présenté comme un coût, pourrait être une stratégie européenne originale conciliant maintien de la solidarité et dynamisme économique. Faire des réformes de la Sécurité sociale le vecteur d'un nouveau mode de croissance n'est pas un objectif hors d'atteinte.

La discussion d'une telle stratégie est d'autant plus importante que le retour de la croissance et de la création d'emplois en Europe ouvre des marges de manœuvre à des réformes, améliorant la position de l'ensemble des parties prenantes, ce qui n'est pas le cas lors des périodes de contraction de l'activité économique. Ce devrait être pendant les périodes d'embellie économique que les partenaires sociaux et les gouvernements négocient les réformes structurelles permettant d'assurer la poursuite à long terme de l'amélioration du niveau de vie, de la croissance et de l'emploi. Le dilemme est, en l'occurrence, qu'il est souvent tentant de remettre à plus tard des réformes qui apparaissent moins nécessaires que par le passé qui pourtant rendront plus difficile la gestion du prochain retournement conjoncturel. Or le succès de certains pays européens montre qu'il ne s'agit pas d'une fatalité puisque ce dilemme a été surmonté grâce à des réformes entreprises tout au long des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (Visser et Hemerijck, 1997).

Des procédures européennes multiformes, mais une complexité croissante

Compte tenu de la faiblesse du budget européen et des contraintes structurelles liées à son utilisation comme outil de régulation conjoncturelle, les responsables européens et nationaux ont été amenés à développer une méthode originale : la définition de grandes orientations de politique économique débouche sur l'élaboration de procédures concertées visant à stimuler et encadrer des réformes jugées essentielles en matière de concurrence, fonctionnement du marché du travail, évolution de la couverture sociale.

Cette méthode originale a beaucoup de mérite puisqu'elle institue une forme de coopération très souple qui permet de concilier objectifs négociés en commun et principe de subsidiarité en matière de mise en œuvre. Ainsi s'initie un double mouvement : d'une part d'eupéanisation de certains objectifs et pratiques exemplaires à partir de l'expérience de pays membres, d'autre part une nationalisation des directives européennes, gages de leur acceptabilité et de leur légitimité au sein de chaque société.

Pourtant, la multiplication des procédures au gré des Conseils européens n'a pas été sans introduire une complexité considérable dans les dispositifs correspondants : lourdeur des procédures de gestion et d'évaluation, possibles redondances entre les diverses initiatives, adoption de nouveaux objectifs avant même que les procédures précédentes aient livré leurs fruits, dans certains cas même conflit entre les objectifs proposés par les différentes grandes orientations de politique économique. Dans ce contexte, le lancement de l'euro fournit l'occasion d'une remise en perspective de ces grandes orientations afin d'examiner leur contribution à l'objectif majeur qui a été défini par le Sommet de Lisbonne, à savoir un retour au quasi-plein emploi grâce à l'encouragement de l'innovation et le développement d'une couverture sociale adaptée à ce nouveau mode de développement (Guterres, 1999).

Les développements qui suivent proposent quelques principes généraux dans cette voie. Ils examinent d'abord quelle devrait être aujourd'hui la division des rôles entre les divers acteurs de la politique économique et sociale, puis ils proposent une conception relationnelle de la formation de ces politiques. Enfin et surtout, il pourrait être intéressant de coordonner et réformer les procédures à partir d'une vision claire de leur contribution à la croissance à moyen-long terme, de chacun des pays membres comme de l'Europe considérée dans son ensemble.

L'euro renouvelle les conditions d'efficacité et le niveau des politiques économiques

La permanence des objectifs poursuivis, tant durant la phase de convergence que depuis lors pour satisfaire aux dispositifs des Traités de Maastricht et d'Amsterdam, puis la transition sans heurt à l'euro en janvier 1999, ont incité nombre d'observateurs à conclure à la continuité des conditions de formation de la politique économique. Une analyse théorique plus méticuleuse, mais aussi les évolutions observées depuis lors, suggèrent qu'en fait les conditions du *policy mix* européen ont significativement changé : si la coordination de la politique monétaire se trouve assurée maintenant par la Banque centrale européenne (BCE), de nouveaux problèmes de coordination se trouvent posés dans les autres sphères de la politique économique.

La gestion du court-moyen terme : internaliser les externalités grâce à des règles, des harmonisations ou des coordinations ad hoc

Du fait de la fixation des taux de change entre les onze (bientôt douze) monnaies composantes, la variabilité du cours du dollar n'a plus le même effet déstabilisateur que par le passé sur le marché européen. Par ailleurs, la baisse des taux d'intérêt intervenue pour certains pays a allégé le service de leur dette et favorisé leur maîtrise des finances publiques. Cette externalité positive introduit une boucle vertueuse dont a bénéficié la croissance européenne. Mais le problème de la coordination se pose alors sous une autre forme : il revient à la politique budgétaire nationale d'assumer les conséquences d'un éventuel décalage par rapport à la conjoncture européenne moyenne. La politique monétaire commune fait alors ressortir l'importance des externalités liées au budget. Plusieurs problèmes se trouvent ainsi posés (tableau 2).

D'abord, comment s'assurer que la conjonction des décisions prises pour stabiliser la conjoncture nationale définit une configuration du *policy mix* européen suffisamment claire pour être interprétée correctement par la communauté financière internationale ? Le pacte de stabilité et de croissance introduit un critère de déficit maximal pour chaque pays, précisément pour interdire le développement d'anticipations défavorables concernant les développements ultérieurs de la politique monétaire. Cette disposition vient renforcer l'interdiction faite à la BCE de monétiser les déficits publics. On peut donc imaginer des configurations dans lesquelles la croissance européenne est inférieure à ce qu'elle pourrait être si les pays s'entendaient pour définir un déficit budgétaire agrégé maximal, quitte à instituer entre eux un échange de droits à déficit public.

Ensuite et surtout, faute de coordination ex ante, chacun des gouvernements peut adopter une politique défavorable à la croissance européenne. D'où en théorie la possibilité par un échange d'informations entre BCE, ministres des Finances, partenaires sociaux, d'améliorer la performance économique de l'Union économique. Encore faut-il que les coûts de coordination ne soient pas trop élevés, que les procédures nationales d'élaboration et d'approbation des budgets soient compatibles avec le calendrier de préparation des décisions des Conseils européens. Une solution alternative, strictement nationale, consisterait à constituer un fonds de stabilisation permettant de répondre à un choc asymétrique défavorable sans compromettre l'objectif de stabilité des budgets publics à moyen terme.

Pour sa part, la disparition du risque de change entre les onze pays participant à l'euro, n'est pas sans conséquence sur le redéploiement des actifs tant financiers que productifs. En conséquence, il se peut que l'hétérogénéité des systèmes fiscaux et du financement de la couverture sociale déplace la base fiscale d'un pays à l'autre, selon des tendances infléchies ou accentuées par rapport à celles observées dans les années quatre-vingt-dix. En théorie, une solution concevable consisterait à taxer au niveau européen les actifs les plus mobiles, mais cette solution n'est guère accessible faute

2. À quel niveau devrait intervenir chacune des composantes de la politique économique ?

Domaine d'intervention	Nature des externalités et des problèmes de coordination	Nature et niveau des arrangements Institutionnels
Politique monétaire	La stabilité monétaire favorise l'approfondissement du Marché unique et l'intégration financière	Banque centrale européenne est une entité fédérale
Politique budgétaire	Répercussion d'un pays à l'autre d'un déficit ou d'un surplus budgétaire	Règle commune pour tous les pays : Pacte de stabilité et de croissance du Traité d'Amsterdam
Taxation	Mise en compétition des divers systèmes fiscaux, au moins pour les facteurs les plus mobiles (capitaux, professionnels de haut niveau)	Coordination <i>ad hoc</i> entre les ministres des Finances en réponse à des déséquilibres émergents
Policy mix	Interactions stratégiques entre politiques monétaire et budgétaire	Coordination au sein d'un groupe informel (Euro-11), préliminaire à Ecofin
Salaire et emploi	<ul style="list-style-type: none"> • mobilité limitée du travail pour la plupart des compétences • au niveau structurel, répercussion de certaines stratégies managériales sur le financement de la couverture sociale (prétraïtes) 	Grande diversité selon les pays : <ul style="list-style-type: none"> • négociation de pactes nationaux (Pays-Bas, Espagne, Italie, Finlande) • décentralisation et hétérogénéité croissante des divers contrats salariaux (Royaume-Uni, France)
Compétition	Possible distorsion par les politiques nationales de la libre concurrence prévue par le Marché unique	Surveillance de la compétition par la Commission européenne, mais application par les autorités nationales

Domaine d'intervention	Nature des externalités et des problèmes de coordination	Nature et niveau des arrangements Institutionnels
Innovation	<p>Les externalités opèrent au :</p> <ul style="list-style-type: none"> • niveau mondial (Science, Pharmacie, logiciel) • niveau européen (conséquence du Marché unique, coordination des centres de recherche et des firmes, par exemple Airbus) • niveau national (héritage de la spécificité de chaque système social d'innovation) • niveau régional (districts industriels, technopoles) 	<p>Les institutions nécessaires diffèrent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • science ouverte et système de brevets à vocation universelle • programmes européens favorisant la mise en réseau (subvention, crédit) • politique nationale de la science et de la technologie • politique régionale
Insertion dans l'économie mondiale	<ul style="list-style-type: none"> • usage stratégique des dévaluations compétitives • nouvelle configuration des interactions entre États-Unis, Europe et Japon • possibilité de conflits entre des intérêts nationaux contradictoires ou incompatibles • interdépendance entre politique monétaire, politique budgétaire et régime de change 	<ul style="list-style-type: none"> • unicité du taux de change pour tous les membres d'Euro-11 • règles gouvernant la politique de change des pays • représentant unique dans les négociations commerciales internationales • responsabilité partagée entre la Banque centrale européenne et le Président du Conseil européen

d'un fédéralisme fiscal en bonne et due forme, qui lui-même ne pourrait résulter que d'une constitution politique reconnaissant un pouvoir de taxation au Parlement européen. Aussi un principe d'harmonisation ou l'institution de niveau plancher pour la taxation est-il *a priori* plus compatible avec la configuration politique et les grandes tendances qu'impose à l'échelle internationale la mobilité des capitaux.

La gestion des externalités associées aux politiques salariales est encore plus difficile. En effet, la formation des salaires appartient très généralement aux partenaires sociaux, l'intervention publique n'étant qu'indirecte. Pourtant les modalités de financement de la couverture sociale, selon qu'elles empruntent au modèle bismarkien ou beveridgien, contribuent à la formation des coûts de production et, par voie de conséquence, à la position concurrentielle des divers espaces. C'est dans ce domaine que la comparaison des systèmes nationaux et la discussion de leur compatibilité est importante puisqu'elles peuvent dégager des directions pour la réforme à mener au sein de chaque pays. Quant à la formation des salaires, l'Europe déploie une grande variété de solutions toutes également susceptibles de satisfaire à l'objectif de stabilisation des coûts par unité produite. Encore faut-il que ce principe soit reconnu par tous, le principe de subsidiarité jouant à plein pour déterminer les modalités institutionnelles et pratiques en vue d'y satisfaire.

On mesure combien ces coordinations peuvent contribuer à la crédibilité et la viabilité de la politique monétaire de la BCE. En effet, l'expérience depuis janvier 1999 suggère que la crédibilité du deutsche mark n'a pas été transférée telle quelle à l'euro, car n'ont pas été constituées à l'échelle européenne l'équivalent de l'édifice institutionnel caractéristique de l'Allemagne (Orléan, 2000). Plus fondamentalement encore, l'hétérogénéité des mécanismes de formation des salaires se trouve accrue... ce qui appelle de nouvelles procédures de coordination ou d'harmonisation (Aglietta et de Boissieu, 1999). On pourrait reprendre la même démonstration à propos de l'interaction entre politique monétaire et règles prudentielles, comme se sont déjà attachés à la montrer divers rapports du CAE (Boyer, 1998a). Il est important de souligner que ces solutions peuvent être très diverses, varier selon les domaines et se décliner différemment en fonction de l'héritage institutionnel et politique national.

Innovation et croissance : la diversité des niveaux d'intervention de la puissance publique

Cet intérêt pour des procédures de coordination ne concerne pas seulement la gestion du *policy mix* à court-moyen terme. La qualité des interactions entre les divers systèmes d'innovation (Amable, Barré et Boyer, 1997) et la recherche de synergies peut jouer un rôle déterminant dans la stimulation du dynamisme de l'innovation et par voie de conséquence, de la croissance. La densité et la variété des participants aux réseaux semble jouer un rôle tout aussi important que le volume des efforts financiers dans le succès et la rentabilité des innovations.

En un mot, l'intégration monétaire européenne unifie le marché de certains produits, crée une demande diversifiée et exigeante, stimule la concurrence qu'elle porte sur le prix, la qualité, le service ou l'innovation. Elle favorise aussi l'émergence de marchés financiers profonds et liquides. Autant de changements qui ne sont pas sans conséquences sur la dynamique de l'innovation en Europe.

Quelques propositions en vue de renforcer la position technologique de l'Europe

Au cours des années quatre-vingt-dix et tout particulièrement après 1995 s'est accentué le retard de l'Europe par rapport aux États-Unis en matière de dépenses de recherche et développement par les entreprises (Soete, 1999). Cet écart peut s'interpréter d'une part du fait des décalages dans les conjonctures macroéconomiques, mais aussi de différences en matière d'organisation des relations entre recherche, industrie et finance. Le regain de croissance en Europe est susceptible de réduire la première source de retard, mais les facteurs institutionnels de blocage peuvent demeurer et appeler diverses réformes.

Il faudrait d'abord qu'au grand marché européen corresponde une plus grande spécialisation et division du travail entre les centres de recherche européens, car il ne faut pas oublier que les rendements d'échelle sont tout aussi importants en matière de recherche que d'industrie. A ce titre le relatif cloisonnement des systèmes nationaux de recherche n'est pas sans poser problèmes. Divers programmes européens ont certes encouragé la mobilité des étudiants et des chercheurs entre pays, mais simultanément la conjoncture maussade des années quatre-vingt-dix a suscité une forte attraction des États-Unis pour nombre de chercheurs européens. Ce mouvement n'est pas forcément préjudiciable à l'Europe, puisque ces derniers deviennent les ambassadeurs du vieux continent (Brad Lelong, 2000). Lorsqu'ils reviennent dans leur pays d'origine, ils sont intégrés dans des réseaux qui peuvent favoriser la création d'entreprises innovantes, mettant en œuvre l'expérience acquise aux États-Unis. Pourtant, pour partie, ce flux migratoire trouve son origine dans le retard des institutions et organisations de recherche en Europe. Un effort de modernisation pourrait stimuler les synergies entre les chercheurs explorant les mêmes thèmes, afin qu'ils trouvent sur le territoire européen des lieux pour mettre en œuvre les effets d'entraînement dont les universités américaines sont souvent le siège.

De même, l'harmonisation des brevets à l'échelle européenne devrait rendre plus attractif l'espace européen et le rééquilibrer par rapport aux brevets américains qui portent sur le marché le plus sophistiqué et en forte croissance. À cet égard, l'encouragement à l'usage des TIC par le système scolaire, les organismes publics, les organisations non gouvernementales, est susceptible de développer un certain nombre de demandes nouvelles émanant d'utilisateurs aux besoins variés. Dans ce contexte, la préparation des citoyens à la société de l'information peut être un vecteur clé de la

compétitivité des firmes européennes. La densité et la richesse des réseaux d'utilisateurs deviennent ainsi déterminantes dans le dynamisme de l'innovation. C'est retrouver la question centrale des coordinations, qu'elles soient d'initiatives privées ou qu'elles résultent d'incitations, ou même dans certains cas de normes publiques. Pour ne donner que cet exemple, le réseau de téléphonie numérique est plus développé en Europe qu'aux États-Unis car l'accord sur une norme commune a permis de maximiser les synergies entre des producteurs qui sont en concurrence pour conquérir des parts de marché et non pas engagés dans une lutte pour imposer des standards incompatibles ou contradictoires. On pourrait imaginer une percée identique en matière de normes et de sécurité qui permette l'essor de l'économie de l'Internet.

Ainsi, la dynamisation de l'innovation en Europe ne passe pas nécessairement par un accroissement de l'effort public de RD – en effet les gouvernements européens investissent ensemble plus que ne le font les États-Unis – mais par l'encouragement à *la formation de réseaux et la coordination en matière de normes techniques*, qui constituent en fait des déterminants clés dans le rendement des dépenses de recherche et développement privées.

Le succès des procédures européennes est conditionné par leur insertion dans les modes de régulation émergents

Les objectifs et les instruments de la construction européenne sont marqués par les problèmes successivement rencontrés au cours du demi-siècle écoulé. Certes, les dispositifs ont été périodiquement ajustés, modernisés et certains ont même disparu. Il se pourrait pourtant que la configuration actuelle reflète plus cet héritage qu'elle n'est adaptée aux problèmes qui ont émergé dans les années quatre-vingt-dix et plus encore à ceux qu'impliquent tant l'intégration monétaire que l'élargissement de l'Union européenne.

Un changement d'époque : de la centralité du rapport salarial à l'omniprésence des logiques financières

À cet égard, il faut rappeler brièvement l'un des résultats centraux d'une approche institutionnaliste de la croissance de l'après Seconde Guerre mondiale (Boyer, 1999a). Le dynamisme et la stabilité de la croissance, tant aux États-Unis qu'au Japon seraient très largement associés à l'émergence d'un compromis capital travail original codifiant le partage des fruits de la croissance et lançant de ce fait les bases d'une économie fondée sur la consommation et la production de masse. Pourtant, ce compromis a pris des formes particulières selon les pays, donnant lieu à une large variété de modes de régulation autour de ce même mode de développement. Une condition permissive fut la stabilité de l'économie internationale et en particulier le contrôle relativement strict des mouvements de capitaux courts. La diffusion et l'approfondissement de ce mode de développement engendrèrent une série de transformations structurelles qui conduisirent finalement à la crise de ce

régime qui était parvenu pendant plusieurs décennies à concilier efficacité dynamique et stabilité, voire réduction, des inégalités sociales.

En effet, l'ouverture aux marchés extérieurs, la progressive montée en régime des innovations financières et leur diffusion internationale, un certain épuisement du paradigme productif de la production de masse, la transformation des modes de vie et des attentes des salariés, autant de facteurs qui débouchent dans les années quatre-vingt-dix sur une toute autre configuration des modes de régulation (Aglietta, 1998). Les chocs véhiculés par l'économie internationale se diffusent d'une économie à l'autre, l'omniprésence de la finance impose sa logique aux choix d'organisation des firmes, transforme le contrat de travail dans le sens d'un plus grand risque assumé par les salariés, évalue la crédibilité de la politique budgétaire et fiscale et plus encore gouverne la formation des taux de change. En définitive la conduite de la politique monétaire apparaît soumise à l'arbitrage des rendements financiers et non plus à l'impératif de régularisation des fluctuations conjoncturelles nationales.

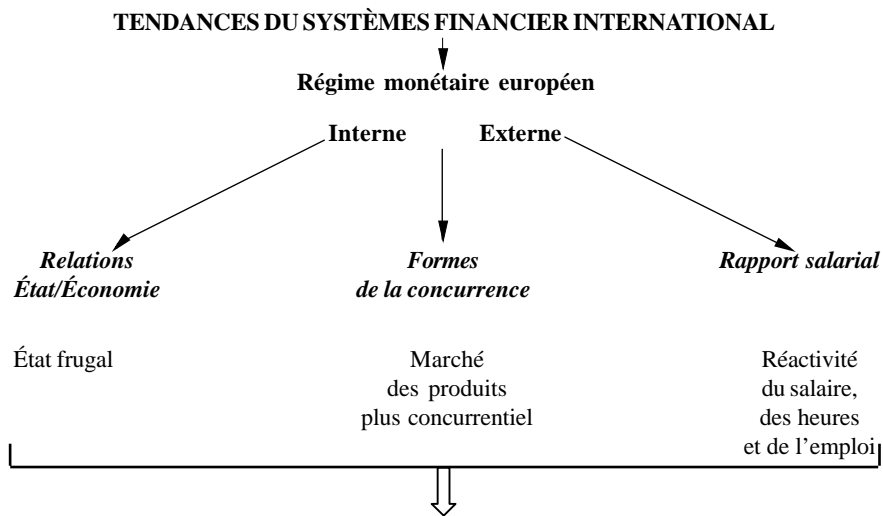
En un sens, le long processus d'intégration monétaire est une réponse au caractère déstabilisateur des impulsions venues du marché international. Les difficultés croissantes rencontrées dans le maintien de parités fixes dans le contexte d'une économie financiarisée débouchent sur la proposition d'une Monnaie unique et la fixation irrévocable des taux de change entre pays européens. Dans ces conditions, la stabilité monétaire ainsi visée suppose un réaménagement du fonctionnement des marchés du travail, des objectifs et des instruments de la politique budgétaire fiscale. En termes théoriques, le régime financier international tend à imposer sa logique au régime monétaire, à renouveler les ressorts de la concurrence, à transformer les contrats de travail et bien sûr à différencier fortement l'évolution de la fiscalité selon qu'elle affecte ou non des facteurs les plus mobiles à l'échelle internationale. L'instauration de l'euro corrige les déséquilibres internes que crée ce régime financier, mais implique simultanément une redéfinition de la hiérarchie des institutions économiques.

C'est par rapport à ce changement d'époque, perceptible dès le début des années quatre-vingt-dix et devenu tout à fait évident avec les crises financières internationales récurrentes (Boyer, 1999a), qu'il faut analyser la pertinence des institutions ou plus modestement des procédures européennes.

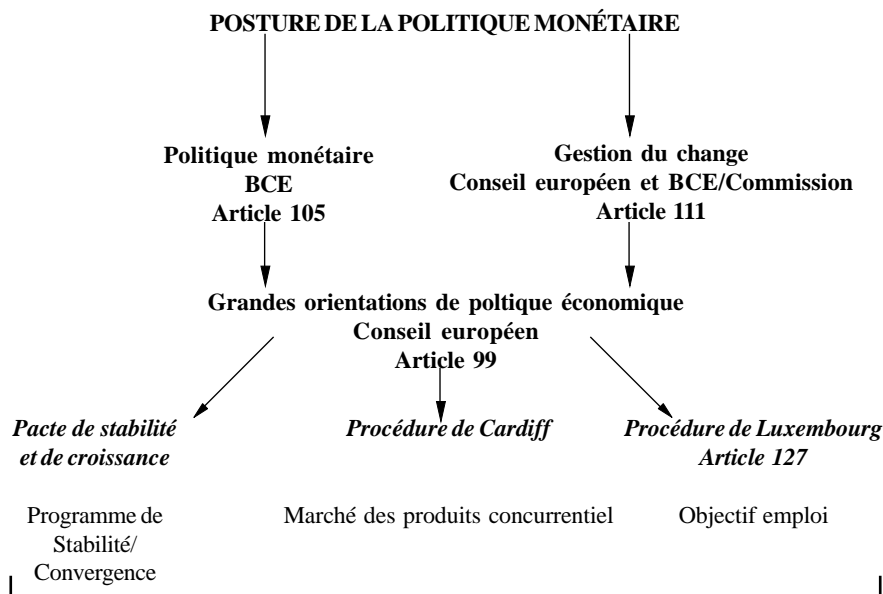
Les traités européens codifient ce basculement de la hiérarchie des institutions économiques

Or on constate que la hiérarchie dans les dispositifs prévus par les traités européens reflète précisément l'architecture des formes institutionnelles qui est au cœur des modes de régulation qui sont déjà en vigueur dans certains pays, ou en voie d'émergence dans d'autres (figure 1). En effet, les clauses qui régissent les objectifs et l'organisation de la BCE prennent pleinement en compte l'impératif de stabilité des prix, prioritaire par rapport à l'optimisation de la croissance et de l'emploi. Certes, la responsabilité de la gestion

1. La hiérarchie des procédures européennes est conforme à celle des formes institutionnelles



Un mode de régulation viable
La nécessité d'une architecture institutionnelle cohérente



La procédure de Cologne
La nécessité de coordonner l'ensemble des procédures

du change est partagée entre la BCE pour les décisions de court terme et le Conseil européen et la Commission pour les choix stratégiques en matière de régime de change. Cette relative ambiguïté n'est pas sans conséquences sur l'appréciation sur les marchés financiers de la valeur externe de l'euro.

Mais l'essentiel est sans doute que les grandes orientations de politique économique s'inscrivent comme complémentaires et en un sens hiérarchiquement inférieures par rapport à la politique monétaire commune. En outre, le fait que la BCE soit de nature fédérale et que les GOPE soient matière à concertation intergouvernementale n'est pas sans accentuer cette dissymétrie entre les diverses composantes de la politique économique. On est même frappé par l'homologie entre la hiérarchie des formes institutionnelles au sein d'un mode de régulation financiarisé et le déploiement des différents processus prévus par les sommets européens :

- le *Pacte de stabilité et de croissance*, tel que formulé dans le Traité de Maastricht puis d'Amsterdam, a pour vocation d'induire une nouvelle pratique des finances publiques en sorte qu'elles soient équilibrées à moyen terme et puissent alors jouer un rôle de stabilisateur automatique en cas de récession marquée ;

- la *procédure de Cardiff* a pour objectif de favoriser un fonctionnement plus concurrentiel des différents marchés tant des produits que du crédit. En effet, pour qu'une politique monétaire de stabilité des prix réussisse, il importe que soit assuré un minimum de flexibilité du système des prix. C'est aussi une condition pour une réponse efficace à des chocs symétriques comme asymétriques, si l'on entend éviter que l'activité soit le vecteur principal d'ajustement ;

- la *procédure de Luxembourg* vise pour sa part à la réforme du fonctionnement des marchés du travail et plus généralement des conditions d'activité des firmes et des modalités de la couverture sociale. À nouveau, c'est bien l'adaptabilité du rapport salarial qui doit être favorisée, sinon la contraction de l'emploi risque d'être la réponse à des chocs défavorables en provenance de l'économie internationale ou encore à un durcissement de la politique monétaire ;

- enfin, dans la mesure où ces processus ne sont pas spontanément compatibles les uns avec les autres, la procédure proposée par le *sommet de Cologne* s'attache à favoriser la concertation entre les diverses parties prenantes à la formation de la politique économique, afin de réduire les effets pervers qui seraient associés aux débordements des externalités d'une procédure à l'autre. Ce n'est autre que l'homologue des principes qui permettent de dégager un mode de régulation viable.

Ainsi, les plus récentes des interventions communautaires prennent en compte les transformations structurelles intervenues dans les économies des pays membres. C'est sans doute une condition nécessaire mais pas suffisante à leur succès. En effet, la conception elle-même de la politique économique se trouve radicalement transformée par rapport à celle qui prévalait au sein des États nations lors de la période de forte croissance.

3. Nature et niveau des politiques d'encouragement de l'innovation

Nature des externalités	Intensité de l'impact	Robustesse des estimations	Instruments de politique économique	Niveau adéquat d'intervention
Capital productif	Forte	Élevée	<ul style="list-style-type: none"> Faible taxation du capital Marchés financiers efficaces Environnement macroéconomique stable 	<ul style="list-style-type: none"> Idéalement mondial mais à défaut européen De national à européen Formation de la politique économique
Capital immatériel	Variable selon les secteurs, élevée dans les secteurs liés à la science	Significative	<ul style="list-style-type: none"> Codification des droits de propriété intellectuelle Densification des liens entre monde académique et entreprises Neutralité du système fiscal et financier à l'égard du choix entre investissement matériel et immatériel 	<ul style="list-style-type: none"> De national à européen, à défaut de mondial Orientations stratégiques au niveau national, puis déclinaison locale Celui de définition des normes financières (mondial, européen)
Les idées et les connaissances	Souvent considérée comme déterminant dans les régimes de croissance émergents ?	Grandes difficultés, peu d'estimations économétriques fiables	<ul style="list-style-type: none"> Mobilité des chercheurs et entrepreneurs Priorité à l'éducation et à la formation continue Subvention aux réseaux et partenariats Ouverture à la communauté internationale 	<ul style="list-style-type: none"> Européen (statut de chercheur) National ou régional, mais recherche des meilleures pratiques Constitution de réseaux européens National et européen
Capital humain	Importante	Assez bien documentée	<ul style="list-style-type: none"> Subvention à l'éducation et à la formation Définition des cursus et diplômes Ouverture du crédit aux étudiants 	<ul style="list-style-type: none"> National et régional Possibilité d'un cadre général européen, application nationale National et local

Apprentissage par : la production l'usage	Significative Appareillement croissant pour les technologies de l'information	Absence de convergence des analyses statistiques mais évidences monographiques Peu d'évidence statistique, enseignement de monographies	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilité de l'emploi mais besoin du stimulant de la compétition • Exposition de l'ensemble de la population aux nouvelles technologies génériques 	<ul style="list-style-type: none"> • Par nature, local au niveau de la firme ou du district industriel • Largement décentralisé (écoles, entreprises, familles)
Externalités localisées (districts industriels, technopoles, parcs scientifiques...)	Potentiellement très importante	Incertaine au plan statistique mais évidences monographiques	<ul style="list-style-type: none"> • Incitation à la création de technopoles • Qualité des infrastructures • Densité des liens entre université, recherche et entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • Par nature, local, parfois régional (Détroit, Silicon Valley, Route 128)
Échelles de qualité	Positive sur le profit de la firme	Estimation statistique indirecte	<ul style="list-style-type: none"> • Polyvalence et compétence des salariés • Contraintes véhiculées par l'institution de normes sociales (salaire minimum, environnement...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Variable du niveau strictement local à l'espace national (Allemagne...)
Infrastructures publiques	Forte dans le passé, plus incertaine dans les années quatre-vingt-dix	Controversée	<ul style="list-style-type: none"> • Détecter le type d'infrastructures qui limite effectivement la croissance • Recomposer en conséquence les budgets publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Ensemble des niveaux (agglomération, région, nation, espace transnational)
Formes de la compétition	Habituellement perçue comme importante	Ambiguïté mais effets vraisemblablement forts dans les secteurs de haute technologie	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuster subvention et taxation afin d'obtenir une intensité de l'innovation optimale pour la société 	<ul style="list-style-type: none"> • De plus en plus transnational ou <i>a contrario</i> local

4. Le nouveau style des politiques économiques à l'ère de l'euro

	Approche hiérarchique	Approche relationnelle
Acteurs clés	Ministère des Finances	Banque centrale indépendante
Centralisation/décentralisation des décisions	Forte centralisation	Responsabilité partagée entre divers acteurs de la politique économique
Source de l'efficacité	Cohérence d'un programme centralisé émanant des pouvoirs publics	Crédibilité et effet de réputation compatibles avec les anticipations des agents privés
Flux d'information	Des autorités publiques aux agents privés à travers l'annonce de décisions unilatérales	Échanges croisés, formels et informels entre les différentes entités publiques et les principaux acteurs privés
Processus de décision	Concentré sur un nombre limité de décideurs, sans grande concertation	Expérimentation et apprentissage à partir des interactions, souvent stratégiques, entre des acteurs dotés d'objectifs distincts
Outils techniques	Modélisation macroéconomique, anticipations statiques ou adaptatives, estimées à partir de l'observation du passé	Modèle dynamique d'inspiration microéconomique avec anticipations rationnelles et raisonnements tournés vers le futur
Exemple type	Ministère des Finances en France	Euro-11
Périodes	Années soixante et soixante-dix	Années quatre-vingt-dix et année 2000

Source : Librement inspiré de EC/DGE (1999) : *Reinforcement of Mechanisms for Economic Policy Co-ordination*, 28 juillet.

Les procédures européennes doivent s'inscrire dans une conception relationnelle de la politique économique

Dans les années soixante, dans la plupart des pays de l'OCDE, la formation de la politique économique obéissait à un schéma finalement assez simple : il appartenait pour l'essentiel au ministère des Finances de déterminer simultanément les dépenses publiques, la taxation et par concertation ou impulsion directe, la conduite de la politique monétaire. À l'époque, la plupart des gouvernements, quelles que soient leur orientation, accordaient plus de poids au plein emploi qu'à la stabilisation de l'inflation. Par ailleurs, la fixation du taux de change résultait principalement d'une décision politique, en dehors des périodes de crise aiguë au cours desquelles l'évaluation des marchés faisait sentir son impact (tableau 4).

Depuis les années quatre-vingt-dix, cette conception centralisée et hiérarchique de la politique économique est très largement obsolète. D'abord, parce que les acteurs de cette politique se sont diversifiés et, par voie de conséquence, autonomisés. C'est le cas pour la Banque centrale qui est devenue indépendante dans la quasi-totalité des pays. En effet, il a été de plus en plus admis par les experts et les responsables politiques que cette indépendance était une condition nécessaire à la stabilisation monétaire. De la même façon, se sont multipliées les autorités administratives indépendantes chargées de superviser la fourniture de certains services publics. Parallèlement, certaines de ces entités sont demeurées nationales, mais d'autres, de plus en plus importantes, opèrent au niveau d'une Union économique ou même au niveau mondial.

Ensuite le style de la politique économique a lui-même changé. À la décision unilatérale et à l'injonction ont succédé l'échange d'information, la concertation, le recours à la communication en direction des agents privés, voire du grand public, selon un processus interactif dans lequel il est rare qu'un acteur unique dispose de l'initiative de la décision finale. C'est dans ce contexte qu'émergent les notions de crédibilité, de réputation, de transparence comme conditions d'efficacité d'une politique moderne. L'action sur les représentations que se forment les autres acteurs est devenue partie intégrante de la conduite de la politique économique. La communication des Banques centrales enregistre ce changement majeur et devient le complément nécessaire à l'action sur les taux d'intérêt. Nul doute que la politique économique soit devenue beaucoup plus difficile que par le passé dans ce monde multipolaire et interactif.

La conduite des politiques économiques en Europe n'échappe pas à ce basculement. On pourrait même affirmer que, par comparaison avec les situations américaine et japonaise, la gestion de l'euro devient exemplaire des difficultés que rencontre l'établissement d'une approche relationnelle de l'intervention publique. Non seulement les différentes sphères financière, monétaire, fiscale, budgétaire, sociale sont de fait interdépendantes, bien que marquées par une spécialisation croissante, mais encore interviennent

des instances représentatives de divers niveaux (régional, national, communautaire...) interagissant au sein de forum différents. Il n'est dès lors pas étonnant d'observer çà et là divers dysfonctionnements dans la mesure où seuls l'expérimentation et l'apprentissage permettent de diagnostiquer la nature des déséquilibres et des conflits que génère un système aussi enchevêtré et rétif à l'approche hiérarchique.

La compréhension de ce basculement du paradigme de la politique économique constitue un préliminaire à toute réforme des procédures et plus généralement des institutions européennes. Mais il faut alors s'interroger sur les objectifs suffisamment clairs et mobilisateurs que les responsables pourraient se fixer.

L'art de créer des cercles vertueux : une méthode, pour réformer la politique économique européenne tout en respectant la diversité des trajectoires nationales

Cette proposition ne fait que prolonger l'appel à une meilleure coordination des différentes procédures, fil directeur du présent article. Pour mieux en faire comprendre l'esprit, il n'est pas inutile de rappeler quelques-uns des cercles vicieux qui ont pu marquer par le passé les politiques nationales, mais aussi la phase de convergence vers la Monnaie unique. Le premier exemple concerne le cercle vicieux dans lequel se sont engagés certains pays européens lorsque s'est contracté l'emploi industriel dans les secteurs touchés par la crise des années soixante-dix et quatre-vingt. La tentation a été forte de recourir à des préretraites, financées par des aides publiques. Ces mesures permettent tout autant aux entreprises de procéder à des restructurations qu'aux syndicats de défendre les droits sociaux, voire de les étendre en raccourcissant de fait la durée de la vie active. La généralisation de ce processus, associée à la montée du chômage, a pesé sur les déficits publics. Dans un second temps, cette évolution a nécessité un relèvement de la fiscalité et des cotisations sociales qui, dans les systèmes bismarquiens pesaient sur le coût salarial, donc la création d'emploi pour les nouveaux entrants sur le marché du travail. S'est alors amorcé *un cercle vicieux* qui a conduit à une chute du taux d'activité masculin en France et en Allemagne par exemple, alors même que l'activité se développait, grâce en particulier à l'emploi féminin dans les pays scandinaves et plus encore aux États-Unis. Rétrospectivement, il est devenu clair que ce type d'intervention était fort peu prometteur puisqu'à terme autodestructeur.

Les années quatre-vingt-dix ont aussi montré que la préparation de la monnaie commune pouvait exacerber les conflits entre divers responsables de la politique économique en Europe. La croissance des déficits publics, par exemple après la réunification allemande, suscite l'inquiétude du banquier central qui entend s'opposer à la poursuite de ce mouvement par une contraction des liquidités et un relèvement des taux d'intérêt. La charge de la dette s'aggrave alors, ce qui appelle une réduction de certaines dépenses

budgétaires qui, dans la plupart des cas, entraîne une réduction de l'activité et parfois la montée des protestations des citoyens. Cette spirale perverse n'est pas sans relation avec la dynamique observée dans les années quatre vingt dix, ou même au début de 1999, période au cours de laquelle certains ministres des Finances se sont opposés publiquement à la stratégie de la BCE.

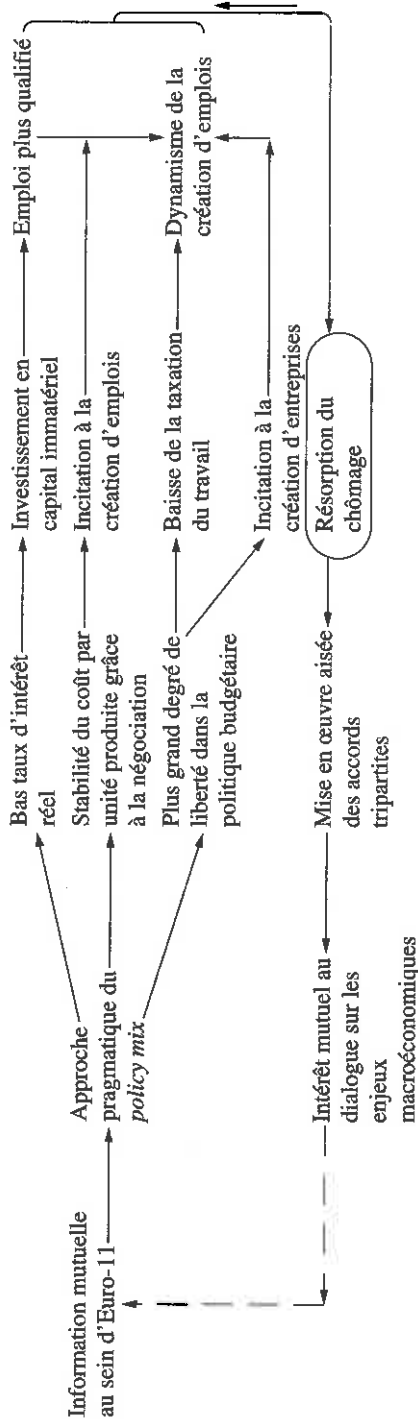
Par contraste, il est important de resituer chacune des interventions et plus généralement les diverses procédures par rapport à leurs effets d'ensemble sur le niveau d'activité et plus généralement les perspectives de croissance. C'est d'abord un moyen de s'assurer de la cohérence d'une politique. C'est aussi une méthode pour recomposer des procédures qui se recourent partiellement et peuvent se neutraliser l'une l'autre. Enfin et surtout, cette stratégie permet d'appliquer les directives européennes en fonction de la spécialisation et à la stratégie propre à chaque pays, faisant ainsi jouer le principe de subsidiarité au sens plein du terme puisqu'il est *a priori* concevable que persiste une forte diversité des modes de régulation et de modèles de croissance.

Accélérer l'apprentissage des responsabilités respectives des divers acteurs des politiques économiques européennes et nationales

La comparaison des performances macroéconomiques observées dans les années quatre-vingt-dix aux États-Unis d'un côté, en l'Europe de l'autre, suggère que la mise en œuvre d'un modèle relationnel entre les divers responsables de la politique économique n'est pas sans influence sur l'intensité et la régularité de la croissance à court-moyen terme. Il est clair que la configuration européenne est différente de l'américaine. Pourtant on peut avancer l'hypothèse qu'une approche pragmatique au problème de la coordination entre la BCE, Euro-11 par l'intermédiaire d'Ecofin, permettrait d'améliorer la qualité du *policy mix* européen. En effet, la multiplication d'échanges d'informations, la recherche d'un diagnostic commun, la discussion des stratégies ouvertes à chacune des parties prenantes permettent a priori d'atteindre un état plus satisfaisant tant pour l'autorité monétaire que fiscale. Il se pourrait à cet égard que l'accord des partenaires sociaux pour mettre en œuvre un principe de stabilité du coût par unité produite – à travers des modalités propres à chaque pays, région ou secteur – soit un puissant adjuvant à une orientation de la politique économique en faveur de la croissance. Les anticipations favorables du secteur privé peuvent déboucher sur le dynamisme de la formation de capital, matériel mais aussi immatériel, tout en ménageant des marges de liberté pour accompagner par des baisses de la fiscalité le mouvement de croissance. Le succès d'une telle stratégie a en outre le mérite de consolider la légitimité des institutions européennes, puisque l'opinion publique serait à même d'apprécier leur contribution et efficacité dans le retour au quasi-plein emploi (figure 2).

2. Les procédures européennes ou l'art d'initier des cercles vertueux : stratégie 1

Utiliser les dividendes de la croissance pour réduire les taxes et éliminer les barrières à la création d'emploi



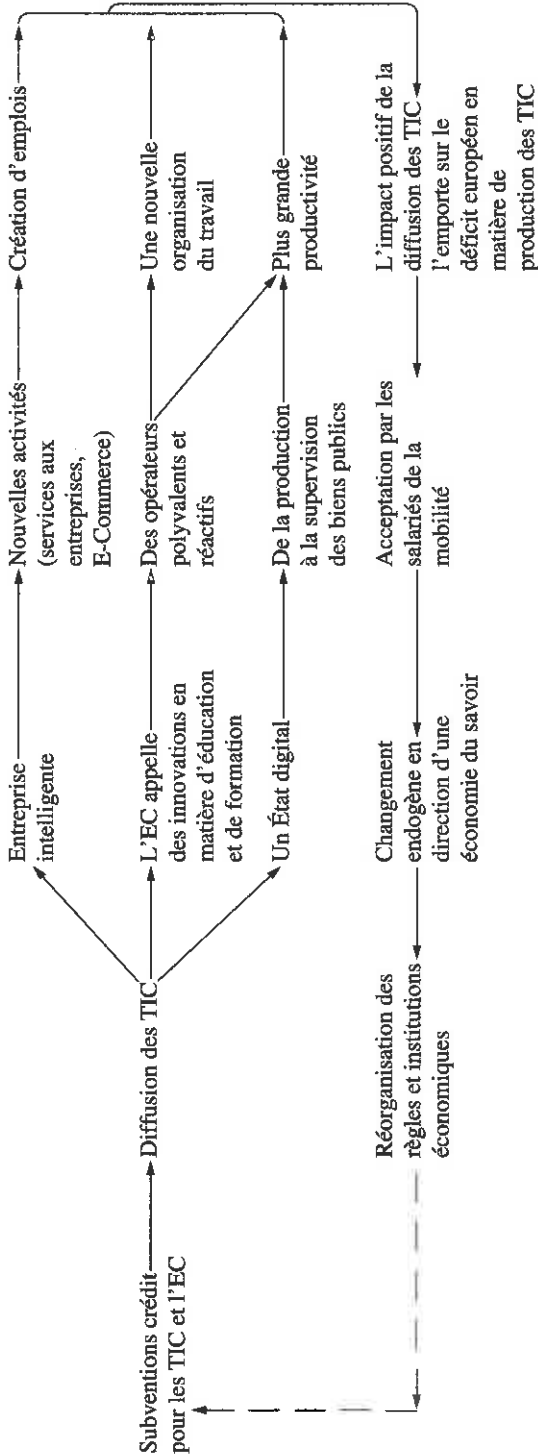
C'est par rapport à la réalisation de ce *premier cercle vertueux* que pourraient être redistribuées, ou tout au moins exercées selon des modalités nouvelles, les responsabilités en matière de politique économique. Le projet européen s'en trouverait consolidé puisque la stabilité monétaire et le dynamisme de la croissance autorisent alors un approfondissement du marché unique ainsi que la possibilité qu'a la politique monétaire de répondre aux chocs symétriques, non seulement nominaux mais aussi réels. Au niveau national, la gestion de la relation salariale, de la fiscalité et de la couverture sociale contribue aussi à la possibilité de ce cercle vertueux qui se totalise au niveau de l'Union économique. Si faute de partenaires, il n'est pas possible de négocier des pactes nationaux favorisant la viabilité d'un sentier de croissance soutenue, on peut imaginer des solutions régionales ou encore sectorielles assurant ex-post la stabilité des coûts salariaux (tableau 5). Les spécificités nationales ne disparaissent pas, mais elles sont rendues compatibles avec l'architecture institutionnelle prévue par les traités européens. Ce contexte macroéconomique favorable, s'il se prolonge, facilite ou induit la formation de nouvelles capacités de production, de compétences des salariés et la création d'entreprises. Couplé avec l'adoption des nouvelles technologies et l'innovation, ce mouvement facilite le redressement des perspectives de croissance à long terme.

5. Les conditions institutionnelles de la stratégie 1

	Niveau		
	européen	national	régional/local
Rapport salarial	Accords collectifs européens	Pactes nationaux entre partenaires sociaux	Complète décentralisation de la formation des salaires
Forme de la concurrence	Contribution à l'approfondissement du Marché unique		
Régime monétaire	Réaction aux chocs symétriques affectant l'ensemble de la zone		
Relations État/Économie		Réforme du système fiscal et du financement de la couverture sociale favorisant le travail	
Insertion dans le régime international	Adéquation du régime de change à cette stratégie		

3. Les procédures européennes ou l'art d'initier des cercles vertueux : stratégie 2

Convertir les technologies de l'information et de la communication en la base d'une économie de la connaissance



Notes : Technologies de l'information et de la communication (TIC) ; Économie de la connaissance (EC).

Faire de l'adhésion aux technologies de l'information une étape dans la constitution d'une économie de la connaissance

En effet, le relèvement du taux d'investissement permet une diffusion plus rapide des nouvelles techniques tout en appelant diverses réformes organisationnelles des firmes en vue de bénéficier des perspectives ouvertes par le paradigme des technologies de l'information et de la communication. Une partie des performances américaines tient à la maîtrise de la plupart des productions qui contribuent à l'économie de l'information, mais aussi à leur diffusion à l'ensemble des autres secteurs grâce à une forte baisse des prix relatifs. L'Europe, qui ne dispose pas d'un potentiel aussi fort en matière de production des TIC, peut néanmoins profiter de la diffusion des gains de productivité ainsi générés par les firmes américaines et utiliser les équipements correspondants pour améliorer la compétitivité de certains secteurs clés et éventuellement d'en développer de nouveaux. C'est aussi l'occasion de réformer la gestion des services sociaux et collectifs, puisque l'intérêt des TIC est précisément de réduire considérablement les coûts de collecte, de traitement et de diffusion de l'information. Les effectifs ainsi dégagés peuvent être affectés à l'amélioration de la qualité des services publics existants ou à la fourniture de nouveaux services collectifs qui sont les plus directement nécessaires à l'épanouissement de l'économie de l'information. Or, cette dernière appelle aussi l'essor de nombreux services privés, susceptibles d'étendre la création d'emploi et l'extension des compétences. Une condition d'efficacité semble être la réorganisation interne des firmes et de leurs relations avec la sous-traitance et le marché, transformation sur laquelle la politique économique n'a pas d'action directe. Une fois ce mouvement amorcé, il se peut que la faiblesse initiale dans la production des TIC soit compensée à terme par le surcroît de production généré par leur diffusion à l'ensemble des secteurs, des firmes et des organismes publics (figure 3). Pour ne prendre qu'un exemple, si l'Internet favorise la vitesse de diffusion des avancées dans le décryptage du génome humain, les connaissances qui en résultent ouvrent les perspectives d'un nouveau secteur de l'économie fondé sur la production et l'usage des biotechnologies. Alors les techniques de l'information ne seront plus qu'un instrument dans l'épanouissement d'une économie de la connaissance, en l'occurrence dans le domaine de la biologie.

Ce mouvement, pour autant qu'il se prolonge sur une période suffisamment longue pourrait déboucher sur une autre source de dynamisme, à savoir celle de l'économie du savoir, qui serait en quelque sorte l'aboutissement de l'économie de l'information. Il se trouve, qu'en la matière, l'Europe n'est pas sans atouts, même si pour l'heure ils sont très imparfaitement mis en valeur du fait de l'absence de procédures de coordination adéquates. La compétitivité européenne se mesurerait alors à travers le renforcement du secteur aéronautique, de l'espace, des transports à grande vitesse, des équipements écologiques, des biens contribuant à la satisfaction de la demande de santé et facilitant la satisfaction des besoins du quatrième âge. Autre

secteur porteurs, ceux des biens culturels et des méthodes favorisant l'enseignement et l'information tout au long de la vie. En un sens tel est le projet que propose à l'Europe le Sommet de Luxembourg qui a mis l'accent sur toutes les mesures favorisant l'émergence d'une société de l'éducation et de l'apprentissage.

6. Les conditions institutionnelles de la stratégie 2

	Niveau		
	européen	national	régional/local
Rapport salarial	Mobilité continentale des scientifiques et des professionnels	Ambitieux programmes de formation initiale et continue des travailleurs aux TIC et à l'EC	Possible localisation de la production des compétences dans l'équivalent de districts industriels
Forme de la concurrence	Mesures favorisant la création d'entreprise, la propriété intellectuelle		
Régime monétaire	Règles monétaires stables assurant un bas taux d'intérêt, rôle de la finance dans le transfert du capital des secteurs mûrs aux secteurs porteurs		
Relations État/Économie		Fournir le niveau d'éducation, la qualité des infrastructures et les incitations fiscales pour l'EC	
Insertion dans le régime international	Importation de TIC contre l'exportation des biens de l'EC		

Cette stratégie se déploie à divers niveaux. Au plan européen, il importe de favoriser la coordination et la mobilité des chercheurs, des idées, des connaissances, mais aussi faciliter la traduction de ces avancées en termes d'innovation, de nouveaux produits et procédés. Les systèmes d'éducation, qui, du fait de la diversité des traditions et la multiplicité des langues, risquent fort de demeurer essentiellement nationaux, ont alors pour tâche d'adapter les cursus non seulement à l'usage des TIC, mais encore en fonction du nouvel objectif de l'école : apprendre à apprendre. Le niveau local n'est pour autant pas oublié puisque certaines compétences ne se produisent et reproduisent qu'au sein de technopoles ou encore de districts industriels.

Ainsi des acteurs fort divers, enseignants, chercheurs, entrepreneurs, organismes de formation professionnelle, opérant aux trois niveaux précédemment mentionnés, pourraient avoir comme point de repère et objectif commun l'amorce de ce *cercle vertueux* consacré au passage de l'économie de l'information à l'économie de la connaissance (tableau 6). Ce serait d'abord un moyen de surmonter le handicap européen observé tout au long des deux dernières décennies. Ce serait ensuite, faut-il le rappeler, une méthode pour simplifier, rationaliser et recomposer les procédures européennes qui se sont accumulées au cours du temps.

Réformer les systèmes de couverture sociale pour en faire un actif en matière d'innovation, de croissance et de citoyenneté

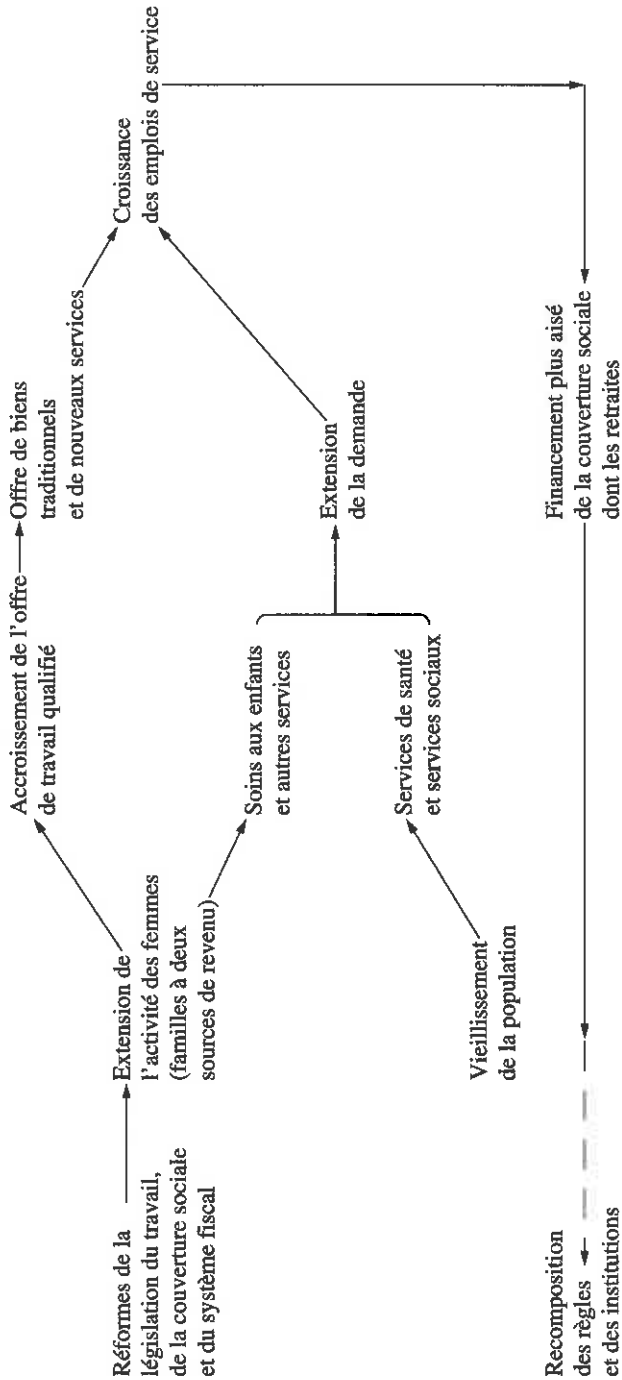
Il est une troisième façon d'essayer de relancer la dynamique de la croissance en Europe. Elle part de la constatation selon laquelle ce sont les dépenses d'éducation, de formation, de santé, de retraite qui sont à l'origine des plus fortes croissances depuis plusieurs décennies. Par ailleurs et surtout, l'opinion publique européenne semble attachée aux systèmes de couverture sociale qui traditionnellement fournissent ou organisent les services de santé, de retraite, de formation. Enfin, il va de soi qu'une économie de la connaissance mobilise une population éduquée, bien formée, tout au long d'une carrière qui se trouve redéfinie par l'allongement de la formation initiale et l'essor de la retraite comme phénomène social et économique majeur. On peut même réinterpréter le dynamisme de la croissance américaine à partir d'un double mouvement : d'une part de passage à l'économie de l'information, d'autre part d'essor des services à la personne de toute nature, y compris la santé, les soins aux enfants et au quatrième âge.

Dès lors, une troisième stratégie, rarement discutée en tant que telle, consiste à coupler la mise en œuvre du principe d'égalité entre homme et femme (Majnoni d'Intignano, 1999) avec les transformations des structures familiales et les problèmes liés au vieillissement de la population européenne. A un renouvellement de l'offre de travail correspondraient les demandes associées aux besoins émergents en matière de vie urbaine, de services de proximité, de prise en compte de l'environnement, de prévention, de soutien à l'activité scolaire. On pourrait ainsi imaginer que l'objectif des responsables de la santé, de l'éducation et plus généralement de l'ensemble des services sociaux soit de coordonner leurs stratégies afin de faire émerger *un troisième cercle vertueux*, que l'on pourrait qualifier d'anthroponomique, dans la mesure où il correspondrait à un mode de développement bien adapté aux sociétés riches et vieillissantes et fondé sur la « production de l'homme par l'homme » (figure 4).

A nouveau, il ressort que les responsables de tous niveaux devraient être mobilisés autour de cet objectif. Les partenaires sociaux pour négocier de nouveaux droits et principes en la matière s'imposant à l'ensemble de l'Union européenne, des directives émanant de la Commission précisant la mise en œuvre de ces principes. Dans la mesure où les politiques sociales sont mar-

4. Les procédures européennes ou l'art d'initier des cercles vertueux : stratégie 3

Égalité des genres et réponse au vieillissement comme source d'une croissance tirée par de nouveaux services



quées par une forte dépendance à l'égard des traditions politiques propres à chaque pays, l'échelon national est directement concerné par la mise en pratique de ces dispositions générales. De plus, il est dans la nature des services d'éducation, de santé et de soins aux personnes de se distribuer en fonction des populations, donc d'impliquer les responsables locaux (tableau 7). Même si la mise en exergue des meilleures pratiques en la matière peut stimuler l'inventivité des responsables, le principe de subsidiarité continue à s'appliquer pour l'essentiel. Il revient à chaque système économique et social de s'inscrire dans cette logique, commune à l'échelle du vieux continent, mais se déclinant différemment selon les opportunités et les contraintes locales. Enfin, le succès d'une telle stratégie, dont les Pays-Bas et le Danemark fournissent quelques exemples, montre la possibilité de concilier extension de la couverture sociale à un certain nombre de nouveaux risques ou besoins et dynamisme économique.

7. Les conditions institutionnelles de la stratégie 3

	Niveau		
	européen	national	régional/local
Rapport salarial	Promotion de l'égalité des genres	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de l'activité tout au long du cycle de vie • Retraite choisie, partielle, retardée sur une base volontaire 	
Forme de la concurrence	Mesures favorisant l'émergence de nouveaux services sociaux et de proximité	Réduction de la taxation des services abrités de la concurrence internationale	
Régime monétaire	Favorisant la stabilité du rendement des actifs financiers (si système par capitalisation)		
Relations État/Économie		Complète recomposition de la couverture sociale en fonction des risques et des besoins associés aux divers types de famille	Organisation des services sociaux et de proximité sur une base locale
Insertion dans le régime international	Relative autonomie d'un régime de croissance fondé sur la couverture sociale		

Choisir une stratégie en fonction des atouts européens et de leur déclinaison nationale

Rien n'interdit de penser que ces trois stratégies puissent orienter durablement le redéploiement du mode de développement européen. En effet, si les Européens, tout comme les Japonais sont en retard dans la diffusion des technologies de l'information, ils ont clairement pris conscience de ce handicap et commencent à se donner les moyens de le combler à terme. Les statistiques les plus récentes concernant l'accès à Internet, la diffusion du téléphone numérique, la création de site web confirmeraient plutôt cet optimisme (The Economist, 2000a). Plus encore, pour autant que les indicateurs statistiques permettent une évaluation acceptable, les Européens ne seraient pas trop mal placés dans l'émergence d'une économie de la connaissance (OCDE, 1999)... d'autant plus qu'ils coordonneraient mieux leurs efforts. Enfin et surtout, le retard en matière de service est peut-être une explication des faibles taux d'activité observés dans la plupart des pays européens. C'est dire l'intérêt d'une réflexion plus approfondie sur les conditions d'établissement du régime anthroponomique qui vient d'être brièvement décrit (tableau 8).

8. La situation de l'Europe par rapport à divers régimes de croissance émergents

En %

Régime	Modernisation de la production de masse	Économie de l'information et de la communication		Économie de la connaissance	Nouvelle économie de services
	FBCF/PNB	Dépenses en TIC/PNB	Ordinateur individuel par employé	(Éducation + RD + Software)/ PNB	Emploi dans les services/ Pop. active
Économies					
U. européenne	19,0	5,8	54	8,0	39,2
États-Unis	17,5	7,6	103	8,4	53,8
Japon	28,5	6,3	18	6,6	46,0

Source : OCDE (1995) : *L'économie fondée sur le savoir*; juin.

En tout état de cause, la référence à l'un ou l'autre de ces trois cercles vertueux peut constituer une référence utile, assurant la coordination de stratégies privées et publiques antérieurement conçues et mises en œuvre de façon isolée. On peut de plus imaginer qu'ils contribuent à la simplification et la transparence des procédures européennes. Autre avantage, les mécanismes correspondants sont suffisamment généraux pour être compatibles avec une grande diversité des procédures précises mises en œuvre aux divers niveaux de responsabilité, y compris les plus décentralisés. Finalement, selon la spécialisation, l'héritage institutionnel et les choix politiques

nationaux, peuvent sans doute coexister à long terme divers régimes de croissance sous l'égide de règles européennes communes. Ce serait plutôt un facteur favorable à l'adhésion des opinions publiques et des citoyens à la construction européenne.

Conclusion : de l'intérêt et de la difficulté des réformes des procédures européennes

Les propositions qui précèdent paraîtront sans doute fort théoriques, éloignées des discussions contemporaines et surtout difficiles à mettre en œuvre. Quelques remarques s'imposent en la matière.

**Mobiliser diverses sources de légitimité :
efficacité, transparence, contrôle démocratique**

Quels pourraient être les facteurs militant pour l'adoption de la stratégie qui vient d'être présentée ? Certains spécialistes soulignent que les institutions européennes souffrent d'un triple déficit : de légitimité, de transparence et d'efficacité (Quermone, 1999). Le premier problème concerne surtout la question des institutions européennes et la discussion tourne autour de la nécessité ou non de définir un cadre constitutionnel précisant les rôles respectifs du Conseil européen, du Parlement européen, des Parlements nationaux et de la Commission, sans oublier la Cour européenne de justice. La question a récemment été relancée à propos d'un projet européen d'inspiration fédéraliste (The Economist, 2000b). Le lecteur l'aura noté, ce thème n'a pas été traité ici... et pourtant il est spécialement important. Par exemple, la crédibilité de l'euro serait sans doute plus affirmée si le statut politique de l'Union européenne était mieux défini.

La question qui vient d'être traitée est beaucoup plus circonscrite, puisqu'elle ne concerne que les procédures européennes, qui sont certes instituées par les Conseils européens, mais qui ont ensuite à faire la preuve de leur utilité. Dès lors, leur légitimité serait plus assurée si elles gagnaient en efficacité et en transparence. Ce travail n'est qu'une contribution partielle et provisoire à l'exploration de ce thème. Par parenthèse, la multiplication des autorités administratives indépendantes s'inscrit dans cette tendance générale, à savoir une délégation par le pouvoir politique de certains domaines de l'intervention publique, sous la contrainte d'efficacité et de transparence de procédures qui mettent en œuvre les objectifs définis par le politique. Une évaluation périodique des résultats permet alors de décider de la poursuite, de la réforme ou de l'abandon de cette délégation. Une démarche analogue serait la bienvenue pour les directives et procédures européennes.

Une Europe des règles grâce à une coopération ouverte

Les analystes de la construction européenne, dans leur majorité, considèrent que le fédéralisme monétaire devrait trouver un correspondant dans un fédéralisme fiscal. Ce faisant, ils mobilisent les enseignements des fédé-

rations existantes, au demeurant fort diverses mais qui ont toutes cette caractéristique. Certains modèles théoriques analysant la formation du *policy mix*, concluent de même que le pouvoir monétaire doit trouver son correspondant dans un pouvoir fiscal pour aboutir à un résultat acceptable. Or on peut considérer que l'intégration européenne est très largement originale et qu'elle n'a pas nécessairement à suivre la trajectoire américaine qui sert souvent de référence. Un travail antérieur suggère qu'une Europe des règles pourrait fort bien tenter de résoudre certains des problèmes que le fédéralisme fiscal est censé surmonter (Boyer, 1999d). Ainsi, les procédures de Luxembourg, de Cardiff et de Cologne résultent de l'accord à l'unanimité des représentants des États-membres au sein du conseil européen et définissent des principes qui sont ensuite déclinés par les administrations et gestionnaires nationaux. Elles se situent ainsi entre un fédéralisme en bonne et due forme et le principe de subsidiarité.

Ce caractère hybride crée tout à la fois certains problèmes dans le domaine de la légitimité et de la transparence, mais il autorise simultanément une synchronisation et harmonisation des politiques nationales. On pourrait ainsi imaginer que des règles générales négociées, puis s'imposant à la gestion des budgets nationaux, puissent se substituer à un budget fédéral en bonne et due forme, tout au moins si l'on restreint l'analyse aux problèmes de stabilisation macroéconomique. La question de l'Europe comme espace de la solidarité appellerait bien sûr une réponse différente, de même que la prise en compte de certaines externalités transfrontières. Si l'on suit cette ligne d'analyse, la réforme des procédures européennes pourrait constituer un guide pour la réforme des institutions européennes elles-mêmes.

Le temps des réformes : le dilemme du temps court de la politique face à la dynamique de longue période des transformations institutionnelles

La sagesse politique incite à ne pas entreprendre de réformes ambitieuses si les institutions existantes ne posent pas problème trop aigu. C'est d'autant plus le cas que la conjoncture générale est favorable et projette sur l'avenir des anticipations optimistes. *A contrario*, lorsque la conjoncture se retourne brutalement, apparaissent au grand jour toutes les faiblesses que le dynamisme de la croissance dissimulait... même aux yeux des plus avisés des observateurs. On peut se demander si ce dilemme n'est pas présent dans les débats contemporains sur l'Europe. La conjoncture semble à ce point favorable, que la nécessité de certaines réformes structurelles tend à s'estomper pour à être remise à plus tard. Il est certes vrai que si la croissance retrouve un rythme soutenu, de l'ordre de 3 %, pour partie les problèmes de financement de la couverture sociale et des dépenses publiques se trouvent résolus. Pourtant les lacunes de l'édifice institutionnel européen sont toujours présentes et risquent de se manifester dès lors que la conjoncture internationale se détériore.

On pourrait parler d'un *dilemme de la réforme*. Alors qu'elle serait relativement bien acceptée lorsque la conjoncture est bonne, elle apparaît paradoxalement moins nécessaire. Lorsqu'un retour de fortune ou une crise brutale en fait apparaître l'urgence, il est en général trop tard pour que la réforme contribue à surmonter les difficultés du moment. Le temps court de la conjoncture s'oppose ainsi au temps long du changement institutionnel. Est-ce une fatalité ?

Quand les circonstances sont-elles favorables ?

Pas nécessairement. En effet, certains travaux d'économie politique internationale suggèrent qu'au moins cinq facteurs semblent accroître les chances de succès dans la réforme des institutions, en particulier internationales (Aggarwal Ed., 1998). C'est d'abord le cas si les stratégies sont de type *gagnant-gagnant*, chacun des partenaires partageant les bénéfices comme les coûts associés à la transition d'un régime institutionnel à un autre. En second lieu, les aspects cognitifs ne sont pas à négliger : réussissent mieux les réformes qui visent à *simplifier* un système devenu trop complexe, y compris pour les meilleurs analystes. Troisième facteur favorable, l'émergence *des problèmes nouveaux* et des externalités qui n'étaient pas perçues antérieurement peuvent aussi favoriser une prise de conscience qui permet alors d'inscrire à l'ordre du jour une réforme ou une création institutionnelle. Quatrième enseignement, il est parfois plus judicieux de *reconvertir une institution* ou une organisation existante plutôt que d'en créer une nouvelle, puisque l'on peut alors mobiliser les effets de crédibilité et les savoir-faire antérieurement accumulés. Il est vrai cependant que d'autres arguments concluent plutôt à la difficulté d'attribuer de nouvelles finalités à une organisation devenue obsolète. Enfin, et c'est peut-être l'enseignement historique le plus troublant : ce sont *les périodes de déstabilisation et de crise* qui permettent les évolutions institutionnelles les plus marquées, voire les innovations majeures.

Pour autant que ces enseignements aient une portée générale, ils semblent ouvrir des perspectives finalement favorables à une transformation significative des institutions européennes. Le dilemme de la réforme n'est peut-être pas une fatalité !

Références bibliographiques

- Aggarwal Vinod K. (ed.) (1998) : *Institutional designs for a Complex World*, Ithaca, Cornell University Press.
- Aglietta Michel (1998) : « Le capitalisme de demain », *Notes de la Fondation Saint Simon*, n° 101, novembre.
- Aglietta Michel et Christian de Boissieu (1998) : « Problèmes prudentiels » in *Coordination européenne des politiques économiques*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 5, Paris, La Documentation Française.
- Aglietta Michel et Christian de Boissieu (1999) : « Le prêteur international en dernier ressort » in *Architecture financière internationale*, Conseil d'Analyse Économique, n° 18, Paris, La Documentation Française.
- Amable Bruno et Robert Boyer (1993) : « L'Europe est-elle en retard d'un modèle technologique ? », *Économie Internationale*, n° 56, 4^e trimestre, pp. 61-90.
- Amable Bruno, Rémi Barré et Robert Boyer (1997a) : *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Economica/OST, Paris.
- Amable Bruno, Rémi Barré et Robert Boyer (1997b) : « Diversity, Coherence and Transformations of Innovation Systems » in *Science in Tomorrow's Europe*, Barré, Gibbons, Sir John Maddox, Martin et Papon (eds), Paris, Economica International, pp. 33-49.
- Aoki Masahiko (2000) : *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Stanford University, septembre.
- Baslé Maurice, Jacques Mazier et Jean-François Vidal (1993) : *Quand les crises durent...*, 2^e édition. Paris, Economica, 1984.
- Baslé Maurice, Jacques Mazier et Jean-François Vidal (1999) : *When Economic Crises Endure*, M.E. Sharpe Publisher.
- Beffa Jean-Louis, Robert Boyer et Jean-Philippe Touffut (1999) : « Les relations salariales en France : État, entreprises, marchés financiers », *Notes de la Fondation Saint Simon*, n° 107, juin.
- Bowles Samuel et Robert Boyer (1990) : « Labour Market Flexibility and Decentralisation as Barriers to High Employment? Notes on Employer Collusion, Centralised Wage Bargaining and Aggregate Employment » in *Labour Relations and Economic Performance*, Brunetta et Dell'Aringa (eds), Londres, MacMillan, pp. 325-353.
- Boyer Robert (1995) : « Training and Employment in the New Production Models », *STI-Review*, n° 15, Paris, OCDE, pp.105-131.

- Boyer Robert (1998a) : « An Essay on the Political and institutional Deficits of the Euro. The Unanticipated Fallout of the European Monetary Union », *Couverture Orange CEPREMAP*, n° 9813, août.
- Boyer Robert (1998b) : « Comment favoriser la coopération dans des sociétés conflictuelles ? Quelques réflexions sur la transformation des relations professionnelles en Europe » in *Les relations sociales en Europe : économie et institutions*, Nadel et Lindley (eds), L'Harmattan, pp. 151-182.
- Boyer Robert (1999a) : « Une lecture régulationniste de la croissance et des crises » in *Nouveau manuel sciences économiques et sociales*, Combemale et Piriou (eds), La Découverte, pp. 290-304.
- Boyer Robert (1999b) : « Deux enjeux pour le XXI^e siècle : discipliner la finance et organiser l'internationalisation », *Techniques financières et développement 'Épargne sans frontière'*, n° 53-54, décembre 1998-mars 1999, pp. 8-19.
- Boyer Robert (1999c) : « Is a Finance Led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? », *Mimeo CEPREMAP et Economy and Society*, février 2000.
- Boyer Robert (dir.) (1999d) : *Le gouvernement de la zone Euro*, Rapport du Groupe de travail du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation Française.
- Boyer Robert et Jean-Pierre Durand (1997) : *After Fordism*, Londres, MacMillan Business,.
- Boyer Robert et Michel Didier (1998) : *Innovation et Croissance*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 10, Paris, La Documentation Française.
- Boyer Robert et Saillard (eds) (2000) : *Régulation Theory: The State of the Art*, Londres, Routledge.
- Boyer Robert, Elsie Charron, Ulrich Jürgens et Steve Tolliday (eds) (1998) : *Between Imitation and Innovation*, Oxford University Press.
- Caroli Eve (1995) : « Croissance et formation : le rôle de la politique éducative », *Économie et Prévision*, n° 116, 1995-5.
- CERI-CEVIPOF (2000) : *L'intégration européenne : entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Colloque du 26-27 mai, Paris, Presses de Sciences Po.
- Commission Européenne (1997) : *L'emploi en Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, septembre.
- Commission Européenne (1997) : *Le deuxième rapport européen sur les indicateurs scientifiques et technologiques 1997*, Études 1, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, EUR 17639 FR, décembre.

- Commission Européenne (1999) : *InfoEuro*, n° 14, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission Européenne (2000a) : « Les grandes orientations des politiques économiques de 1999 », *Économie Européenne*, DG 'Affaires économiques et financières', n° 68, Bruxelles.
- Commission Européenne (2000b) : « Prévisions économiques de printemps : une croissance soute nue pour 2000 et 2001 », *7 Jours Europe*, lundi 17 avril, p. 1.
- Commission of the European Communities (1999) : *Commission's recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community*, Mimeo Bruxelles, 30 mars.
- Conseil d'Analyse Économique (1998) : *Coordination européenne des politiques économiques*, n° 5, Paris, La Documentation Française.
- Davanne Olivier (1998) : *Instabilité du système financier international*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 14, Paris, La Documentation Française.
- Delors Jacques (dir.) (2000b) : « Les pionniers », *Communication au XV^e Symposium Enjeux-Les Échos*, Sardaigne, 5-8 mai.
- Delors Jacques (dir.) : (2000a) : « Tony Blair a obtenu un ralentissement du processus d'intégration », *Le Monde*, 3 mai, Dossier p. III.
- Dumez Hervé et Alain Jeunemaître (1996) : « The Convergence of Competition Policies in Europe: Internal Dynamic and External Imposition » in *National Diversity and Global Capitalism*, Berger et Dore (eds), Ithaca, Cornell University Press, pp. 216-238.
- Economic Policy Committee (1999) : *Synthesis Report on Structural Reforms in Member States*, Rapport au Council and the Commission, Bruxelles, 25 février, EPC/II/168/99.
- Esping-Andersen Gosta (1999) : *Ageing Societies, Knowledge Based Economies, and the Sustainability of European Welfare States*, Mimeo, Universita di Trento and Universitat Pompeu Fabra, septembre.
- European Commission (1998) : *Wages and Employment*, EC/DGV-OECD/DEELSA Seminar, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (1999a) : *Community Policies in Support of Employment*, Mimeo Brussels.
- European Commission (1999b) : *Joint Employment Report 1999, Part I: The European Union*, Mimeo Bruxelles.
- European Commission (1999c) : *Multilateral Review of Economic Reforms in Member States*, Communication au Council, Mimeo Bruxelles, 5 août, EPC/II/444/99.
- European Commission (1999d) : *Strategies for Jobs in the Information Society*, Rapport au European Council, 17 septembre, Mimeo, Bruxelles.

- European Council (1999a) : *Presidency Conclusions of the Cologne European Council*, 3-4 juin.
- European Council (1999b) : *Council Resolution on the 1999 Employment Guidelines*, Mimeo, Bruxelles, 29 juillet.
- Freeman Richard B. (1998) : « Wages, Employment and Unemployment: An Overview », *European Commission, EC/DGV-OECD/DEELSA Seminar*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, pp. 21-31.
- Freyssinet Jacques (1999) : « Système de régulation et stratégies des acteurs », *Les Cahiers de l'Observatoire de l'ANPE 'Les transformations du marché du travail'*, 30 et 31 mars, pp. 29-34.
- Giddens Antony (1998) : *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Londres, Polity Press.
- Goetschy Janine (1999) : « The European Employment Strategy: Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, n° 2, pp. 117-137.
- Goetschy Janine (2000) : « Union européenne et pactes sociaux nationaux : emploi et protection sociale à l'épreuve de la régulation conjointe », *CNRS-Université de Nanterre*, à paraître.
- Guterres Antonio (dir.) (1999) : *A European Employment Pact for a New European Way*, Rapport au Party of European Socialists, Milan, 1-2 mars.
- Herzog Philippe (1999) : *Manifeste pour une démocratie européenne*, Paris, Les Éditions de l'Atelier/Les Éditions Ouvrières.
- Herzog Philippe (2000) : « Former société en Europe », *L'Option 'Confrontations pour une démocratie participative'*, n° 12, mai.
- Institut de l'Entreprise (1998) : *Croissance et emploi : pourquoi les Pays-Bas font-ils mieux que la France ?* Séminaire organisé par l'Institut de l'Entreprise à l'initiative de la Commission 'Benchmarking' présidée par Bernard Esambert, Paris.
- Keizai Koho Center (1998) : *Japan 1998. An International Comparison*, Tokyo.
- Kim Haknoh (1999) : « Constructing European Collective Bargaining », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 20, n° 3, août, pp. 393-426.
- Majnoni d'Intignano Béatrice (1999), *Égalité entre femmes et hommes : aspects économiques*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 15, Paris, La Documentation Française.
- Marks Gary, Fritz W. Scharff, Philippe C. Schmitter et Wolfgang Streeck (1996) : *Governance in the European Union*, Londres, Sage Publications.
- Martin Andrew (2000) : *Social Pacts, Unemployment, and EMU Macroeconomic Policy*, Mimeo Center for European Studies, Harvard University, mai et Observatoire Social Européen, Bruxelles, à paraître.

- Maurel Françoise (dir.) (1999) : *Marché unique, Monnaie unique : trois scénarios pour une nouvelle géographie unique de l'Europe*, Rapport du groupe 'Géographie économique' du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation Française.
- Maurice Joël (dir.) (1999) : *Emploi, négociation collective, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Rapport du groupe 'Europe Sociale' du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation Française.
- OECD (1999) : *L'économie fondée sur le savoir : des faits et des chiffres*, Réunion du Comité de la Politique scientifique et technologique (GPST) au niveau ministériel, OCDE, Paris 22-23 juin.
- Orléan André (2000) : « L'euro souffrira d'une faiblesse intrinsèque tant que les Européens n'auront pas de projet commun », *Le Monde*, 23 mai, p. IV.
- Paillard Sandrine et Bruno Amable (2000) : *Intégration européenne et systèmes financiers. Y a-t-il convergence vers le modèle anglo-saxon ?*, Miméo CEPREMAP.
- Petit Pascal (1998) : « Formes structurelles et régimes de croissance de l'après fordisme » in *L'année de la régulation 1998*, vol. 2, Paris, La Découverte, pp. 169-198.
- Quermonne Jean-Louis (1999) : *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport Commissariat Général du Plan, octobre.
- Seibel Claude (1999) : « L'évolution du marché du travail en Europe », *Les Cahiers de l'Observatoire de l'ANPE 'Les transformations du marché du travail'*, 30 et 31 mars, pp. 19-28.
- Soete Luc (1999) : *The Challenges and the Potential of the Knowledge Based Economy in a Globalised World*, Mimeo, MERIT, septembre.
- Taddei Dominique (2000) : *Pour des retraites choisies et progressives*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 21, Paris, La Documentation Française.
- The Economist (2000a) : *European Business: Lean, Mean, European*, 29 avril.
- The Economist (2000b) : *The Void in Europe*, p. 19 et *The Void at the Heart of Europe*, p. 39, 20 mai.
- UNICE (1999) : « Libérer le potentiel d'emploi de l'Europe. La politique sociale européenne à l'horizon 2000 : les vues des entreprises », *Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe*, Bruxelles.
- Visser Jelle et Anton Hemerijck (1997) : *A Dutch Miracle*, Amsterdam University Press.
- World Bank (1999) : *Entering the 21st Century, World Development Report 1999/2000*, Washington DC.

L'implication de la société civile européenne pour le renouvellement du modèle social et des régulations économiques

Philippe Herzog

Professeur à l'Université Paris X-Nanterre

Introduction

L'Europe est une formidable réalisation qui a demandé énormément d'efforts. Mais cet « acquis », inachevé et fragile, doit être mesuré en fonction des défis d'aujourd'hui et de demain. L'Union européenne dispose d'une monnaie unique et elle va s'élargir considérablement, sans existence politique réelle en son sein ni à l'extérieur. La question d'une union politique, c'est-à-dire l'organisation d'un pouvoir légitime et efficace, est essentielle. Différentes options sont proposées, soit à l'échelle de toute l'Union, soit pour une avant-garde. Elles devraient faire l'objet d'un débat démocratique. Malheureusement la Conférence Intergouvernementale a lieu sans ce débat préalable. Quels que soient ses apports, elle ne résoudra pas le problème. C'est demain un changement du système institutionnel qui sera nécessaire.

Nous n'explorons pas dans ce texte les formes et les conditions institutionnelles d'une union politique, mais en quelque sorte les sous-bassements, le socle de l'Union. Nous pensons qu'on ne peut fonder l'avenir de l'Europe sur l'« acquis communautaire » tel quel. Le grand marché et l'euro entraînent une intensification de la compétition. Avec l'élargissement mais aussi la dilution des relations économiques extérieures de l'Union dans le marché mondial, c'est le libre-échange qui gagne. Certes, les États développent leurs coordinations. Mais comme le confirme le Sommet de Lisbonne, celles-ci ne mettent pas en cause la logique prédominante de l'Europe sociale concurrentielle. Nous voulons ouvrir d'autres options pour le renouvellement du modèle social et des régulations et il faut donc imaginer de nouvelles stratégies.

Tout en amplifiant l'action macro-politique, il est temps de penser à la mise en mouvement des sociétés, c'est-à-dire à une vaste implication des citoyens et des acteurs sociaux, pour qu'ils élaborent eux-mêmes les valeurs et les objectifs et prennent toute leur place dans la construction d'une Union aujourd'hui déléguée aux gouvernants et aux experts.

Une société civile européenne émerge actuellement mais, ni sa composition, ni ses fonctions, ne sont stabilisées. Les logiques d'action pour les droits fondamentaux et pour les conventions collectives manquent encore d'assises et de soutien, tant la question sociale reste dissociée des enjeux économiques, tant le marché se veut auto-régulateur, tant le système institutionnel ignore la participation des citoyens et de leurs organisations, sauf sur le mode du lobbying ou d'une représentation éloignée des sociétés.

Analysant les différentes options pour la société civile européenne, nous mettons en évidence deux logiques principales. Selon la première, on ne peut subvertir de l'intérieur la logique du marché, on peut seulement l'encadrer de l'extérieur par le droit et la réglementation. C'est la conception dominante de la régulation, qui se conjugue avec une politique macroéconomique mobilisant les outils spécifiques des États. Selon une autre conception, nous pensons qu'on peut et qu'on doit agir aussi de l'intérieur de l'entreprise et du système économique, en modifiant les rapports de pouvoirs et les critères de gestion. Les problèmes de la mise en mouvement des capacités humaines, de l'entreprise, de la régulation du marché et des structures économiques doivent devenir des problèmes de société à l'échelle européenne.

Explorant particulièrement cette deuxième logique, nous soulignons d'abord qu'elle est susceptible de faire ré-émerger le travail sur les finalités, qui doit primer sur les procédures et les moyens. Les enjeux européens de l'identité culturelle, du statut du travail et des biens publics sont mis en discussion.

Puis la question des nouvelles régulations est examinée à partir des défis d'une identité d'entreprise européenne, d'une maîtrise du marché financier et de l'organisation des territoires en porteurs de projets et de conventions.

C'est un véritable système de relations sociales européennes que nous avons en vue. Aujourd'hui, l'État national ne traite pas cet enjeu ou même fait obstacle. Mais l'expérience des acteurs de la société aidant, le temps d'une explication paraît venu. Au niveau communautaire, la représentation et la négociation appellent la définition d'un ordre public social et d'une gouvernance ouverte à la participation.

L'implication de la société civile transformera le socle de l'Union, le sacro-saint acquis communautaire, ce qui nous paraît nécessaire pour la formation d'une union politique viable.

En quelque sorte, nous cherchons à imbriquer trois défis pour relancer le projet européen : organiser un pouvoir politique, former société et forger

une identité culturelle. Ce faisant nous respectons les nations : ce sont les solidarités concrètes dont parlait Robert Schumann qui sont en jeu, solidarités qui à l'évidence ne sont pas créées par le système institutionnel actuel.

Ce rapport est un résumé d'un travail de recherche qui a mobilisé de très nombreux dirigeants d'entreprises et de banques, des syndicalistes et acteurs associatifs, des experts et des étudiants, réunis par l'association Confrontations dans la préparation d'un Colloque européen « Donner sens à l'union des Européens ». Il a pris appui sur les enquêtes et recherches conduites par les institutions européennes, et sur différents travaux de philosophie et de sociologie politiques⁽¹⁾.

Vers une Europe sociale concurrentielle ?

L'Europe sociale n'est pas encore un projet. C'est une référence qui s'estompé, des évolutions multiples et quelques réalisations (Quintin et Favarel-Dapas, 1999).

« Le » modèle social européen est une notion-référence qui désigne les traits communs des différents systèmes sociaux nationaux bâtis par les peuples européens.

Ces systèmes nationaux sont en voie de transformation pour faire face aux mutations. Une certaine convergence apparaît. Avec le Marché unique et l'euro, les institutions européennes ont incité à développer la flexibilité sur le marché du travail et les services marchands, au détriment des relations non marchandes de partage et de solidarité. La logique du marché n'exclut pas une politique sociale, bien au contraire, mais celle-ci est subordonnée à l'impératif de compétitivité.

La politique sociale européenne s'est développée sur plusieurs plans : un droit social ; un dialogue social et des négociations collectives ; des fonds pour la cohésion sociale ; des coordinations des politiques nationales de l'emploi. Leur évaluation est nécessaire.

Quel avenir pour le droit social ?

Les Traités autorisent à faire vite et à fond la « libéralisation » des échanges économiques, mais à pas comptés la législation sociale. Celle-ci a commencé d'émerger, visant notamment la libre circulation des personnes, un certain aménagement de la flexibilité, quelques garanties d'information et de consultation pour les travailleurs. Mais les contradictions du droit social européen sont nettes : contradiction entre un droit du marché et de la concurrence unifiés et puissants, et quelques morceaux de droit social et de l'entreprise communs ; contradiction entre le droit européen de la liberté de circulation et le droit national de la protection des travailleurs dans l'emploi ;

(1) Nous publions une brochure qui développe cette recherche (Herzog, 2000).

entre le droit boursier et le droit des travailleurs à l'information. Par ailleurs, les rémunérations, le droit syndical, le droit de grève et le lock out sont exclus des compétences communautaires. En clair, un conflit social de nature européenne n'a pas de débouché institutionnel.

La nouvelle Conférence intergouvernementale devrait s'occuper d'améliorer le cadre des Traités pour le droit et l'action sociale. Mais la présidence portugaise, réaliste, propose très peu d'évolutions. Le passage du vote de l'unanimité à la majorité qualifiée – test de la volonté d'agir ensemble – n'est suggéré que pour améliorer la sécurité sociale des travailleurs migrants et traiter les conditions d'emploi des travailleurs immigrés en séjour régulier. Concernant la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, il est souligné qu'il faut exclure « les domaines les plus sensibles concernant les modalités de résolution des conflits du travail... qui sont directement liés au droit de grève ».

La Convention qui rédige une Charte des droits fondamentaux devrait y inclure des droits sociaux. Si elle s'inscrit ensuite dans les traités, on disposera de références-appuis pour l'action et la négociation sociales. C'est urgent avant l'élargissement. Mais le patronat européen n'est pas disposé à négocier. Il faut que le politique prenne aussi ses responsabilités. Pourtant le Conseil ne paraît pas vouloir développer la législation sociale. Dick Benschop (2000), ministre d'État des Pays-Bas, est très clair : pour les États « cette tâche est à peu près achevée ».

Depuis le Traité d'Amsterdam, les États confient aux partenaires sociaux européens le soin de négocier, après quoi le texte de l'accord devient une loi. Le paradoxe est que le système européen de négociations collectives, à peine érigé ainsi en législateur... est en panne.

Les difficultés des conventions collectives européennes...

La Fondation de Dublin (1999) pour l'amélioration des conditions de vie et de travail vient de mettre à jour une synthèse sur les négociations collectives. Ses conclusions sont claires : l'intensification de l'intégration économique européenne aura « inévitablement un impact sur les systèmes nationaux de négociation, [mais] on ne peut pas dire [qu'elle] conduira automatiquement à l'europanisation des négociations collectives ».

Udo Rehfeldt (2000) présente une analyse éclairante des évolutions au niveau des entreprises multinationales. La formation des comités de groupe européens est un succès de la stratégie syndicale. Mais si l'objectif final est la négociation collective, on en est loin. Tout juste peut-on citer les cas de Danone (information préalable aux restructurations – mais c'est un accord-cadre non directement applicable) et de Vauxhall. En fait, souligne Udo Rehfeldt, la fonction première de ces comités d'entreprise est l'échange et la communication entre des salariés de différents pays, issus de systèmes de représentation différents. C'est le début d'une relation de confiance. Ensuite viendront peut-être des objectifs d'action. Les stratégies syndicales

différent à cet égard, car elles sont déterminées par des systèmes et cultures nationaux foncièrement différents. En Grande-Bretagne, où l'entreprise est le seul canal de négociation, les syndicats misent sur le comité de groupe européen comme un levier. Mais en Allemagne, ils misent sur le secteur, lieu de négociation collective institué hors de l'entreprise. Si l'on confortait juridiquement le comité d'entreprise européen, cela pourrait déséquilibrer le système national et opter vers un système européen basé sur la seule entreprise...

Au niveau sectoriel, les organisations d'employeurs s'opposent le plus souvent à toute négociation. L'UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe) ne coordonne pas les fédérations patronales de branche. Dans la métallurgie et la chimie, le dialogue social européen est inexistant.

Au niveau des négociations interprofessionnelles, des pactes sociaux tripartites ont été mis en place dans plusieurs pays, explicitement souscrits en lien avec le choix de l'intégration économique européenne. Il ne s'agit pas de stratégies de coopération avec les autres pays mais de logiques de négociation sociale pour la compétition économique, incluant notamment des restrictions salariales. On a pu parler, peut-être avec excès, de « corporatisme compétitif ». Certaines coordinations transfrontières ont vu le jour, la plus connue étant l'accord de Doorn entre confédérations syndicales autour de la métallurgie allemande (septembre 1998)⁽²⁾.

Au niveau européen, des accords interprofessionnels ont été élaborés pour le congé parental, le temps partiel, les comités d'entreprise. Mais aujourd'hui, les propositions de négociation émanant de la CES (travail précaire, formation tout au long de la vie...) se heurtent au refus de l'UNICE. Rappelons que l'UNICE a besoin d'un vote à 80 % de ses membres pour avoir mandat de négociation. Il suffit de deux grands pays pour bloquer : le patronat anglais plus un. Et l'UNICE ne peut ratifier un résultat de négociation qu'à l'unanimité.

La Fondation de Dublin souligne des tendances à la re-nationalisation des conventions. Chaque système national de partenaires sociaux ajuste son comportement face à une compétition aiguisée. Or, une chose est de tenter de préserver les apports des systèmes nationaux, une autre est d'établir une solidarité.

... Et celles des fonds structurels

L'apport des fonds structurels européens pour la modernisation des politiques publiques nationales et pour l'élaboration d'une culture d'action publique européenne est incontestable (Lévy, 1999). Ils ont incité à bâtir des partenariats pour élaborer des projets de développement territorial et à éva-

(2) Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas.

luer l'utilisation des ressources. Toutefois, de fortes limitations tiennent à l'absence des entreprises transnationales dans les conventions et aux obstacles dressés contre l'implication de la société civile, en raison de l'exercice vertical de ses pouvoirs par l'État et son bras administratif. En France, l'argent européen a pu être renationalisé pour cofinancer les programmes pré-établis dans les contrats de plan État-région.

Dans l'évaluation que font Fayolle et Leauger (1999) de l'impact de ces fonds sur le rattrapage éventuel des régions en retard, ils soulignent qu'il faut tenir compte de l'appartenance nationale des régions et donc des différentes pratiques des États : « Il est rare que les cofinancements parviennent à doubler la mise pour les régions pauvres, alors qu'ils peuvent la tripler ou la quadrupler pour des régions de richesse moyenne ou élevée, sans parler de quelques régions riches exceptionnellement dotées. Il pleut toujours où c'est mouillé ! Ce constat n'est évidemment guère surprenant : les régions riches sont plus à même d'accompagner les fonds structurels. Mais on peut s'interroger sur l'intensité de l'effort que consentent les États nationaux pour corriger ce biais anti-redistributif ».

Au total, si la convergence économique entre les États membres a progressé, les inégalités entre régions se sont accrues, notamment en France, Italie et Grande-Bretagne, moins significativement en Espagne.

Or la réforme actuelle des fonds structurels est très préoccupante. L'agenda 2000 est une régression : les ressources communautaires disponibles plafonneront d'ici à 2006, alors même que des pays d'Europe centrale et orientale en grand retard de développement auront commencé d'entrer. Dans ces conditions, c'est vers l'argent privé que les territoires devront se tourner beaucoup plus, et certes il y a et il y aura beaucoup de capitaux dans l'Union. Mais leur logique d'investissement est beaucoup plus discriminatoire que celle de la dépense publique. De surcroît, sans « harmonisation » fiscale, la concurrence entre les territoires et les phénomènes de polarisation-exclusion seront multipliés.

Le Conseil souhaite dorénavant mobiliser une partie des fonds structurels au service de sa « stratégie européenne pour l'emploi ». La Commission entreprend une consultation qui doit déboucher sur des décisions sous la Présidence française. Elle propose une véritable promotion des initiatives pour le développement local (Commission européenne, 2000). L'intérêt est clair : susciter le dialogue social sur le terrain, faire entrer les acteurs territoriaux dans le processus de coordination des politiques nationales, inciter les États à décentraliser plus et à faire appel à des partenariats territoriaux. Mais le problème est double. Peut-on concevoir des projets de développement territorial sans définir les responsabilités des firmes multinationales dans les conventions pour traiter les restructurations ? Que deviendront les politiques régionales européennes qui ont permis de développer des coopérations entre les territoires, de créer des réseaux inter-territoriaux, amorçant ainsi une cohésion ? Le risque d'une régression de ces pratiques qui ne pourront être traitées dans le cadre de la coordination des politiques de l'emploi, est patent.

Limites des coordinations des politiques nationales pour l'emploi

Manifestement ce n'est pas par la législation sociale, ni par le financement communautaire, que les États souhaitent aujourd'hui avancer en matière d'Europe sociale, mais par la coordination des politiques nationales. Quitte à produire une conclusion avant les éléments d'analyse, nous citerons d'emblée ce que dit Tony Blair (2000) de la stratégie européenne, qui traduit fort bien la réalité : « La législation pour propulser la libéralisation, mise en œuvre par de fortes institutions indépendantes. L'évaluation et la surveillance mutuelle par les pairs, pour que les bonnes pratiques deviennent la norme dans les domaines où les États-membres ont la responsabilité unique ou principale, comme la politique sociale et d'emploi ». Fabriquer le marché est la loi commune et cela s'accompagne maintenant d'une pression explicite des pairs sur la politique sociale de chaque État.

C'est bien ainsi que la « coordination » a commencé, avant le sommet de Luxembourg de décembre 1997. Toute la période de transition vers l'euro est marquée par une adaptation des systèmes nationaux que résument ainsi Hassel et Hoffmann (2000) : « il n'y a plus de doute quant à l'orientation de la politique sociale nécessaire face aux contraintes de l'économie européenne... Restrictions salariales, plus de flexibilité pour les conditions de travail, différenciation des salaires et incitations accrues pour l'insertion dans l'emploi ».

Ces réformes suivent largement les recommandations de la Commission formulées initialement dans le *Livre Blanc* de 1993 et spécifiées dans les priorités du Sommet d'Essen pour l'emploi (1994).

Là où les différences sont nettes, c'est en ce qui concerne le rôle des partenaires sociaux. La coopération pour l'adaptation est plus forte dans les pays du Nord et en Autriche, informelle aux Pays-Bas, formelle en Italie et en Irlande. Tantôt les traditions corporatistes jouent, tantôt les syndicats choisissent une stratégie délibérée d'influence sur les réformes. C'est « coopérer ou la perspective d'être marginalisés ». Pactes sociaux ou pas, sur le fond les différences des réformes ne sont pas fondamentales. Toutefois, Jacques Freyssinet (2000) note une corrélation positive entre ces pactes et les résultats en termes de croissance et d'emploi dans plusieurs pays⁽³⁾. Des logiques de coopération peuvent donc permettre l'apprentissage de nouvelles relations sociales nationales, et favoriser leur émergence au niveau communautaire.

Incontestablement, la coordination initiée à Luxembourg en décembre 1997 a impulsé de nouvelles démarches administratives. Annie Gauvin (2000) souligne qu'elle a permis un véritable travail interministériel national, suscité l'effort d'évaluation pour rendre des comptes, nourri une relation d'information mutuelle entre États européens, permis de mieux décoder les straté-

(3) Notamment Irlande, Pays-Bas, Danemark.

gies des autres. Mais la comparabilité des données fournies par les États n'est nullement établie et les indicateurs sont peu lisibles. Et deux limites de fond apparaissent : la gestion du chômage reste privilégiée et l'implication des acteurs sociaux et économiques est faible : « il n'y a pas l'effet de levier attendu », et si ces limites ne sont pas dépassées, « dans deux ou trois ans toute la procédure ira à l'échec ».

À Cologne en 1999, le Sommet européen s'est prononcé pour un dialogue entre les institutions européennes et les partenaires sociaux sur la substance des trois procédures de négociation des politiques nationales. Ce sera le dialogue macroéconomique européen. Si ce dialogue ultra-centralisé manque foncièrement d'assises dans les sociétés réelles, il peut du moins avoir le mérite d'obliger les États à expliciter la cohérence de leurs actes, sinon leur « stratégie ».

Lisbonne et la victoire de la logique Blair-Aznar

Le sommet de Lisbonne formule un nouvel objectif stratégique pour la décennie 2000-2010 : réaliser une croissance dynamique (3 % en moyenne) et innovante, permettant d'atteindre le plein emploi.

Cette stratégie repose sur le choix de la « nouvelle économie » basée sur la connaissance et la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information. Elle appelle un renforcement du modèle social européen, reposant sur l'investissement des personnes.

Un examen attentif nous conduit à partager ce diagnostic du « Bulletin Quotidien Europe » (6 et 7 mars 2000) : « La victoire de la troisième voie » (Blair-Aznar). La politique de « réformes structurelles », qui fait l'objet d'une coordination depuis le sommet de Cardiff de 1998 est en effet au cœur de la stratégie de Lisbonne, avec une substance sans équivoque : la poursuite et l'accentuation de la « libéralisation ». Il s'agit tout particulièrement du commerce électronique, du marché financier européen et des services collectifs.

Pour être plus vague, le volet social complémentaire est néanmoins typé. L'éducation tout au long de la vie n'est conçue avec précision que comme la connexion à Internet. L'intégration sociale est considérée comme une conséquence de l'accès à la connaissance et de l'effort d'insertion des exclus dans l'emploi ; le dialogue social n'est vu que comme le lancement des débats relatifs à l'économie de la connaissance.

Il est significatif que la création d'un Observatoire des mutations industrielles ait disparu de l'agenda. Les syndicats européens y comptaient beaucoup pour disposer d'un outil d'information et d'analyse sans lequel ils ne peuvent pas étudier les restructurations.

La logique de ces « choix de structures » est clairement la libéralisation et la valorisation de la connaissance, sans que l'Union ne traite les problèmes fondamentaux des conditions collectives du développement et de la cohésion sociale.

L'absence de culture publique européenne entretient clairement une asymétrie en faveur du privé, qu'on ne trouve pas même aux États-Unis. Par exemple, l'Europe ne se soucie pas de la localisation de ses centres de décision, du contrôle de ses capacités humaines et productives. Il y a une identité américaine pour les sociétés d'outre-Atlantique, souligne Jean Gandois (2000), mais rien de tel au niveau européen. L'impact sociétal et économique d'un grand marché financier intégré n'est absolument pas considéré, comme si la finance de marché avait réponse à tout.

L'État français ne devrait-il pas s'exprimer sur tout cela ? À le faire, il trouverait une écoute et des partenaires, et un autre modèle pourrait s'affirmer face à celui de l'Europe sociale concurrentielle.

Étroitesse des scénarios

Les dirigeants d'entreprises et les syndicalistes avec qui nous travaillons soulignent le handicap que constitue l'absence d'une politique industrielle, commerciale et sociale de la zone Europe.

En regard de ces préoccupations, les travaux prospectifs disponibles, en particulier ceux du Commissariat Général du Plan, nous paraissent trop étroits.

Certes, ils ne partagent pas l'opinion du Conseil et de la Commission, pour qui l'Europe serait partie naturellement vers une croissance durable et le plein emploi, les nouvelles technologies aidant.

Pour le rapport du groupe présidé par Robert Boyer (1999) l'espace économique va s'intégrer beaucoup plus avec l'euro, ce qui entraînera de nouvelles tensions et menaces de « chocs » dont le traitement appelle des comportements plus coopératifs entre les membres de l'Union, et une capacité de « gouvernement » envers le monde extérieur. Le rapport du groupe présidé par Joël Maurice (1999) souligne les risques de dumping salarial et social, et montre que la coexistence de modèles fortement différenciés est profondément instable en raison du manque de coopérations significatives. Les scénarios Boyer 1 et Maurice A sont présentés comme des repoussoirs.

Le scénario en marche actuellement est celui de l'Europe sociale concurrentielle (Maurice B). Nous en avons parlé. Ce scénario n'est pas celui du laisser-faire en Europe, mais d'une forte coordination-incitation mutuelle, qui pousse chaque État à réaliser ce type de convergence.

Cependant les scénarios Boyer 2 et 3 ne considèrent que les outils de l'administration publique, ils n'explorent pas les options d'action dont la société est porteuse. Le scénario 2, jugé le plus acceptable par la France, propose une « interprétation pragmatique des Traités et de nouveaux instruments ». Il mise sur le rôle du Conseil européen et du groupe des ministres de l'économie et des finances des pays membres de l'euro, dont la sagesse pourrait conduire à adopter des politiques économiques plus dynamiques. Le scénario 3 propose une « Europe des règles et des procédures », où les

États et même les partenaires sociaux cherchent à être plus coopératifs, sans interventions publiques substantielles, mais seulement par l'acceptation de disciplines positives concertées. Mais n'est-ce pas là la mort de la politique, quand tout est règle et rien n'est projet ? En fait, ces deux scénarios sont peu différents et ils se complètent. Plus ambitieux est le scénario 4, celui où l'on forme un système institutionnel fédéral. Mais il est jugé très peu probable... et même inutile : « la discontinuité avec le scénario précédent n'est pas si grande ».

La réserve est immense envers des politiques communes qui exigeraient des projets communs avec des financements communs, des partages de ressources et de responsabilités, l'organisation de coopérations, tout cela mobilisant les acteurs des sociétés réelles. Ceci est souligné sans détours par le groupe présidé par J-L. Quermonne (1999), qui juge ces politiques publiques communautaires irréalistes aujourd'hui... soi disant en raison de l'insuffisance d'intégration économique.

Par ailleurs, les dirigeants politiques évoquent les coopérations renforcées « comme une question clé pour l'avenir ». Mais qui parle de coopérations renforcées pour accomplir des projets sociaux et économiques ?

L'absence de politiques communes est souvent « expliquée » par l'opposition des opérateurs de marché et par la division des États. Mais on trouve des dirigeants d'entreprise et des dirigeants politiques – certes minoritaires – qui souhaitent surmonter ces obstacles. La tâche est difficile : il faut définir les responsabilités sociales des entreprises européennes et former des biens publics, organiser une économie de partage et de coopération, ce qui appelle des choix de structures communs, des partenariats respectant les diversités.

Le groupe de J. Maurice présente des scénarios qui misent sur l'action pour obtenir des choix plus coopératifs : en cela ils sont plus toniques que les précédents. Le scénario C mise sur un regain syndical et une très forte coordination européenne des syndicats, en particulier pour les salaires. Dans le scénario D, il n'y a pas de résultats substantiels au plan des négociations mais des résultats politiques : face aux tensions sociales, le Conseil de l'Union dégagerait des moyens massifs pour renforcer la protection sociale et la cohésion. Ces deux scénarios sont en fait complémentaires. Mais leur réalisme est limité de nombreuses façons. La question de l'entreprise n'est pas du tout posée, alors qu'elle est cruciale. La conception de l'action syndicale est classique, conduite au sommet, et autour d'une conception trop proche de ce que veulent les syndicats allemands, c'est-à-dire non conçue dans la diversité.

Examinant aussi tous ces scénarios, Jacky Fayolle (2000) note comme nous les fortes tendances à la dépolitisation de l'action publique que véhiculent les mécaniques de règles et coordinations. Les auteurs ne voient qu'une alternative : un pouvoir fédéral. Ils la jugent irréaliste. Mais ce qui est irréaliste est le vieux modèle du fédéralisme. Aidons les peuples à s'impliquer, à se rapprocher, à bâtir leurs options, et d'autres voies pour se fédérer apparaîtront.

Nombre d'acteurs de la société civile européenne émergente empruntent des voies d'action juridique visant à établir des droits fondamentaux dans l'Union européenne⁽⁴⁾. Ces stratégies n'assument pas nécessairement les concepts de l'ancien mouvement fédéraliste, mais elles visent en tout cas à former les bases d'une Constitution, dans laquelle l'identité sociale de l'Union serait clairement établie. Ces efforts reflètent aussi l'idée populaire d'une « convergence vers le haut ». Fort utiles, ils ne sont pourtant qu'une des voies nécessaires.

Les droits fondamentaux européens ne sont pas directement applicables, sauf sur les questions de compétence communautaire exclusive. Et l'effectivité du droit ne passe pas que par des lois, il faut des financements et des conventions, des programmes d'action publique, des pouvoirs pour les acteurs de la société civile et des partenariats entre eux dans l'espace économique.

Le tableau ci-après présente de façon synthétique notre ré-interprétation critique des scénarios de l'administration publique française et ouvre sur les voies que nous voulons ici explorer.

Débuts et ambivalences d'une société civile transnationale

La notion de société civile doit faire l'objet d'un examen critique⁽⁵⁾.

Quelques références théoriques sur le couple société civile-régulation

Dans la pensée antique, la politique enveloppait toute la vie sociale. Le domaine public était celui de la liberté et le domaine privé celui de la nécessité et du travail servile.

Puis comme Marx l'a montré, la formation de l'État moderne a été liée à la distinction entre l'économie et la politique et à la formation d'une « société économique ». Au XVIII^e siècle le rapport entre la société et l'État a commencé à s'inverser. La société s'est libérée, tout en acceptant une contrainte d'État. Norberto Bobbio (1998), analysant la pensée de Hegel, rapporte que deux transformations ont eu lieu alors : d'une part, la société civile est devenue une « société réglée et dirigée juridiquement », d'autre part, l'État est devenu lui-même un « État de droit différant de l'État éthico-politique ». *En d'autres termes, la société civile et la régulation sont intimement liées. Les fonctions de la société civile ne se définissent qu'en relation avec le marché et l'État.*

(4) Par exemple en France le réseau CAFECs (Carrefour pour une Europe civique et sociale). Il fait des propositions pour une charte des droits fondamentaux. Une convention réunissant des élus européens et nationaux a été chargée de la rédiger. Les associations essaient d'influencer son contenu. Cf. FONDA pour la vie associative, 18 rue de Varenne, Paris 7^e.

(5) Mme Sigmund, rapporteur du Comité économique et social européen, a rappelé le caractère dynamique de cette notion, qui décrit une culture et une action autant qu'une structure de la société. Cf. Avis sur le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne (22 septembre 1999).

Une typologie des scénarios pour l'Europe sociale

Type de construction sociale			
Type d'action	Prédominance des modèles sociaux nationaux	Convergence sociale	Solidarité dans la diversité
Prédominance du marché et coordinations non coopératives	Réalités actuelles Maurice A Boyer 1	Europe sociale concurrentielle Maurice B	
<p>Action macro-politique, économique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procéduralisation du droit • Coordinations et coopérations renforcées 	Boyer 3 Boyer 2	Variantes Boyer 2 et 3	Maurice D Solidarités redistributives sans partage de projets de développement
<ul style="list-style-type: none"> • Institutionnalisation d'une avant-garde mais maintien d'une subsidiarité sociale nationale stricte • Développement du dialogue social et des coopérations sociales 	J-L. Quermonne	Boyer 4 Maurice C « Europe sociale intégrée »	
Formation et participation d'une société civile européenne		Stratégies juridiques de constitution sociale de l'Union	Européens porteurs de projets communs de développement et solidaires dans leur réalisation

Dans la pensée utilitariste libérale, le marché est auto-régulateur. Gunnar Myrdal (1953) a écrit que la théorie de la main invisible est néanmoins « contrainte d'adopter une insoutenable fiction communiste en ce qui concerne l'unité de la société » : elle conçoit le marché comme un bien commun. Ceux qui désignent aujourd'hui la politique de la concurrence ou la stabilité budgétaire comme des biens publics européens sont, à notre avis, des héritiers de cette pensée. Avec Karl Polanyi (1944), nous pensons au contraire que « le socialisme est au premier chef la tendance inhérente d'une civilisation industrielle à transcender le marché auto-régulateur, en le subordonnant consciemment à une société démocratique ». Par l'action sociale et politique, le travail, la terre et la monnaie ne peuvent plus être considérés comme de simples marchandises, mais comme de véritables biens publics répondant à d'autres principes éthiques que l'échange donnant-donnant : le don, le partage, la réciprocité.

L'invention du « social », qu'ont analysée des théoriciens de l'école des conventions comme Robert Salais, a marqué la conscience des citoyens et la conception de la société civile. Hannah Arendt (1958) écrit : « [le social] coïncida historiquement avec la transformation en intérêt public de ce qui était autrefois une affaire individuelle concernant la propriété privée ». Elle souligne l'« élévation du travail au rang d'activité publique ».

Mais si l'invention du social est l'action qui vise à se libérer de la coercition du marché, elle est aussi, historiquement, une « socialisation du public ». La protection sociale a été confiée à une administration publique (Myrdal parle de « ménage collectif »), avec le risque souligné par Arendt, d'« une humanité complètement socialisée [qui] n'aurait d'autre but que d'entretenir le processus vital »⁽⁶⁾ (c'est-à-dire travail-production-consommation).

Selon nous, considérer le « social » comme distinct du marché et de la politique, comme le veut la conception ultra-dominante aujourd'hui, c'est aller jusqu'au bout d'une tendance historique qui, dans sa manière de maîtriser le marché, a provoqué des formes de dépolitisation.

La société civile institutionnalisée dans l'après-guerre a été imbriquée à la formation de l'État-providence, lui-même capable du contrôle de l'entreprise nationale et de son financement sur un territoire délimité. Ce modèle est aujourd'hui miné. La mondialisation renouvelle la tendance à la formation d'un système de marché autorégulateur, lui-même exigeant une « société de marché », tendances que Karl Polanyi croyait dépassées grâce à l'intervention sociale et publique. L'entreprise multinationale, puisant dans la globalisation financière et s'émancipant du contrôle public, est carrément aujourd'hui l'objet d'une marchandisation (par l'industrie boursière – la *private equity*) et d'une désocialisation. La régulation de la monnaie et celle du commerce sont confiées à des agences publiques, auxquelles les États abandonnent leur responsabilité directe. L'État national garde en héritage toute la responsabilité du social. Une construction sociale transnationale mettrait en cause les prérogatives du pouvoir d'État.

(6) *Op. cit.*, p. 134.

Le pacte fondateur de l'Union européenne sépare organiquement le social de l'économique et du politique (Herzog, 1999). Évoquant le Traité de Rome, Alain Supiot (1999) écrit : « on croyait alors possible de mettre en commun l'économique et de placer le social dans une réserve nationale ». Il poursuit « reprendre sérieusement la question du travail au niveau européen ne peut donc consister à rabâcher le thème assez stérile d'une mythique « Europe sociale »... Reprendre sérieusement la question du travail suppose... de cesser d'y voir une question « sociale », et de l'aborder dans son unité ».

Société civile transnationale, marché autorégulateur et agences publiques

La notion de société civile transnationale a fait irruption à l'échelle mondiale face aux enjeux de l'organisation du commerce. Elle émerge dans l'Union européenne à l'occasion de luttes sociales et lors de la Conférence intergouvernementale conduisant au Traité d'Amsterdam. C'est une notion encore peu travaillée, très chargée d'émotion, et qu'il faut approfondir.

Et d'abord, quelle est sa composition ? Cette question est beaucoup plus complexe que ne laisserait penser la réponse empirique popularisée par les médias : les ONG.

Jan Aart Scholte (1999) s'interroge : « Qu'est-ce que la société civile ? ». Il répond : « ce n'est pas l'État, ce n'est pas le marché ni l'entreprise, c'est donc un troisième secteur ». Poursuivant, il se demande « qu'est-ce que la société civile globalisée ? ». Il répond : « c'est un mouvement qui exprime des préoccupations qui transcendent les territoires, traduisant l'émergence du « global thinking » et associé à la fin du monopole d'État sur la gouvernance ».

Dans le livre « Vers une société civile européenne », Pier Virgilio Dastoli laisse les entreprises en dehors de la société civile, pour la raison que « leur objectif est de faire du profit et non pas l'expression citoyenne et sociale ». Il sort de son champ les représentants des entreprises, les syndicats, les associations caritatives, socio-culturelles et sportives, car liés au monde économique dont le but est la maximisation du profit.

Critiquant ce point de vue, Claude Fischer (2000) écrit : « laisser les entreprises et leurs représentants en dehors de la société civile... n'est-ce pas refuser d'intervenir sur les gestions et les stratégies des entreprises et n'est-ce pas dire au fond, on ne peut pas toucher à la gestion et à ses règles, on ne peut au mieux que les encadrer de l'extérieur... Mais pourra-t-on réguler le marché sans l'expérience des entreprises ? Comment construire une Europe sociale sans les entreprises ? C'est réduire les forces sociales et civiques à une intervention sur le terrain du droit ». Et des luttes sociales. En effet ces définitions ont le terrible inconvénient d'entériner la séparation du social et de l'économique. Nous ne pouvons pas les suivre.

L'ancienne conception philosophique de la société ne postulait pas de coupure entre la société civile et l'entreprise. À l'époque de l'entrepreneur et des communautés de métiers, elle ne se posait pas la question. Ensuite, l'entreprise a acquis une identité sociale. Mais précisément quand elle tend aujourd'hui à se désocialiser, une éjection hors du champ de la société organisée risque fort d'entériner cette tendance sans la contester. La sortir du champ de la société civile, c'est la déresponsabiliser.

Le conflit de définition sur la composition de la société civile ne fait que traduire des divergences quant aux fonctions et à la représentativité de ses acteurs. Les conflits d'intérêt entre eux sont réels et chacun d'entre eux peut avoir tendance à se prévaloir de l'intérêt général au nom de ses intérêts propres.

Historiquement, la société civile organisée a assumé des fonctions spécifiques dans la régulation économique. Elle négocie et gère le social et la solidarité. Elle a été conduite à s'impliquer dans les processus politiques de définition de l'intérêt général, en empruntant deux voies : la lutte des classes et la conquête de positions dans la représentation politique élue. Ces voies ne sont nullement caduques, mais leurs insuffisances sont reconnues. La lutte des classes n'assume pas l'unité de la société et la coopération de ses parties par delà ses antagonismes. La représentation est happée par la logique intra-institutionnelle des pouvoirs. *La négociation et la co-gestion constituent en quelque sorte une troisième voie, appelée à se développer*, qui n'exclut pas les deux autres mais les transforme en profondeur.

Dans une partie stimulante de son essai, Scholte montre que la « global civil society » est concomitante d'une mutation de l'exercice du gouvernement, l'État perdant son monopole. D'une part, la gouvernance devient privée – et s'agissant de la global finance, il s'agit même d'une « full scale privatisation of governance » –, d'autre part, la fonction publique de gouvernance est confiée à des agences infra et supra-étatiques. La « nouvelle » société civile organisée (ONG) s'est coulée dans le mouvement, se confrontant directement au marché d'un côté, à la gouvernance supra-étatique des agences de l'autre (de l'OMC à la Commission européenne – qui est elle-même une sorte d'agence disposant d'un pouvoir politique). Mais le risque n'est-il pas que ces acteurs, s'inscrivant dans cette mutation de la gouvernance au nom de l'exercice de la citoyenneté, contribuent à en structurer ses caractéristiques, ses vertus mais aussi ses vices ?

Où est le progrès ? Dans le fait que chaque citoyen élabore une conscience des « global civic duties », renouvelle librement son droit d'association, sans subordination aux organisations traditionnelles et concourt à l'élargissement du champ des pratiques démocratiques. Ainsi se forme un nouveau type de pouvoir civique, branché sur le marché et sur l'État ou ses agences.

Où sont les risques ? Jean-Claude Boual (1999) affirme que le « dialogue civil » est « plus large, plus vaste que le dialogue social, il concerne toute la société ». La légitimité des partenaires sociaux repose sur leurs responsabilités dans le champ du travail et il est incontestable que se posent

des problèmes nouveaux de cohérence entre le travail et les autres activités de la vie humaine. Cela étant, les acteurs du dialogue civil mènent essentiellement une action visant à l'explicitation de droits fondamentaux, par les voies de l'action civique et du lobbying auprès des institutions supranationales. Certes, ils s'impliquent dans le « social » et veulent notamment élaborer une « citoyenneté sociale ». Mais une stratégie essentiellement juridique rencontre rapidement ses limites : le social est le produit de stratégies de gestion et de programmes publics, il « coûte ». Les enjeux de pouvoir sur la gestion, le financement, les critères d'efficacité, sont cruciaux pour l'effectivité... et même pour la définition du droit. *Nous sommes convaincus qu'on ne doit pas décider prématurément la supériorité du dialogue civil sur le dialogue social, que le premier doit prendre conscience des contraintes et des enjeux de gestion ; que le second doit viser une co-gestion ; et que les ONG ont besoin de coopérer intimement avec les syndicats et les entreprises pour que les richesses civiques dont elles sont porteuses puissent pleinement fructifier.* À défaut, se matérialiseraient les risques de former une « uncivil society » qu'évoque Scholte : défaillance de capacité constructive, politiques et représentations inadéquates, pratiques non démocratiques.

Exprimons encore une préoccupation. Aujourd'hui, des mouvements civiques s'impliquent dans l'action sur la régulation à l'échelle mondiale. Autant cela est justifié, autant cela ne saurait se substituer au développement de l'action dans l'espace européen. Construire des solidarités effectives entre les peuples européens est même, selon nous, une condition essentielle d'une meilleure implication à l'échelle mondiale.

Deux options pour la société civile face au défi de nouvelles régulations

La régulation est conditionnée par la structure de la société. Face aux mutations et aux crises, on doit interroger ensemble le type de régulation et le choix des structures.

Aujourd'hui, la privatisation et la désocialisation de l'entreprise vont de pair avec la dépolitisation de la régulation. Les devoirs de l'État pour la cohésion sociale sont au contraire accrus. Le compromis fordiste cède sous le pouvoir des actionnaires financiers et de l'exigence de « création de valeur ». La politique économique doit garantir le pouvoir de marché et sa stabilité, elle est auto-circonsrite par tout un système de règles et d'agences (pacte de stabilité, banques centrales indépendantes, etc.). Ces tendances sont cependant ambivalentes. Les gérants de fonds de pensions et de « mutual funds » évaluent et interrogent la gestion d'entreprise, certes en fonction des seuls critères de rentabilité financière, mais d'autres acteurs pourraient faire de même, avec d'autres critères. Par ailleurs, comme on l'a vu à Seattle, l'exigence d'une gouvernance plus politique des « agences » s'affirme. *Une nouvelle responsabilité de la société civile pourrait se former dans l'espace économique, en même temps qu'une politique moins étatique et plus sociétale de l'intervention publique.*

Nous postulons que la définition de l'intervention publique à une échelle transnationale exige une coopération public-privé, entièrement à imaginer. Les États devront accepter des partenariats avec les entreprises et les autres acteurs de la société civile.

Certes, le système de marché se veut autorégulateur, mais la société de marché dont il a besoin ne peut être confondue avec celle du XIX^e siècle. En effet, la « révolution de l'intelligence » pose des enjeux tout à fait nouveaux que le « capitalisme patrimonial » s'efforce de penser en termes de capital humain, de propriété intellectuelle, ou encore d'actionnariat salarié. Cela expose l'entrepreneur et l'actionnaire capitalistes à solliciter la participation des individus-travailleurs, lesquels sont porteurs d'autres valeurs et intérêts. Potentiellement, la définition des pouvoirs et des critères de gestion pourrait bouger.

La recherche de nouveaux critères de gestion devrait être réactivée. À l'heure de la « nouvelle économie », il est stupéfiant de voir mesurer les gains d'efficacité plus que jamais en termes de productivité apparente du travail et de nombre d'ordinateurs installés. Aucun débat public n'a lieu sur la nature de la productivité. C'est une régression : il y a plus de vingt-cinq ans, l'INSEE livrait une « Fresque historique du système productif » qui montrait l'importance et la complexité de sa mesure. Il y a treize ans, Antoine Riboud (1987) s'écriait « on s'est trompés de productivité » : en valorisant les hommes et les systèmes d'information, on aurait peut-être moins de productivité apparente, mais plus d'efficacité du capital. Il faut aussi rappeler les travaux d'économistes marxistes (Boccard, 1985).

Les stratégies de restructurations pourraient également faire l'objet de débats d'options. Tout le monde sait qu'il y a de bonnes et de mauvaises fusions et restructurations : mais où sont les critères ?

S'impliquer dans les gestions avec de nouveaux critères d'efficacité pourrait servir un renouveau du syndicalisme, aux côtés des nouveaux acteurs qui entrent dans le champ de la régulation⁽⁷⁾.

Actuellement, la majorité des acteurs politiques et associatifs considèrent que l'on ne peut subvertir de l'intérieur la logique du système de marché et qu'on peut seulement agir de l'extérieur, par la réglementation d'État ou d'institutions internationales. C'est la conception courante de la « régulation », qui se conjugue avec une politique macroéconomique mobilisant les outils spécifiques des États.

Selon une autre conception, nous pensons qu'on doit et qu'on peut agir aussi de l'intérieur de l'entreprise et du système économique, en modifiant les rapports de pouvoirs et les critères de gestion. Sous cet angle, les problèmes de l'entreprise, de la régulation du marché et des structures économiques deviennent des problèmes de société.

(7) Christian Huard (2000) apporte à cet égard des idées très éclairantes.

Il faut s'interroger ici sur le bien fondé de la position de la France et d'autres États qui, voulant légitimement garder une maîtrise publique nationale des choix de structures, ne veulent pas que l'Union européenne s'arrogue de tels choix. Cela se comprend : les forces du marché veulent une convergence des choix structurels nationaux vers des modèles de flexibilité des marchés du travail, de gouvernance d'entreprise et de financement, qui ne sont pas les nôtres. Mais précisément parce que nous ne voulons pas que les choix de structure soient imposés par le seul marché, le débat public les concernant doit être posé avec force au niveau communautaire. D'autant plus qu'il est nécessaire de bâtir une forte coopération européenne pour assurer la diversité, les partenariats et l'efficacité des structures privées et publiques.

Cette question concerne aussi l'efficacité des politiques macroéconomiques. Quelle valeur auraient des principes et des politiques macroéconomiques établis dans la seule sphère inter-institutionnelle, sans que les acteurs de terrain puissent s'organiser et se solidariser, tant pour évaluer la qualité et l'effectivité des régulations que pour partager l'accès aux connaissances et porter ensemble des projets de développement ?

Le défi de la participation

Au cœur de la formation d'une nouvelle société civile se posent les questions de l'entreprise et du rapport entre le travail et le capital. Selon nous, le grand défi est la participation. Les figures historiques qui ont milité en ce sens se sont situées dans une perspective de troisième voie, refusant capitalisme et communisme et cherchant à les dépasser. Karl Polanyi mettait en valeur l'œuvre de Robert Owen comme organisateur de l'association des travailleurs pour une maîtrise sociale de la machine. Jean Jaurès considérait que le travailleur ne peut être vraiment libre que s'il est appelé à diriger. Il incitait la classe ouvrière à participer au gouvernement économique de l'atelier et à la gestion des services publics. Mais le courant autogestionnaire du mouvement ouvrier français n'a jamais pu prédominer.

Pour Charles De Gaulle, si le libéralisme a fait de très grandes choses, il est insupportable dans l'état présent du monde. Pour que chaque homme trouve sa place et sa dignité dans la société, il faut œuvrer à une société nouvelle fondée sur la libre association.

Les tentatives de troisième voie n'ont pas fait système, il s'agit plutôt de cultures fondées sur les ressorts de la participation et de la coopération, qui peuvent conduire à l'émergence de toutes sortes de sociétés. Pour Polanyi et Jaurès, c'est une perspective socialiste, pour De Gaulle non, même s'il se réfère explicitement aux courants socialistes du XIX^e siècle.

Aujourd'hui, le communisme s'est effondré et le capitalisme paraît le seul horizon. Même l'option entre différents types de capitalisme paraît se refermer : on ne parle plus de modèle rhénan basé sur la cogestion, les conceptions anglo-saxonnes prédominent.

Pourtant, l'idée de participation revient sous un angle économique, et elle peut prendre une dimension transnationale.

Les réponses devront tôt ou tard relever de choix de société. Encore faut-il ne pas fermer *a priori* le champ du travail collectif. Par exemple pour la plupart des élites dirigeantes, une maîtrise du marché financier relèverait de l'utopie. Tout juste acceptent-elles des régulations prudentielles. Mais la prudence suffit-elle ? On peut vouloir aussi se servir de l'actionnariat salarié. Encore faut-il aborder de front le problème des pouvoirs. La subordination des travailleurs sévit toujours et, pour la plupart des dirigeants d'entreprises, l'idée que le salarié actionnaire puisse acquérir un pouvoir est inconsistante.

Polanyi, Jaurès... et De Gaulle ne visaient pas l'accompagnement d'un système, ils voulaient dépasser le salariat. De Gaulle : « nous n'acceptons pas que le salariat, c'est-à-dire l'emploi d'un homme par un autre, doive être la base définitive de la société »⁽⁸⁾. Et de préconiser non plus un contrat de subordination, mais un contrat de société, les sociétés anonymes étant remplacées par des sociétés nouvelles de partenaires.

Pour le mouvement ouvrier du début du siècle, la participation visait le contrôle des conditions de travail et la répartition des gains de productivité. Le débat sur le taylorisme n'a pas conduit à propulser d'autres critères de productivité. Pour De Gaulle, la participation des salariés était encore conçue en fonction de l'impératif de productivité et le gouvernement d'entreprise sur le principe du chef.

Dans le contexte de la révolution informationnelle, s'il s'agit moins de rendement que de mise en mouvement des capacités humaines, alors le défi de la participation doit prendre une toute autre ampleur.

À la valorisation des compétences par la participation au capital financier doivent se conjuguer et s'opposer d'autres valeurs et motifs de reconnaissance sociale, comme la formation et le partage.

Doit-on accepter telle quelle l'idée que le vieillissement de la société induit nécessairement un comportement patrimonial ? D'autres motifs d'épargne devraient être construits, comme l'épargne pour la formation tout au long de la vie, et pour participer à la création et au développement.

Et le patrimoine lui-même doit-il devenir toujours plus une source de profit : « créer de la valeur » pour les actionnaires, ou être accessible à tous ? La protection des brevets, par exemple, peut être contradictoire avec l'exigence universelle d'accès aux connaissances. Elle peut menacer l'homme, comme en conviennent MM. Clinton et Blair.

(8) Cf. Les textes rassemblés par Raymond Guillaume (1999).

La pluralité des actionnaires appellerait une transformation de la « société » qui s'engage dans l'entreprise. Différents motifs de gestion se feraient jour, avec des salariés-gestionnaires, des retraités partiellement actifs, des acteurs issus des collectivités locales, de mutuelles et d'associations de consommateurs et d'usagers. Des critères d'efficacité sociale pourraient s'affirmer, en conflit mais aussi en compromis avec les critères de rentabilité financière. Cette pluralité serait facteur de coopération, de prises de risques différentes, de participation à d'autres activités sociales.

Mais l'actionnariat ne saurait représenter tous les intérêts engagés avec l'entreprise. Il faut aussi développer les modes de participation directe des salariés, des usagers et des partenaires.

Selon nous, toutes les grandes entreprises, ces macro-acteurs, ont un caractère public qu'il faut établir. Cela ne signifie pas une propriété et une tutelle d'État. Les concepts de gouvernement d'entreprise sont d'ordre public, au sens d'un contrat social. Celui-ci inclurait la participation des salariés, mais aussi les principes de partenariats entre les entreprises, les banques et les institutions.

Les finalités avant les moyens

Romano Prodi a reconnu que dans la Communauté européenne, depuis plus de quarante ans, nous n'avons pas retravaillé nos valeurs. Et Jacques Delors ne cesse d'appeler à redéfinir ce que nous voulons faire ensemble.

À l'évidence, les « réponses » ne peuvent venir de la technostructure et même des seuls dirigeants politiques. Il *appartient* aux citoyens et aux acteurs de la société d'élaborer eux-mêmes leurs valeurs et leurs finalités.

Elles ont été perdues de vue. Nous sommes inondés de « réponses » à des « questions » qui n'ont pas été posées et éclairées par les gens eux-mêmes⁽⁹⁾.

Esquissons quelques réflexions sur la recherche de finalités visant à former un « *affectio societatis* » et à partager des projets.

Une identité culturelle européenne

Le marché fait bouger en profondeur l'exercice de la liberté. Il donne un pouvoir à l'individu-consommateur, sollicite la prise en charge de soi-même et l'autonomie d'expression. Mais il conduit aussi à l'individualisme et au couple élitisme-exclusions, si l'on ne forme pas une société : une culture commune du travail et de la création, de l'intelligence et de la citoyenneté, qui soit tournée vers le développement d'autrui en même temps que de soi.

(9) Cf. La critique de John R. Saul dans *Les bâtards de Voltaire. La dictature de la raison en Occident*.

Les nouvelles technologies de l'information offrent aux individus des capacités extraordinaires d'interactivité par delà les frontières de l'État national où les enfermaient la langue et les systèmes d'identification⁽¹⁰⁾. Mais comment les utilisateurs pourront-ils élaborer les dimensions éthiques, expérimentales et cognitives de l'usage de ces techniques ? Comment la société va-t-elle organiser la mutation des activités, toutes concernées par la révolution de l'information ? En livrant tranquillement au marché des domaines non marchands comme l'éducation et la santé ? En permettant à des groupes géants de se doter d'un patrimoine privé, en captant les savoirs et les œuvres ? En continuant à priver le citoyen de l'accès à l'information publique monopolisée par l'État et ses administrations ? Il est consternant de ne trouver aucune trace d'une conception de l'information comme bien public dans les travaux actuels de l'Union européenne.

Selon la légende, Jean Monnet aurait dit : « Si j'avais su, j'aurais commencé par la culture ».

Une recherche approfondie conduit à un jugement très net : il existe « une corrélation entre le refus d'une politique culturelle communautaire et l'affaiblissement de la volonté d'union politique »⁽¹¹⁾.

La culture, son affirmation et sa projection sont nationales. Les identités culturelles résistent. La notion de « diversité culturelle » s'affirme. Elle peut être positive, synonyme de liberté. Elle peut être négative, par manque d'ouverture. Nous devons, si nous voulons nous enrichir de la mondialisation, partager et métisser nos cultures, tenter de construire ce que Katerina Thomodaki appelle des identités trans-culturelles. L'individu livré à lui-même ne peut déployer pleinement sa liberté. Il a besoin de pouvoir construire ses capacités en prenant appui sur des biens communs – l'éducation, la création, la communication –, dans une perspective d'action transnationale.

L'école doit acquérir une dimension transnationale. Récemment, le SGCI⁽¹²⁾, organe du pouvoir central, invitait les jeunes à s'exprimer sur la construction européenne. Ils ont pointé des réalités qu'il faudrait savoir écouter : l'insécurité de la jeunesse et le provincialisme des systèmes éducatifs. L'Europe pourrait être un espace d'ouverture des projets éducatifs. Il faudra apprendre trois langues, mais aussi partager les cultures qui sont derrière. La mobilité des jeunes et des enseignants permettrait d'imbriquer l'expérience et le savoir. Il ne s'agit pas de fabriquer une école internationale des élites transnationales, ces « manipulateurs de symboles » dont parle Robert Reich. Mais une école pour tous de la citoyenneté ouverte sur l'Europe et le monde.

(10) Derrick de Kerckhove, directeur du programme Mc Luhan de l'Université de Toronto produit là-dessus une réflexion très élaborée. Colloque sur la diversité culturelle, Les Canadiens en Europe, 9 mars 2000.

(11) Rüdiger Stephan, secrétaire général de la Fondation européenne de la culture, préface à l'ouvrage de Caroline Brossard.

(12) Colloque « Conscience européenne », 18 juin 1998. Le Secrétariat général à la Coordination interministérielle est composé de cent cinquante cadres qui, auprès du Premier ministre, élaborent l'agenda et la diplomatie de la politique européenne de la France.

Il y a un lien à concevoir entre éducation et création. Aujourd'hui ce sont deux sphères différentes, deux administrations séparées et sans échanges. La contradiction grandit entre la politique culturelle et le besoin d'accès général aux œuvres de création, et aussi entre le besoin individuel de création et la capacité d'appui offerte par le système éducatif, malgré ses efforts. Il ne suffit pas de dénoncer la réduction de l'œuvre à une marchandise, on doit s'interroger aussi sur la capacité d'accès de chacun à la création.

Dans la globalisation économique, les produits culturels sont vendus au supermarché planétaire et dans les épiceries de proximité, écrit Jean Jourd'heuil (1999). Il analyse la culture européenne comme « un archipel d'îles parsemées dans une mer agitée ». L'indifférence aux autres cultures européennes est criante et les systèmes culturels ne dialoguent pas. Les créateurs et les citoyens éduqués résistent et échangent. Mais, comme le note René Daniel Dubois avec d'autres, c'est souvent une « culture de festival ». On souffre d'un manque de représentation commune entre le créateur et le spectateur.

Jean-Michel Frodon (1998) a montré comment la nation s'est représentée et projetée dans la création cinématographique. La construction européenne aurait bien besoin de se représenter par l'art ! Faut-il éclairer une mémoire ? Imaginer un futur ? Il s'agirait plutôt de se représenter des liens de société en formation. On pense au mouvement néo-réaliste italien : un retour au réel pour éclairer les consciences et les tourner vers l'action.

Éducation, création, communication. Le philosophe Jürgen Habermas plaide pour la formation d'un espace public de communication à caractère transnational. Actuellement l'espace politique européen est totalement réservé à une élite. Les médias, qui cultivent jusqu'à l'overdose le théâtre des élites, confortent cette réalité, en ôtant au spectateur tout soupçon qu'il puisse être lui-même un acteur de l'Europe. Il y a un besoin criant de médias publics qui sollicitent l'implication.

La France et l'Europe ont brandi la bannière de l'exception culturelle à l'OMC. Elles ont pu ainsi imposer une réflexion, souligner un problème crucial, entraver un mercantilisme sans retenue. Mais, comme le reconnaît Jack Ralite, cette notion d'exception rencontre ses limites. Elle ne résiste pas à l'appropriation capitaliste des outils technologiques et des patrimoines avec les satellites, le commerce électronique, la convergence des contenus et des tuyaux. Il faut pousser plus loin l'élaboration citoyenne et publique.

Or l'Union européenne est schizophrène. À l'extérieur (à l'OMC) elle dit que la culture n'est pas une marchandise ; à l'intérieur, les Traités ne lui donnent pas compétence pour conduire une politique culturelle... mais les États mandatent la Commission pour conduire une politique du secteur culturel. C'est ainsi que les règles générales du marché sont appliquées dans toutes les activités économiques du champ culturel. Il y a là beaucoup d'hypocrisie : on met le non marchand hors sujet, la culture est alors comprise uniquement comme une activité marchande, ce que précisément l'on nie sur la place publique.

Et pour quels résultats ? Jamais la domination des États-Unis sur l'Europe n'a été aussi grande, tandis que la circulation des produits européens d'un pays à l'autre reste très faible. Non seulement les quotas sont enfoncés mais ils ont eu un effet pervers, favorisant les pays disposant de moyens élevés au détriment des petits pays (Marchetti, 1997). Des groupes industriels ont investi et se sont implantés en Europe. Certains assument une identité européenne et financent la création, comme Canal+. Des groupes publics comme la BBC relèvent le défi de la qualité plus l'audience, ou ils expérimentent avec bonheur comme Arte. Il reste qu'il faudra aller beaucoup plus loin pour forger une identité européenne. Il y a le défi économique : la production est trop faible, il n'y a pas de structures de distribution, la diffusion est soumise au marché publicitaire avec l'audimat. Et il y a le défi civilisationnel. Pour que l'Europe existe, « Il lui faut s'inventer une identité projetable en grand, à ses propres yeux... et aux yeux du monde » (Frodon, 1998). Il s'agit particulièrement de promouvoir des valeurs et des liens de don et de réciprocité, d'ouverture et de co-développement.

Un statut du travailleur, plus libre, plus responsable

La question du travail est posée par plusieurs canaux à l'échelle européenne. Les juristes, prenant appui sur la remarquable recherche de la mission conduite par Alain Supiot (1999), et les syndicats avec la CES qui formule plusieurs propositions de négociation, sont en pointe.

Le droit du travail pourrait être distingué de l'emploi. Élargi à d'autres activités, il peut devenir un droit de la personne et par là même devenir plus universel. Il cherchera la continuité d'une trajectoire personnelle plutôt que la stabilité des emplois occupés. Cela exige un renouveau du cadre collectif, notamment pour organiser la sécurité dans la mobilité et la prévention du risque.

La faculté de développement (d'auto-) des capacités (droits de tirage pour réserves de temps et formation au long de la vie) et la reconnaissance des compétences sont essentielles. Ce sont les conditions d'une efficacité économique supérieure en même temps que d'une prévention-sécurité : on se forme et on se reclasse au lieu de chômer. Mais cela ne se gère pas simplement comme un patrimoine individuel, cela se construit socialement.

Il y a une complémentarité fondamentale à élaborer entre la législation sociale (logique de droits fondamentaux) et la négociation sociale (procédure du dialogue social). De plus, il faut pouvoir confronter la logique du droit du travail et celle de la gestion de l'emploi (redéfinition du compromis dans l'entreprise au-delà du fordisme).

En effet, il ne faut pas remplacer la problématique de l'emploi par celle du travail, mais articuler les deux. *Car si le travail doit être plus libre, il faut aussi que l'emploi soit plus efficace.* Le travailleur doit gagner une meilleure disposition de son temps et de ses capacités et l'emploi doit muter d'une production standardisée vers une offre de services personnalisés et/ou d'intérêt général.

L'Union européenne affiche l'objectif du plein emploi et cherche un pacte pour l'emploi. Mais les lignes directrices des États ne concernent que les administrations publiques. Un pacte n'a de sens que dans un partage des responsabilités et des objectifs entre tous les acteurs.

La négociation dans l'entreprise multinationale et l'élaboration de conventions territoriales sont deux enjeux essentiels. Nous suggérons que le gouvernement français, à partir d'un diagnostic émanant des acteurs de terrain, réévalue le soutien qu'il peut apporter à l'implication des acteurs français dans l'espace européen et prenne des initiatives au niveau communautaire, visant à établir le cadre juridique nécessaire pour les conventions et les coopérations territoriales.

La conception des coordinations des politiques nationales pourrait ainsi changer profondément⁽¹³⁾. Au-delà de la sphère inter-administrative, elles pourraient s'ouvrir à l'expérience des gestions et des conventions des acteurs. États, entreprises et syndicats devraient s'expliquer ensemble et publiquement sur les conditions collectives du développement durable, non seulement pour prévenir le dumping salarial, social et fiscal, mais aussi pour élaborer les conditions positives du financement, des incitations et des coopérations.

Les problèmes de la cohésion sociale appellent aussi d'autres réponses. Dans ses recommandations pour le sommet de Lisbonne, la Commission européenne mise sur l'économie : « augmentez le taux d'emploi et développez la formation tout au long de la vie et vous protégerez les gens ». Ceci est trop court. La capacité à se reformer et se re-qualifier dans la vie adulte suppose la définition des responsabilités des entreprises et la mutualisation de ressources. Elle doit s'articuler avec la construction d'une retraite progressive et la création de nouvelles activités sociales, estompant la notion de « retraite ». La dépendance et l'inégalité des jeunes grandissent face aux détenteurs de ressources et de pouvoirs, alors que leur exigence d'autonomie est plus grande. Ceci touche au cœur du contrat social.

Daniel Le Scornet (2000) avance trois principes pour l'action, que nous restituons ici.

Il faut inventer des systèmes où les aptitudes des plus démunis peuvent être valorisées. C'est le maillon le plus faible qui donne le niveau réel de l'efficacité d'un système. Il ne s'agit pas seulement des plus pauvres, mais aussi des personnes qui cumulent des facteurs de dépendance économique et d'insécurité, comme les femmes et les enfants dans les familles monoparentales.

Pour intégrer les populations les plus soumises au risque, il faut porter leurs projets d'insertion, informer et former les systèmes protecteurs (tout particulièrement l'économie de la santé). Sans une démocratie participative – c'est-à-dire conçue autrement que sur le mode de la représentation –, cette information n'a pas lieu et le système reste inefficace.

(13) Cf. le dossier préparé par B. Marx pour le colloque de Confrontations.

Le mutualisme est une technique d'action qui permet à la personne d'informer le système sur la nature du risque, et d'acquérir une capacité de prévention et d'initiative sur le risque, à la différence des systèmes d'assurance sociale et privée qui indemnisent *a posteriori*. L'avenir est à l'invention de nouveaux « mutualismes ». Alors que la mobilité des personnes est une réalité et une aspiration, il faut particulièrement organiser une sécurité d'emploi et de formation (Boccaro, 1999). Cela établirait une jonction nouvelle entre l'emploi et la protection sociale.

La mise en commun de biens publics

La révolution de l'information, les technologies du vivant et de l'environnement, sollicitent la définition de biens publics transnationaux.

Pour les physiocrates et Adam Smith, les ressources naturelles sont un bien public ; pour les libéraux politiques américains l'information est un bien public. Cette culture est ébranlée dans ses fondations par la capture capitaliste de l'information. La société civile transnationale engage le débat⁽¹⁴⁾.

Quels sont les concepts disponibles ? Celui du bien commun qui vise l'épanouissement de la personne humaine, celui du service public qui offre l'accès à égalité aux réseaux de services et d'équipements essentiels. Mais aujourd'hui le réseau est celui des populations qui librement doivent pouvoir connaître, créer, développer leur activité, en partageant des informations, idées, expériences. Laisser le marché monopoliser l'accès, ou déléguer à l'État la fonction d'intermédiaire, ce serait deux négations de la liberté. Ils ont leur rôle à jouer, mais l'échange informationnel interactif requiert la participation directe des personnes.

La question du bien public peut être explorée au niveau européen, notamment autour des enjeux de l'information, l'environnement, et la recherche.

Comment faire du Net un outil de liberté et de société des Européens ? L'Union européenne préconise le branchement des écoles et de tous les consommateurs sur Internet. Puisqu'il s'agit d'égalité d'accès, on pourrait penser que l'Union en fait un « service universel ». Il n'en est rien. En fait, chacun est poussé vers un réseau où se déploient des stratégies de marchandisation rompant avec la culture libertaire initiale. Les fournisseurs d'accès européens et du monde entier sont obligés de se connecter aux États-Unis en priorité. Ceux-ci disposent ainsi des ressources des autres et s'approprient à contrôler le commerce électronique. Analysant ces réalités, Philippe Queau (2000), directeur à l'UNESCO, souligne la nécessité de travailler à un bien commun de l'information. La priorité : mettre le domaine public en ligne.

(14) Cf. par exemple les Derwent debates « *Is traditional intellectual property fit for a web-based economy ?* », et les travaux de la revue *Transversales science/culture*.

Actuellement un opérateur public historique comme France Telecom doit s'immerger complètement dans l'international et passer à la net-économie⁽¹⁵⁾. Il respecte la loi qui prévoit des obligations de service public et il constate l'absence de concepts européens de service universel pour le Net. Une entreprise ne peut définir seule les nouvelles finalités et obligations. France Telecom a voulu développer une alliance solide avec Deutsche Telekom, opérateur ayant aussi une culture de service public. Mais celui-ci l'a rompue et il bascule dans une logique de la concurrence totale. La « convergence » entre les opérateurs de contenus et de contenants est l'alibi de fusions qui fabriquent des monopoles privés. La Commission laisse faire, par contre, elle continue à cultiver l'idée que les opérateurs publics historiques gênent la concurrence.

Il y a dix ans, l'Union européenne voulait conjuguer concurrence et harmonisation, mais elle a largué l'harmonisation et chacun a créé son agence de contrôle qui surveille tant bien que mal le marché national. La France pourrait œuvrer à un concept de bien public européen pour l'information.

À Amsterdam (1997) et à Cardiff (1998), le Conseil a décidé une politique « d'intégration de l'environnement dans toutes les politiques » (mainstreaming), avec l'objectif d'élaborer une stratégie globale. Or, si le droit européen de l'environnement est bon, on ne sait pas le mettre en œuvre. À Kyoto, l'Union s'est engagée à réduire ses émissions de CO², or la tendance est à l'accroissement. Le principe pollueur-payeur n'est pas à la mesure des risques majeurs, comme on a pu le constater avec les marées noires. La Commissaire à l'environnement Margot Wallström a souligné elle-même que des politiques sectorielles sont nécessaires pour avancer. Or, c'est l'inverse qui se produit. La Commission veut libéraliser à 100 % l'énergie et les transports d'ici 2004. Elle se rallie au principe américain des droits à polluer mis sur un marché – ce qui exonère les États des efforts de prévention et de traitement. Une question comme le fret ferroviaire relèverait typiquement d'une doctrine de bien public, avec une forte visibilité pour les citoyens. Une responsabilité collective devrait être organisée, avec partage d'objectifs et de charges, pour décongestionner la route, développer le ferroutage et la plurimodalité. De façon générale, qu'il s'agisse des infrastructures lourdes ou qu'il s'agisse des services de proximité, l'Union pourrait porter des projets communs de co-développement.

La Commission dresse un constat accablant sur l'effort de recherche-développement en Europe, comparé notamment aux États-Unis. Mais que propose-t-elle ? Elle veut favoriser l'ouverture mutuelle des systèmes nationaux et la mobilité des chercheurs, mais où sont les objectifs d'accroissement global de la recherche et de partage des connaissances ? Elle cherche à coordonner les programmes communautaires et la recherche-développement des différents pays, mais que signifie coordonner des structures qui dysfonctionnent ?

(15) Cf. la remarquable conférence-débat de Gérard Moine à Confrontations.

Établir un brevet communautaire servira à réduire les coûts et les délais de dépôt et à accroître la sécurité juridique pour l'innovation. Mais sa mise en place passe par une politique européenne de la propriété intellectuelle, qui suppose des réponses aux questions de la brevetabilité et du patrimoine commun. L'Union veut favoriser l'innovation par les start-up, mais il faudrait aussi des consortiums européens pour la recherche-développement-production. Après des tentatives comme Jessi pour les semi-conducteurs, l'Union abandonne.

La question de la recherche relève d'une réflexion sur le système productif dans son ensemble : ses performances globales, ses structures, son contrôle. Rien de tel n'est consenti au niveau européen et le contraste avec les États-Unis est saisissant. Comme le démontrent Élie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi (2000), quand le Traité de Maastricht a retenu la notion de politique industrielle européenne, c'était le début et l'enterrement en même temps.

Sur tous ces enjeux, la carence des États montre le besoin d'un mouvement de réflexion et d'action porté par les acteurs économiques et sociaux eux-mêmes, non pour exonérer les États mais pour poser les problèmes et imposer une méthodologie visant à les résoudre (Ferron, Du Castel et Laumin, 2000).

Comment bâtir les nouvelles régulations ?

Trois enjeux nous paraissent fondamentaux pour bâtir de nouvelles régulations : une identité d'entreprise européenne, une maîtrise du marché financier européen, une solidarité active entre les territoires. Sans du tout prétendre offrir des « réponses » – ici nous posons des questions avant les réponses –, nous voulons argumenter avec force ces trois enjeux.

Une identité d'entreprise européenne

Les entreprises sont bouleversées par les mutations. Elles se structurent, élaborent des stratégies. Les identités et le contrôle national sont profondément affectés. L'Europe doit contribuer à poser les problèmes et dessiner de nouvelles identités, de nouvelles conceptions du contrôle. Trois raisons au moins conduisent à faire de l'identité d'entreprise européenne une question majeure. L'entreprise multinationale assumerait des responsabilités sociales, des solidarités dans l'espace européen. Cela pourrait contribuer à la performance globale et à la promotion des atouts propres de l'entreprise dans la compétition mondiale. Enfin la synergie entre l'entreprise et l'institution européennes contribuerait à l'affirmation d'une Europe puissante dans le monde.

Cela peut sembler tout à fait utopique. Les grandes entreprises sont engagées dans des stratégies de mondialisation. L'explosion des restructurations en Europe ne dessine pas une préférence communautaire. Les logi-

ques d'alliances-fusions à caractère national se font sous la pression des marchés financiers. Les investisseurs à vocation globale prennent place dans le capital et affirment leur pouvoir de contrôle.

Les managers veulent-ils former des entreprises spécifiquement européennes ? Usinor, Canal+, expriment en effet le souci de défendre et de promouvoir des atouts, une image de production/création à l'échelle européenne. Aventis vise une meilleure acceptation de la fusion Rhône-Poulenc-Hoechst dans les espaces nationaux concernés, via un label européen. EADS est européenne et elle demande une politique de défense commune. Ces exemples sont minoritaires.

Un projet de statut de société anonyme européenne devrait bientôt aboutir, après trente ans d'efforts⁽¹⁶⁾. Il peut favoriser une sécurité juridique, notamment pour les opérations sur le marché financier. Mais il ne cherche pas à intervenir sur les responsabilités sociales des entreprises, ni à avancer une logique originale pour leur gouvernement. Les choix de localisation des structures sont souvent liés à des considérations fiscales et non pas à une stratégie de cohérence et de développement du système productif.

Il faut accentuer l'effort sur la voie juridique et pour l'harmonisation fiscale. « Les outils juridiques sont l'arme des démocraties », souligne Paul Calandra. Les États-Unis utilisent méthodiquement l'arme du droit.

Le souci de réalisme commande de prendre pleinement en compte l'impératif de compétition. Mais le projet d'entreprise ne peut se réduire uniquement à cela, sinon dans quelle société vivons-nous ?

L'implication des salariés et la cohésion sociale sont des raisons essentielles pour aller au-delà. Paul Calandra (2000), ancien DRH de Thomson, désigne l'objectif : « la mise en réseau des individus, rendue possible par Internet, a des conséquences managériales majeures. En communiquant sur le réseau, les salariés créent une communauté de travail, une autre entreprise ipso facto. Qu'est-ce qui peut maintenir la cohésion dans l'entreprise ? C'est à mon sens l'émergence d'un pacte fondé sur une sorte de droit de la bilatéralité des échanges entre le salarié et sa hiérarchie. L'enjeu d'un management moderne est de créer un climat propice à la créativité des individus par davantage de liberté ». Au cours du même entretien, il précisait qu'actuellement l'entreprise devient de plus en plus abstraite et virtuelle mais aussi de plus en plus poreuse, sans frontières bien établies et que [la mise en réseau des individus] « ne correspond pas à la réalité de l'organigramme ». Il ajoutait : « l'autorité de la hiérarchie est un exercice rétroactif, de l'ordre du constat sur les résultats ».

(16) Le MEDEF milite aussi pour un statut de société fermée susceptible de permettre des accords de coopération plus solides. Cf. Jeanne Boucourechliev, *Le droit européen des sociétés et la société fermée*.

Les motifs d'éthique peuvent aussi, dans le même esprit, conditionner l'efficacité. Totalfina l'apprend à ses dépens. Les dimensions de service public européen peuvent être un atout, pour France Telecom, pour Canal+, pourvu que ces firmes aient un interlocuteur politique intéressé.

Une autre raison de former entreprise européenne serait de dépasser la formidable instabilité des stratégies de restructurations. Les coûts et les échecs des fusions sont formidables, notamment parce que les accords de coopération stable sont dissuadés par la Bourse et parce que les travailleurs se voient imposer les changements⁽¹⁷⁾.

Trois autres chantiers sont entrouverts dans l'espace européen.

Le contrôle social des restructurations, tout d'abord. Les États ont délégué à la Commission le pouvoir de contrôler la compatibilité des concentrations d'entreprises et des aides des États avec les règles de la concurrence. Ne faut-il pas contrôler aussi leur compatibilité d'un point de vue social, non seulement vis-à-vis du respect des procédures d'information / consultation, mais avec une évaluation concernant l'emploi et le développement durable ?

Le MEDEF et l'UNICE y sont opposés, ils craignent une paralysie du mouvement des restructurations. Pourtant, les échecs sont massifs et la logique financière ne s'identifie pas forcément à l'efficacité réelle.

Il existe une directive européenne pour l'information / consultation en droit national. Ne faut-il pas la fonder aussi en droit européen ? Le droit boursier et l'information simultanée des marchés s'opposent à l'information-consultation préalable des salariés. Ne faut-il pas lever cette contradiction ?

Le rapport Gyllenhammar proposait un dialogue social avec l'ambition de « gérer le changement », notamment au niveau territorial, et la création d'un Observatoire des mutations industrielles, qui pourrait servir à informer le dialogue social sectoriel. Ne faut-il pas faire aboutir ces propositions ?

La politique européenne de la concurrence ne pourrait plus alors rester en l'état, elle devrait être reconçue.

Un deuxième chantier concerne le renouvellement du contrôle de la capacité de décision. Jean Peyrelevalde alerte sur la perte de contrôle du système productif européen.

L'actionnariat salarié est un des leviers dont on pourrait se saisir. Il va se développer sous la pression du marché. Mais des fonds d'épargne collectifs, qui ne soient pas simplement des fonds de pension, pourraient être mobilisés pour d'autres projets d'entreprise. En étant posée au niveau européen, cette question prendrait toute sa signification.

(17) Chantal Cumunel développe actuellement pour la COB et pour la Commission une recherche intéressante sur le dépassement des contradictions entre le droit boursier et le droit du travail. Cf. conférence à Confrontations, 30 mars 2000 (www.confrontations.org).

La Commission ne cherche pas à établir des conceptions communes de la participation financière ni du gouvernement d'entreprise. À cet égard, le Conseil a adopté une ligne de conduite (recommandation, juillet 1992) : pas d'harmonisation, pas de réduction du champ des formules de participation (adhésion individuelle sans obligation de formules collectives). Les expériences nationales sont très diversifiées⁽¹⁸⁾. La Grande-Bretagne et la France, avec des schémas différents, sont plus impliquées que d'autres dans les formules de participation financière. Le syndicalisme allemand préfère la négociation collective et la co-détermination, mais G. Schröder vient de se prononcer fortement en faveur de l'actionnariat salarié. En 1997, le syndicalisme anglais a opté pour l'actionnariat salarié dans l'optique d'une société de partenaires. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les formules associées aux privatisations ne favorisent nullement un système de relations industrielles.

Aujourd'hui, plusieurs fédérations ou groupements européens d'actionnaires salariés existent. Certains militent pour que l'Europe se dote d'un cadre d'actionnariat trans-européen, offrant plusieurs options. La Confédération européenne des syndicats a également pris parti en faveur d'une participation financière liée à la promotion de relations industrielles, par la voie notamment de fonds sectoriels paritaires (Tariff funds). Elle propose à l'UNICE de conclure un accord-cadre.

L'évolution des concepts de gouvernement d'entreprise se fait sous la pression des investisseurs financiers. Ils imposent des règles de transparence et d'information. Mais l'entreprise n'est pas seulement un paquet d'actions. Un contrôle exclusif de l'actionnaire ne saurait être légitime.

La participation des salariés et d'autres acteurs de la société, en particulier territoriaux, est un enjeu majeur de la réforme du gouvernement d'entreprise. Elle est en question dans les pays de la co-gestion, et les cultures nationales ne s'accordent pas. Peu de syndicats acceptent de s'impliquer dans la gestion, avec les risques que cela comporte. Et les directions qui sollicitent les compétences et l'épargne des salariés ne veulent pas partager leur pouvoir.

Et pourtant la redéfinition de l'identité d'entreprise est la condition de sa réconciliation avec la société. Il y a lieu de penser que, l'ambition aidant, ce projet pourrait avoir une très forte valeur mobilisatrice et symbolique dans la construction de l'Europe.

(18) La CES (2000) a fait établir un état des lieux.

Une maîtrise du marché financier européen

Invité à s'exprimer sur la question d'une maîtrise du marché financier européen, Jean Peyrelevalde (2000) déclarait : « J'admire le titre de la réunion de ce soir, qui symbolise l'optimisme de Confrontations. C'est un programme relevant de l'utopie la plus complète. La maîtrise du marché financier par le politique a disparu et à mon avis, elle n'est pas près d'être restaurée »⁽¹⁹⁾. Un diagnostic lucide, en l'occurrence très noir, est en effet indispensable.

Il y a des « régulations » nationales, c'est-à-dire des règlements et des tentatives de coordination. Elles sont anciennes, alors que le paysage financier est bouleversé et que l'euro engage des changements se voulant irréversibles. Dans l'Union, les États ne cherchent pas à concevoir un système de financement capable de servir des fonctions collectives pour le développement durable et la cohésion sociale, ils cherchent simplement la « stabilité » requise pour les capitaux et à éviter les accidents systémiques. Ces règlements reposent sur l'idée que le contrôle des banques permet le contrôle du système. Or la tendance à la désintermédiation se développe dans toute l'Europe : ce ne sont pas les banques qui ont le rôle déterminant dans le financement des grandes entreprises, c'est le marché. Dans l'activité des banques elles-mêmes, le grand changement est que la gestion de fonds propres devient centrale, alors qu'hier elle n'était qu'un élément de sécurité⁽²⁰⁾. S'agissant du marché, il est déjà européen pour les obligations et en voie de l'être pour les actions. La perspective est la disparition des Bourses nationales, non pas simplement pour former des regroupements plurinationaux, mais pour être remplacées par des Bourses d'institution privée. Jean Peyrelevalde souligne que le système va spontanément vers le moins disant fiscal, social, et en matière de protection des consommateurs.

Il faut mesurer aussi les enjeux de pouvoir à moyen et long terme. Les États-Unis et la Grande-Bretagne font 25 % du PIB mondial et 50 % de l'épargne en actions : avec le pouvoir grandissant des investisseurs financiers, les Européens perdent le contrôle du système de production et de création. Vodafone peut prendre Manesmann, en dépit de l'avis négatif de G. Schröder. Au niveau communautaire, aucun débat politique. « On s'accoutumera à ces opérations, dit Jean Peyrelevalde, et demain on aura une nouvelle vague de fusions-concentrations principalement dominée par les Américains. Les banquiers américains feront le financement des grandes entreprises européennes. Un vrai krach boursier sonnerait le réveil, faut-il en arriver là ? ».

(19) Le texte complet de cette conférence présentée le 1er mars 2000 au siège du Conseil Économique et Social est disponible à Confrontations (www.confrontations.org) et dans La Lettre de Confrontations n° 43, mars-avril 2000.

(20) Cf. Jacques Darmon, lors d'une autre conférence-débat remarquable sur les restructurations bancaires et financières, Confrontations, 16 décembre 1999 (www.confrontations.org).

C'est dans ce contexte qu'à la demande du Conseil, la Commission a élaboré un plan d'action. Le Conseil l'a adopté (11 mai 1999). Une batterie de directives vise à harmoniser ou dépasser les réglementations nationales, de façon à permettre une pleine liberté de prestation de services (OPA, monnaie électronique, règles communes pour former des marchés de gros, des marchés de détail, surveillance pour que les choix nationaux en matière de fonds de pension soient cohérents,...). Ce plan note le désaccord des États concernant la taxation de l'épargne, il se plaint des disparités en matière de gouvernement d'entreprise, mais il espère « une avancée majeure vers l'émergence (sous la poussée du marché) de normes de gouvernement d'entreprise au niveau de l'Union ».

On ne devrait pas adopter ces directives sans une réévaluation des enjeux et de l'ensemble du dispositif.

On peut craindre, comme Jacques Darmon, que le Marché unique ne soit lui-même complètement dépassé par la globalisation. L'Europe des élites se réjouira tout simplement des avantages considérables de l'euro : pléthore de capitaux, donc fonds de commerce de proximité garantis, même si c'est avec une concurrence au carré. L'action politique risque de venir trop tard. On peut penser, avec Anton Brender, que la régulation ne pourra qu'être extérieure à la logique du marché. On peut aussi, avec Jean Peyrelevade, tenter de planter des pieux, avec deux grandes priorités : harmoniser la fiscalité de l'épargne et empêcher les OPA hostiles. Est-il encore temps d'ambitionner de choisir « notre » modèle de financement ?

La diversité des stratégies de restructuration en cours, l'entrée de nouveaux acteurs avec Internet et l'incertitude profonde, laissent penser que des options publiques seraient concevables. Bannir les OPA/OPE hostiles, c'est rendre possible la confiance et le débat. Les « politiques industrielles » qui sous-tendent les ententes pourraient être explicitées. L'action communautaire devrait permettre des formes d'ententes à vocation publique. Le commissaire à la concurrence devrait perdre son monopole du pouvoir d'arbitrage. On pourrait aussi, comme le suggérait Dominique Strauss-Kahn, établir une définition commune de l'appel public à l'épargne et, selon nous, favoriser l'émergence de fonds collectifs transnationaux, en particulier pour l'actionnariat salarié.

La réglementation prudentielle appelle également un corps de doctrine européen qui éviterait de dissocier cette question du débat – tabou – sur le modèle de financement.

Aujourd'hui, la société civile, les élus, l'opinion publique, sont exclus de la préparation des directives. Les groupes de travail sont composés d'experts du marché, le groupe intergouvernemental de la politique des services financiers est composé de représentants des ministres des Finances et, dans la procédure de coordination des réformes de structures, les États se surveillent en toute opacité. Exiger un espace public de dialogue sur les enjeux financiers est bien la priorité des priorités.

Une solidarité active entre les territoires

Une révolution silencieuse des territoires est en cours, avec l'émergence d'acteurs territoriaux porteurs de projets (Villeneuve, 1997). La formation des capacités humaines, le lien de la recherche et la création à la production et au service s'organisent territorialement. Articuler le travail et la formation tout au long de la vie et de façon générale, reconcevoir et gérer les cycles de vie, cela aussi se territorialise (Luttringer, 2000). La compétitivité des entreprises est dépendante de la capacité des territoires à mobiliser les ressources humaines, attirer les capitaux et offrir des biens publics modernes. Tout ceci exige d'élaborer des stratégies locales et régionales, qui doivent s'inscrire explicitement dans l'espace international pour avoir une chance de réussir.

Les fonds structurels européens ont permis de comparer de bonnes pratiques, d'élaborer des projets de développement local et d'évaluer le bon usage de l'argent. Mais avec le marché financier intégré et l'euro, le rôle des capitaux privés abondants devient tout à fait déterminant pour le développement local, alors que le financement public régresse. Or, la participation des capitaux aux projets de développement territorial a été exceptionnelle. Ils n'entrent pas dans des partenariats élaborés publiquement. Sans harmonisation fiscale en Europe, ils discrimineront toujours plus entre les territoires.

Comme Jérôme Vignon (1999), nous pensons que « l'identité européenne passe par une participation des citoyens à des initiatives décentralisées auxquelles l'Union européenne peut prêter un cadre ou donner une impulsion ». *Il faut aider les acteurs territoriaux à se former.* Or, un acteur territorial est nécessairement composite, fait d'une pluralité d'acteurs : entreprises, syndicats, associations, collectivités publiques. Là où l'Irlande, le Danemark ou l'Italie forment des pactes d'acteurs, la France et même l'Allemagne sont en grande difficulté. En France, les partenaires sociaux ne sont pas organisés sur les territoires. Les savoirs des comités économiques et sociaux régionaux ne sont pas mobilisés pour l'élaboration de projets inscrits dans l'espace européen. Seule une véritable décentralisation libérera les potentiels.

Au niveau européen, la Commission commence à s'ouvrir pleinement à l'exigence du développement local et elle propose aux États un effort de dialogue sur les « bonnes pratiques ». J-C. Barbier suggère que les organisations syndicales fassent de même. Une initiative majeure pourrait être une rencontre entre les partenaires sociaux et les porteurs de projets territoriaux pour préparer un pacte de partenariat et un avis commun sur le cadre public nécessaire aux conventions sociales et de développement. L'Union devrait de son côté offrir un statut d'association européenne et un cadre pour les financements. Il faudrait notamment, au-delà de programmes comme Inter Reg, Leader, Urban, permettre l'essor des coopérations inter-régionales et la constitution de fonds communs de développement. Ils pourraient être

abondés par des fonds structurels et co-gérés. C'est ainsi que des infrastructures et des réseaux de services d'intérêt général à caractère trans-européen pourraient se constituer, alors que depuis l'échec des projets de Jacques Delors, le blocage persiste et la carence est aiguë.

La formation d'acteurs territoriaux et de leurs réseaux de solidarité trans-nationaux se heurte à deux problèmes majeurs : les comportements des entreprises multinationales et ceux des États nationaux.

Si l'entreprise n'est pas responsabilisée directement dans le développement territorial, nulle convention sociale ne donnera satisfaction. On comprend que le Comité des régions de l'Union européenne ait unanimement voté un avis défavorable sur la communication de la Commission relative à la compétitivité⁽²¹⁾. Il faudra concevoir des politiques industrielles européennes pour dépasser ces manquements. Il ne s'agira pas de programmes centralisés, mais de coopérations entre des territoires de projets, qui pourront prendre appui sur des réseaux d'infrastructures et de services inter-territoriaux.

Michel Barnier souligne que la meilleure synergie des interventions est obtenue quand les programmes sont établis au niveau des régions. Le Parlement européen demande que les « documents unitaires de programmation » deviennent des pactes de programme et de partenariat. Mais le Commissaire est bien obligé de lui répondre que les programmes sont l'affaire des États et que la Commission n'est associée ni au contenu, ni à la qualité des éventuels partenariats.

Faut-il faire entrer le développement territorial dans la coordination des politiques nationales pour l'emploi ? Nous sommes trop dévoués à l'émergence d'acteurs territoriaux et à leur intrusion dans les institutions centrales, pour boudier l'hypothèse. Mais le diable peut se nicher dans les procédures. Il ne faut pas enfermer les acteurs territoriaux dans les coordinations des politiques nationales, il faut aussi et surtout qu'ils puissent développer leurs initiatives de façon plus autonome, dans des pactes territoriaux et des coopérations inter-régionales. Le développement local appelle des infrastructures et des réseaux européens qui ne résulteront pas simplement de la coordination inter-étatique, mais d'une force commune de prospective et d'incitation (Jouen, 2000).

Un système européen de relations sociales

Des acteurs sociaux se sont constitués à l'échelle européenne et c'est un acquis très précieux. Pour autant, le système de relations qu'ils nouent entre eux et avec les institutions n'est pas encore stabilisé, ni à la mesure des enjeux.

(21) Avis du Comité des Régions du 18 novembre 1999 sur « *La compétitivité des entreprises européennes face à la mondialisation : comment l'encourager* », rapporteur J-L. Joseph.

Deux problèmes fondamentaux sont posés : le manque d'assises du dialogue social européen sur le terrain local et national ; une relation trop polarisée par la représentation dans le jeu institutionnel. Un biais peut renforcer l'autre.

D'abord un devoir national

On ne peut espérer bâtir un système européen de relations sociales sans que les citoyens et acteurs de terrain puissent dans chaque nation s'approprier les enjeux européens. Cela implique des devoirs aujourd'hui trop négligés de la part des États et des organisations représentatives, afin que l'information, l'éducation, et la capacité d'implication sur l'Europe soient effectives, plurielles, constantes, à proximité.

Nous avons présenté des propositions lors d'une précédente mission (Herzog, 1998). La concertation au « sommet » entre l'État et les dirigeants des grandes organisations représentatives s'est étoffée. Mais nos propositions visant à constituer des réseaux *décentralisés* d'implication et de dialogue sur les enjeux européens n'ont pas pu avancer :

- la création d'un droit d'information et d'expression européenne pour tout citoyen, impliquant des devoirs publics : services adéquats, obligations de réponses ;
- des missions régionales d'information permanente sur l'Europe confiées à des associations de composition pluraliste ;
- l'organisation de réseaux de circulation de l'information et de l'expérience du dialogue européen existant au sein des entreprises et dans les secteurs d'activité ;
- la création d'un réseau informel de relations entre les acteurs français organisés à Bruxelles afin de susciter leur synergie et d'assurer une liaison interactive avec les acteurs opérant en France ;
- la création d'une délégation nationale pour impulser ce dialogue européen de proximité, située auprès du ministre des Affaires européennes, lequel devrait être délégué auprès du Premier ministre.

Nous voulons ici souligner à nouveau l'intérêt de ces propositions et demander qu'on examine les conditions de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, il faut que les acteurs de terrain puissent s'« européeniser » par des échanges dans des réseaux transfrontières, entrer dans le jeu institutionnel avec des pouvoirs forts d'initiative et de proposition.

Il n'existe toujours pas de statut d'association européenne. La subordination-dépendance des associations à base nationale et de leurs réseaux en matière de financement est considérable. Les régions sont représentées à Bruxelles, mais les coopérations inter-régionales sont difficiles. Les lieux européens (observatoires, universités), où les différents types d'acteurs pourraient penser leur unité et leur apport à la société toute entière, sont à créer.

Le face à face citoyen-État national, s'il reste inchangé, est mortel pour l'Europe. *Les acteurs organisés doivent pouvoir œuvrer à une citoyenneté européenne et non pas simplement représenter des intérêts catégoriels et nationaux.*

Udo Rehfeldt dit clairement que : « le système européen de relations sociales qui doit se mettre en place ne peut être la copie d'un système national ».

Une représentation communautaire confortée et une gouvernance démocratique

La Commission a besoin de partenaires sociaux. C'est elle qui juge de leur représentativité et les accrédite pour mettre en œuvre la négociation sociale.

La CES a gagné une légitimité. Elle parvient à coordonner des confédérations et des fédérations nationales, elle développe une capacité propre d'élaboration et de décision. Elle devient plus qu'une coordination, un véritable acteur européen (Dölvik, 1999). Toutefois, elle ne peut et ne doit opérer qu'en interaction avec les syndicats nationaux autonomes. Son existence sur le terrain devra pouvoir s'affirmer. Ce qui fait encore défaut, ce sont les porteurs d'action. Quand l'action se noue (Vilvorde), le syndicalisme européen peut prendre visage.

L'UNICE a le mérite d'exister, mais elle ne repose pas sur une volonté générale des patrons d'être représentée au niveau européen, très loin de là. Chaque grande entreprise développe sa propre stratégie de lobbying à Bruxelles. Et la dépendance profonde de la masse des PME envers les grands groupes soulève la question d'une expression spécifique de leurs intérêts. Sans définir les obligations des entreprises multinationales, la situation est bloquée.

La bonne nouvelle est venue de la création des comités d'entreprise européens. Lieux d'échange et de communication entre les salariés des différentes entreprises, issus de différents systèmes de représentation, leur rôle futur comme lieu de négociation dans un système de relations sociales n'est pourtant pas une évidence. Les cultures de représentation nationale des salariés ne sont pas les mêmes. L'expertise des salariés n'est pas établie. La contradiction entre la négociation nationale et la négociation supranationale n'est pas facile à lever. Et pour empêcher la dualisation du tissu des entreprises, le rôle du comité d'entreprise européen devrait être équilibré par celui de comités sectoriels ou de réseaux.

La représentation des acteurs territoriaux reste à concevoir. Le Comité des Régions n'est qu'une première réponse, mais une amorce.

Avec les ONG, la Commission a structuré un dialogue civil en créant des interfaces – par exemple une « plate-forme des ONG du social » regroupant vingt-cinq réseaux a été accréditée. La diversité est très grande, ainsi

que la concurrence. Des efforts de fédération sont entrepris. Toutefois le risque d'accréditation unilatérale par l'institution politique, soucieuse de donner visage au « dialogue civil » et de se légitimer par là même, est important. Nous ne citerons qu'un exemple emprunté à Christian Huard : le BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs) – à base anglaise – a acquis un monopole de fait pour la représentation des consommateurs auprès de la Commission. Derrière un enjeu de pouvoir se niche aussi toute une différence de culture : en France, la loi et le contrôle pour la protection des consommateurs sont affaire d'État ; dans le modèle anglo-saxon, le contrôle, l'information et la communication sont confiés à des associations privées et le droit est issu de codes de déontologie.

Nous avons formulé des propositions pour la participation au niveau communautaire, dans un rapport d'initiative sur « La participation des citoyens et acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union européenne »⁽²²⁾, voté par le Parlement européen en décembre 1996.

On doit particulièrement veiller à la remontée de l'expression des acteurs de terrain. Le CES, le Comité des régions notamment, pourraient avoir mission explicite de porter ces avis dans la sphère des institutions politiques. Une Conférence annuelle du Parlement européen, précédée de débats dans chaque pays à l'initiative des élus nationaux, serait ouverte à l'expression interactive de la société civile organisée. Préalable à l'adoption des grandes orientations de politique économique et sociale par le Conseil sur proposition de la Commission, elle ferait entendre la voix des sociétés et les options de leurs élus. Cette proposition a été reprise sous une autre forme par Lionel Jospin préconisant l'établissement d'un dialogue macroéconomique au sommet, entre le Conseil, les autres institutions de l'Union et les partenaires sociaux. Ce sera le « processus de Cologne ».

Une question majeure pour l'effectivité de la représentation sociale est la capacité d'information et d'expertise, qui doit être autonome par rapport à la Commission et aux États. Dans cet esprit, la création de lieux spécifiques que les partenaires sociaux européens et les associations représentatives pourraient partager, qui seraient conçus par eux à leur usage, nous paraît indispensable.

Les acteurs ne pourront surmonter leurs divergences d'intérêts que dans le cadre d'un ordre public social.

Il ne faut pas abuser de la législation sociale européenne, mais on ne peut pas accepter une totale démobilité. En effet, comment inciter les employeurs à négocier au niveau européen, sans que le Conseil prenne lui-même des responsabilités ? Un cadre juridique de négociations collectives devra définir les obligations des entreprises et celles des opérateurs financiers, sinon le patronat ne peut que se dérober à entrer dans des schémas

(22) Les textes de 1996 et le résumé du rapport de 1998 sont reproduits dans « *Manifeste pour une démocratie européenne* », Herzog (1999).

collectifs. Le Conseil devrait dire quels sujets, en ce qui le concerne, il souhaite voir traités, soit par voie de négociation, soit, en cas de refus, par voie de directive. Le Conseil devrait particulièrement s'impliquer dans l'activation d'un dialogue social territorial ou sectoriel (ces deux niveaux pouvant être contradictoires). Il y est poussé par les réalités, par exemple dans les secteurs des transports. Il devrait le faire par exemple pour traiter l'externalisation des emplois, la sous-traitance (dépendance économique) et la formation tout au long de la vie.

En même temps, une jonction du dialogue social et du dialogue civil devrait être recherchée, c'est-à-dire entre la voie des négociations et la voie des droits fondamentaux. Les syndicats sont particulièrement soucieux des perspectives de l'élargissement de l'Union. À 25, 30 ou 35 membres, le système de négociations sociales risque de s'écrouler, alors qu'il a tout juste émergé. Si des droits fondamentaux donnent une légitimité forte à l'action sociale, on peut réduire ce risque.

Enfin, les acteurs sociaux doivent participer à la délibération des politiques de l'Union. Dans notre conception stratégique, ils doivent le faire en mobilisant une opinion publique avec les élus et non pas d'abord dans un face à face avec la Commission et le Conseil. C'est pourquoi nous sommes sceptiques sur la portée du « dialogue macroéconomique » initié à Cologne. Seule la mobilisation des opinions publiques et des acteurs nationaux, dans un processus démocratique, pourra conduire à l'élaboration d'une réelle politique économique européenne.

Il n'y a pas de représentation sociale efficace sans une gouvernance démocratique des institutions politiques. Jérôme Vignon (2000) évoque deux écoles (toutes deux d'origine américaine) : l'école managériale (le public recourt notamment aux services d'agences privées) et l'école procédurale (le régulateur public consulte les acteurs de la société civile). Nous pensons nécessaire d'explorer une troisième approche, où la procéduralisation serait substantielle en quelque sorte, puisqu'une société civile porteuse de projets concrets participerait aussi à former les choix fondamentaux de l'espace politique.

Deux raisons confortent notre position de principe. La première est que tout « gouvernement » de l'Union n'aura au départ que peu de légitimité et qu'il ne pourra en acquérir qu'en prenant appui sur une société civile active. La seconde est que la participation de celle-ci, beaucoup plus autonome et exigeante que par le passé, pourrait rendre les décisions plus efficaces.

Le fonctionnement institutionnel de l'Union souffre de plusieurs vices structurels : il n'est pas conçu pour explorer l'avis des sociétés ; il n'évalue pas les impacts de ses choix ; il n'est pas sanctionnable, sauf indirectement au niveau national. Si la société civile organisée participait en amont à la préparation et à la délibération des choix, en aval à l'évaluation et à la rétroaction, on pourrait traiter ces deux défauts.

Chaque année et pour une période pluriannuelle, l'Union devrait s'engager sur quelques objectifs essentiels, dont la conception et la réalisation fe-

raient l'objet d'une délibération et d'un suivi approfondis, sous le contrôle d'une opinion publique.

Le socle de l'union politique reste à établir

Nous concluons sur le lien qui doit nécessairement être établi entre union politique et société civile européenne.

Plusieurs options sont proposées pour établir une union politique, soit à l'échelle de toute l'Union, soit pour une avant-garde de pays. Elles ne sont pas jugées réalistes *aujourd'hui*, avec l'argument qu'il faut respecter les nations, que les nations sont divisées et ne sont pas prêtes à faire le saut que représente un pouvoir commun. Mais respecter les nations, n'est-ce pas aussi vouloir qu'elles puissent *maintenant* bâtir leurs solidarités en Europe et intervenir directement et de façon démocratique dans le fonctionnement de l'espace communautaire ? Et si on le faisait, cela ne rendrait-il pas plus réalistes les options d'union politique ?

Il n'y aura pas d'union politique viable sans formation d'une société en Europe, par voie de solidarités concrètes et d'implications des citoyens et des acteurs nationaux.

Explorant cette perspective, nous avons dû nécessairement critiquer le marché et l'acquis communautaire actuels. Former société en Europe n'a de sens que pour un progrès de modèles sociaux et culturels, qui implique de nouvelles régulations. Qui dit nouvelles régulations dit modification des règles et des rapports de pouvoir en vigueur. Affronter ce problème n'est pas compatible avec la méthode de consensus interétatique prédominante, cela implique une dynamique où les acteurs sauront combiner conflit et coopération.

Les propos qui précèdent peuvent paraître décalés par rapport à la situation présente : une reprise de confiance accompagne celle de la croissance. Mais cette croissance est profondément instable et inégalitaire et l'on ne sort pas pour autant de la crise de société et de civilisation.

L'anomie démocratique nous inquiète particulièrement. Tout se passe comme si l'impuissance face au marché autorégulateur était devenue un état des mœurs. Les plus protestataires appellent à la résistance, certains à la construction, beaucoup trop témoignent d'un scepticisme *a priori* envers le projet européen.

L'Europe reste le seul projet politique. Aujourd'hui, le risque contre lequel nous nous insurgons est la disparition de ce projet. Bâtir une démocratie à l'échelle d'une communauté européenne, y inventer une nouvelle citoyenneté, c'est nécessaire aussi pour réhabiliter la politique.

Références bibliographiques

- Arendt Hannah (1958) : *Conditions de l'homme moderne*, Traduction française, 1994, Calman Lévy.
- Benschop Dick (2000) : « La concurrence comme moteur de l'Europe », *Point de Vue-Les Échos*, 3 avril.
- Blair Tony (2000) : « Committed to Europe, Reforming Europe » Discours à l'Hôtel de Ville de Gand, 23 février.
- Bobbio Norberto (1998) : *L'État et la démocratie internationale*, Éd. Complexe, pp. 178-181.
- Boccard Paul (1985) : *Intervenir dans les gestions avec de nouveaux critères*, Messidor.
- Boccard Paul (1999) : « Pour une sécurité d'emploi ou de formation, au-delà du plein emploi traditionnel », *Issues*, n° 53-54.
- Boual Jean-Claude (dir.) (1999) : *Vers une société civile européenne*, Éditions de l'Aube, SEC PB.
- Boyer Robert (1999) : *Le gouvernement économique de la zone euro*, La Documentation Française, mai.
- Brossat Caroline (1999) : *La culture européenne : définitions et enjeux*, Éd. Bruylant.
- Calandra Paul (2000) : *La Lettre de Confrontations*, n° 43, mars-avril.
- CES (2000) : « Practice and Models of Financial Participation of Employers in the Companies in Europe. A Comparative Analysis », *Infopoint CES et SIND NOVA 2000*.
- Cohen Élie et Jean-Hervé Lorenzi (2000) : « Des politiques industrielles aux politiques de compétitivité en Europe » in *Politiques industrielles en Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 26, La Documentation Française.
- Communication de la Commission (2000) : *Acting Locally for Employment. A local Dimension for the European Employment Strategy*, 7 avril.
- Dölvik Jon Erik : « L'émergence d'une île ? La CES, le dialogue social et l'eupéanisation des syndicats dans les années 90 », *Institut Syndical Européen*.
- Esping-Andersen Gosta (1999) : *A Welfare State for the 21st Century*, Contribution pour la Présidence portugaise, novembre.
- Fayolle Jacky (1999) : « L'Union européenne entre l'euro et l'élargissement : la gestion de la diversité » in *Rapport sur l'état de l'Union européenne en 1999*, Fitoussi (ed.), Paris, Fayard.
- Fayolle Jacky et Anne Leauger (1999) « Développement régional et fonds structurels européens : un bilan d'étape », *OFCE*, décembre.

- Ferron A., F. Du Castel et A. Laumin (2000) : « Donner sens à l'Union des Européens : la mise en commun de biens publics », Colloque de Confrontations, 24 mai.
- Fischer Claude (2000) : *La Lettre de Confrontations*, n° 42, février.
- Fondation de Dublin (1999) : *The Europeanisation of Collective Bargaining*, juillet.
- Freyssinet Jacques (2000) : « La réduction du taux de chômage : les enseignements des expériences européennes » in *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 23, la Documentation Française.
- Frodon Jean-Michel (1998) : *La projection nationale. Cinéma et nation*, Éditions Odile Jacob.
- Gandois Jean (2000) : *La Lettre de Confrontations*, n° 43, mars-avril.
- Gauvin Annie (2000) : « La stratégie européenne pour l'emploi et ses évolutions récentes », *Confrontations*, 24 février.
- Guillaume Raymond E.F. (1999) : *La participation. De Gaulle, le visionnaire*, (édition à compte d'auteur), Imprimerie Ménard à Toulouse.
- Hassel Anke et Rainer Hoffmann (2000) *National Alliances for Jobs and Prospects for a European Employment Act*, DWP, 1/1/2000, Institut Max Planck et Institut Syndical Européen.
- Herzog Philippe (1998) : *Avec l'euro, construire les relations sociales européennes*, Rapport de Mission, Ministère des Affaires étrangères, juin.
- Herzog Philippe (1999) : *Manifeste pour une démocratie européenne*, Éditions de l'Atelier.
- Herzog Philippe (2000) : « Former société en Europe », *L'Option de Confrontations*, n° 12.
- Huard Christian (2000) : « Intérêt général et protection des consommateurs, le cas des services financiers », *Confrontations*, 28 janvier.
- Jouen Marjorie (2000) : « L'action de l'Union européenne en faveur des emplois d'initiative locale », *Fondation Notre Europe*, février.
- Jourd'heuil Jean (1999) : « Embarquement pour l'archipel », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, mai.
- Le Scornet Daniel (2000) : « Le devenir du mutualisme et les nouvelles mutualisations », *Conférence, Confrontations*, 10 février.
- Lévy Martine (1999) DATAR : « L'évaluation des fonds structurels », *Conférence Datar, Association Confrontations*, 25 novembre,.
- Luttringer J-M. (2000) : « Temps de travail et temps de formation », *Conférence-Débat, Confrontations*, 20 avril.
- Marchetti Pascal (1997) : *La production d'œuvres audiovisuelles dans l'Union européenne*, Economica.

- Marx B. (2000) : « Donner sens à l'Union des Européens : le renouvellement du modèle de travail », *Colloque de Confrontations*, 23 mai.
- Maurice Joël (1999) : *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, La Documentation Française, novembre.
- Moine Gérard (2000) : « Les restructurations dans les télécommunications avec le numérique et Internet », *Conférence-Débat, Confrontations*, 9 mars.
- Myrdal Gunnar (1953) : *The Political Element in the Development of Economic Theory*, p. XI.
- Peyrelevade Jean (2000) : « Vers une maîtrise du marché financier européen », *Conférence-Débat, Confrontations*, 1^{er} mars.
- Polanyi Karl (1944) : *La grande transformation*, Traduction française, Gallimard (1983), p. 302.
- Queau Philippe (2000) : « Le bien commun mondial de l'information », *Transversales*, mars-avril.
- Quermonne J-L. (1999) : *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, La Documentation Française, novembre.
- Quintin Odile et Brigitte Favarel-Dapas (1999) : *L'Europe sociale, enjeux et réalités*, La Documentation Française.
- Rehfeldt Udo (2000) : « Les comités d'entreprise européens », *Réunion Confrontations*, 2 février.
- Riboud Antoine (1987) : *Productivité, mode d'emploi*, Paris, 10/18.
- Scholte Jan Aart (1999) : « Global Civil Society: Changing the World », *Working Paper*, n° 31/99, Center for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, Coventry.
- Supiot Alain (1999) : « Après l'emploi », *Revue Droit Social*, n° 5 et 7/8.
- Supiot Alain (1999) : *Au-delà de l'emploi*, Flammarion.
- Supiot Alain (1999) : *Quel devenir du travail en Europe ?*, Institut européen des juristes en droit social (IES), Éd. Lamy.
- Vignon Jérôme (1999) : « L'Europe naîtra de la mise en réseau d'initiatives multiples », *Le Monde*, 16 novembre.
- Vignon Jérôme (2000) : « Leçons des réformes de l'action publique en Europe » in *État et gestion publique*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 24, La Documentation Française.
- Villeneuve Robert (1997) : « Europe et territoires », *Eurexcter, CEEP et Institut Syndical Européen*, 19 novembre.

Les documents 'Confrontations' sont consultables sur le site Internet :
www.confrontations.org

L'élargissement de l'Union européenne

Sylvie Hel-Thelier et Joël Maurice

Conseil d'Analyse Économique

Le nouvel élargissement envisagé offre à l'Union européenne une chance inestimable : accueillir les pays d'Europe centrale et orientale⁽¹⁾ (PECO), qui furent longtemps dans l'orbite soviétique ; favoriser un rattrapage rapide de leur niveau de développement économique et social ; consolider la paix et la stabilité sur le continent européen.

Mais en même temps, la tâche est d'une ampleur et d'une difficulté sans précédent. Comment assurer le bon fonctionnement des institutions d'une Union européenne passant de quinze à vingt-sept membres, voire davantage ? Comment relever le défi que constitue l'intégration de nouveaux adhérents présentant d'aussi fortes hétérogénéités dans leur stade de développement économique et social par rapport à l'Union européenne des Quinze (UE-15) ? Le présent rapport n'aborde qu'incidemment la première question, pour se concentrer sur la seconde.

L'élargissement constitue l'un des dossiers majeurs auquel est confrontée la Présidence française. Cela d'autant plus que les discussions entre l'Union européenne et les pays candidats abordent une phase cruciale : avec l'ouverture et l'examen des derniers chapitres de l'acquis communau-

(1) On distingue : les trois États Baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) ; les quatre pays d'Europe centrale : Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie ; les deux pays d'Europe orientale (Bulgarie et Roumanie) ; enfin, la Slovénie, qui est issue, non du bloc soviétique, mais de l'ex-Yougoslavie. On n'évoquera pas dans ce rapport la question des relations de l'Union européenne avec les autres pays issus de l'ancienne Yougoslavie.

taire pour les six premiers pays candidats au premier semestre 2000 et la détermination des positions de négociation respectives, on entrera en effet prochainement dans une étape déterminante des négociations.

Une question essentielle est de savoir comment faire en sorte que l'élargissement ne conduise ni à une dilution ou à une implosion de l'Union, ni à des tensions ingérables au sein des futurs États-membres, mais constitue un jeu à somme positive.

Le processus d'élargissement paraît irréversible

Le processus d'élargissement, initié depuis le Conseil européen de Copenhague (1993) qui a reconnu la légitimité des demandes d'adhésion des PECO⁽²⁾, paraît désormais irréversible. Le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) en a précisé le cadre. Et dans les faits, les relations entre les PECO et l'UE-15, tissées depuis une décennie, ne cessent de se renforcer.

Il existe une volonté politique de part et d'autre

Du côté des pays candidats

Après la désintégration du bloc soviétique, les PECO ont accédé à un espace de libertés politiques et ont mis en place des institutions démocratiques.

Leur besoin de stabilité et de sécurité (le Pacte de Varsovie a été dissous en 1991) les a conduit à nouer de nouvelles relations avec l'OTAN : trois d'entre eux (Hongrie, Pologne et République tchèque) y ont adhéré en 1999, les sept autres y sont candidats⁽³⁾. Les dix PECO sont, par ailleurs, des partenaires associés à l'UEO.

Dans le domaine économique, depuis la disparition en 1991 de l'institution économique du bloc soviétique (le Conseil d'assistance économique mutuelle – CAEM), ces pays ont entamé une période de transition économique à des rythmes plus ou moins rapides, avec l'appui des institutions financières internationales et celui de l'Union européenne. Trois d'entre eux – la Hongrie, la République tchèque et la Pologne – ont adhéré à l'OCDE.

Au cours de la première moitié de la décennie quatre-vingt-dix, ces pays ont tous fait acte de candidature à l'Union européenne (*cf.* tableau 1).

(2) Auxquels il convient d'ajouter Chypre et Malte, dont on parlera peu dans le présent rapport, de même que la Turquie (voir décision du CE d'Helsinki en encadré 1).

(3) Slovénie, Bulgarie, Roumanie, Slovaquie, Lituanie, Lettonie et Estonie ; sont également candidats : la Macédoine et l'Albanie.

1. Dates de candidature pour l'adhésion

	Date de candidature
Bulgarie	Décembre 1995
Chypre	Juillet 1990
Estonie	Novembre 1995
Hongrie	Mars 1994
Lettonie	Octobre 1995
Lituanie	Décembre 1995
Malte	Juillet 1990
Pologne	Avril 1994
République tchèque	Janvier 1996
Roumanie	Juin 1995
Slovaquie	Juin 1995
Slovénie	Juin 1996
Turquie	Avril 1987

Source : Commission, autorités nationales.

Du côté de l'Union européenne à quinze

Mis en alerte par les crises de Bosnie et du Kosovo, les Quinze ont réaffirmé au Conseil européen d'Helsinki l'importance stratégique du processus d'élargissement, afin d'assurer la stabilité et la prospérité en Europe. Le caractère inclusif⁽⁴⁾ du processus d'adhésion, qui regroupe maintenant 13 pays candidats dans un cadre unique, a été confirmé tandis que, vis-à-vis de l'Europe du sud-est (pays de l'ex-Yougoslavie et Albanie), l'Union soulignait que « la perspective d'accords de stabilisation et d'association devrait permettre le développement de relations plus étroites entre l'ensemble des États de la région, dans tous les domaines ».

Ce nouvel élargissement de l'Union européenne sera l'aboutissement d'un processus qui a débuté au début de la décennie quatre-vingt-dix et a déjà connu différentes étapes (*cf.* encadré 1).

(4) C'est-à-dire que les futurs adhérents ont vocation à devenir membres à part entière de l'Union européenne. Il ne peut y avoir, ni d'adhésion « à la carte », ni d'« opting out ».

1. Genèse et déroulement du processus d'élargissement

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) ont développé avec l'Union européenne d'importants échanges commerciaux. Le programme PHARE, mis en place initialement avec la Pologne et la Hongrie en 1989 pour soutenir le processus de réformes économiques et sociales, a été étendu aux autres PECO. La signature d'accords d'association européens a permis d'inscrire les relations entre les PECO et les pays de l'Union européenne⁽¹⁾ dans un cadre approprié pour l'intégration progressive des pays candidats dans la Communauté. Ces accords visaient notamment à établir une zone de libre-échange à l'horizon 2002, prévoyaient la libéralisation des échanges de produits industriels et la coopération économique dans un grand nombre de domaines.

Mais c'est le Conseil européen de Copenhague en 1993 qui a donné une véritable impulsion à l'élargissement en reconnaissant le principe de la légitimité des demandes d'adhésion des PECO et en définissant les critères auxquels les pays candidats devront satisfaire avant leur adhésion :

- critères politiques : présence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'Homme, le respect des minorités et leur protection ;
- critères économiques : existence d'une économie de marché viable et capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne ;
- critère de reprise de l'acquis communautaire : capacité à assumer les obligations de l'adhésion et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Le Conseil européen d'Essen (décembre 1994) a entamé une stratégie de pré-adhésion fondée sur les accords d'association, le *Livre Blanc* sur la préparation des pays candidats à leur intégration dans le marché intérieur, le dialogue au niveau institutionnel, le programme PHARE ainsi que le programme de coopération transfrontalière. En outre, le Conseil de Luxembourg en décembre 1997 a mis en place *une stratégie de pré-adhésion renforcée* qui s'appuie sur un nouvel instrument décidé au Conseil de Dublin (décembre 1996) : les partenariats pour l'adhésion (*cf.* encadré 2), mais aussi sur les accords d'association et la participation des PECO aux programmes et agences communautaires. Le Conseil de Madrid (décembre 1995) avait retenu l'objectif d'un lancement des négociations d'adhésion six mois après la conclusion de la CIG de 1996. Comme convenu, le Conseil d'Amsterdam (juin 1997) s'est donc prononcé pour l'ouverture de négociations en 1998 et le Conseil de Luxembourg (décembre 1997), a lancé le processus d'élargissement en acceptant la candidature de dix pays d'Europe centrale et orientale ainsi que de Chypre.

(1) De tels accords existent également avec la Turquie depuis 1964, avec Chypre depuis 1973, avec Malte depuis 1970, avec des résultats contrastés.

En mars 1998, les négociations d'adhésion ont commencé avec les six pays⁽²⁾ les mieux préparés. Entre temps, Malte a réactivé sa candidature (septembre 1998) et le Conseil de Berlin (mars 1999) s'est accordé sur la création des instruments financiers de pré-adhésion (*cf.* annexe 2). En décembre 1999, souhaitant tirer les enseignements de la crise du Kosovo, le Conseil d'Helsinki a considéré que les treize pays candidats (Turquie incluse) étaient sur un pied d'égalité, ce qui signifie concrètement que les discussions peuvent s'engager avec l'ensemble des pays candidats (l'engagement de discussions avec la Turquie est cependant conditionné au respect préalable des critères politiques⁽³⁾). Des conférences gouvernementales bilatérales avec les six autres pays candidats⁽⁴⁾ se sont réunies le 15 février 2000 et les discussions se sont engagées à partir du 28 mars.

(2) Les pays de « Luxembourg » : Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie.

(3) « La Turquie est un pays candidat, qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères qui s'appliquent aux autres pays candidats. Elle bénéficiera d'une stratégie de pré-adhésion comportant un dialogue politique renforcé, axé sur les progrès à accomplir en matière de droits de l'Homme ».

(4) Les pays « d'Helsinki » : Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Slovaquie.

Le Conseil européen d'Helsinki a recadré le processus d'élargissement

Confronté aux pressions politiques de pays candidats désireux de hâter l'adhésion⁽⁵⁾ – quitte à se satisfaire de la reprise formelle de l'acquis communautaire et à négliger les garanties de sa mise en œuvre effective –, le Conseil européen d'Helsinki a recadré les principes directeurs de la négociation.

L'élargissement, qui était déjà subordonné à la réforme des institutions (CIG)⁽⁶⁾, devra en outre répondre au *principe de différenciation*, qui établit un lien plus strict entre l'avancement des négociations et l'état de préparation de chaque pays candidat (*cf.* encadré 2). Enfin, aucune date formelle d'adhésion n'a été fixée.

(5) Plusieurs pays ont fixé des dates-cibles rapprochées (2003 ou 2004) pour leur adhésion.

(6) Conférence intergouvernementale, dont l'achèvement est prévu pour décembre 2000.

2. Structure et organisation des négociations

Les négociations proprement dites portent essentiellement sur la reprise de l'acquis communautaire (3^e critère). Elles sont précédées d'une phase d'évaluation en détail (criblage ou « screening ») de la situation des pays candidats par rapport à l'intégration de cet acquis (législation communautaire et dispositions relatives aux deuxième et troisième piliers). La Commission a divisé cet acquis en 31 chapitres qui sont négociés un par un^(*). Sur chacun d'entre eux, les pays candidats présentent, à l'issue du screening, *leur position de négociation* (conditions de reprise de l'acquis, nécessité de périodes de transition). En retour, les États-membres arrêtent leur propre position commune et décident à l'unanimité, sur proposition de la Commission, d'ouvrir un nouveau chapitre à la négociation. Depuis le Conseil européen d'Helsinki, le principe de la « *différenciation* » est appliqué, c'est-à-dire que, même si tous les pays candidats sont considérés sur un pied d'égalité, on s'écarte de la pratique consistant à examiner un nombre identique de chapitres pour tous les candidats. Chacun des pays candidats avance à son rythme, sur la base des programmes nationaux d'adoption de l'acquis élaborés dans le cadre des partenariats pour l'adhésion établis avec les États-membres, ce qui laisse la possibilité pour les derniers arrivés de rattraper ou même dépasser les pays précurseurs.

Pour mettre en œuvre ces négociations, *une conférence intergouvernementale d'adhésion*, réunissant les Quinze et chacun des douze pays candidats se tient tous les six mois au niveau ministériel et tous les mois au niveau des suppléants (ambassadeurs) afin de récapituler les progrès accomplis. Par ailleurs, le groupe de travail « élargissement » composé d'experts des quinze États-membres prépare les positions communes de l'Union européenne et fait rapport au COREPER qui rapporte lui-même au Conseil des Affaires générales (composé des ministres des Affaires européennes). Les positions communes qui sont arrêtées constituent le mandat de négociation confié à la Commission qui négocie avec les pays candidats. Le suivi de la procédure et de l'évolution des partenariats pour l'adhésion est assuré par la Commission qui soumet un rapport annuel au Conseil européen sur les progrès constatés (novembre 1998 et octobre 1999 pour les deux premiers).

Afin d'aider les pays candidats à l'adhésion, le Conseil européen de Luxembourg a mis en place une stratégie de pré-adhésion renforcée dont le *partenariat pour l'adhésion* constitue l'axe essentiel, ce nouvel instrument mobilisant toutes les formes d'assistance aux États candidats. Lancés le 15 mars 1998, ces partenariats rassemblent dans un cadre unique trois éléments fondamentaux :

- les domaines prioritaires pour intégrer l'acquis communautaire ;
- la programmation de l'assistance financière de l'Union européenne ;
- les conditions de cette aide, fondée sur le respect des obligations découlant des accords européens d'association et sur les progrès dans la réalisation des trois critères de Copenhague.

(*) Ces chapitres sont, dans l'ordre : science et recherche, éducation et formation, PME, culture et politique audiovisuelle, télécommunications, politique industrielle, politique étrangère et de sécurité commune, droit des sociétés, statistiques, santé publique et protection des consommateurs, pêche, politique de la concurrence, libre circulation des marchandises, Union douanière, relations extérieures, politique sociale, UEM, libre circulation des capitaux, énergie, transport, fiscalité, libre prestation de services, environnement, agriculture, politique régionale et fonds structurels, libre circulation des personnes, justice et affaires intérieures, contrôle financier, dispositions financières et budgétaires, institutions, divers.

Ces partenariats précisent comment vont s'ordonner tous les instruments destinés à aider les candidats dans leur préparation à l'adhésion. En particulier :

- un programme national d'adoption de l'acquis communautaire avec un calendrier prévu pour la mise en œuvre des priorités d'adhésion ;
- une évaluation conjointe des priorités en matière de politique économique ;
- un pacte contre le crime organisé ;
- des « feuilles de route » du Marché intérieur élaborées en 1997 pour permettre aux candidats de se conformer à l'acquis communautaire.

Afin d'aider au renforcement des institutions des pays candidats, la Commission a également mis en place des *jumelages*, qui consistent à détacher sur une longue période des fonctionnaires des États-membres dans les organismes correspondants des pays candidats et concernent pour l'instant quatre secteurs : agriculture, environnement, finances publiques, justice et affaires intérieures.

Concernant la programmation de l'assistance financière de l'Union européenne, le Conseil de Berlin s'est accordé en mars 1999 sur la création des *instruments financiers de pré-adhésion* et a décidé le doublement de l'aide pré-adhésion à partir de l'an 2000. L'Agenda 2000 prévoit le cadre financier de soutien du processus de pré-adhésion des pays candidats. L'aide qui est accordée à compter de l'an 2000 comporte trois grands chapitres et devrait s'élever à 21,8 milliards d'euros pour la période 2000-2006, soit plus de 3 milliards par an :

- le programme PHARE : 10,9 milliards d'euros (1,56 milliard par an) sont prévus sur 2000-2006 (6,7 milliards sur 1995-1999). Conçu au départ (1989) pour assister les PECO dans la reconstruction de leurs économies, le programme rénové de l'Agenda 2000 est axé sur deux priorités essentielles liées à la reprise de l'acquis communautaire que sont la capacité institutionnelle et administrative des pays candidats (30 % du budget) et le financement des investissements (70 %) dans les domaines où il est indispensable d'éviter au maximum les périodes de transition après l'adhésion et à l'exception des investissements financés par les instruments structurel et agricole de pré-adhésion ;

- une aide au développement agricole (SAPARD) : 3,6 milliards d'euros (0,52 milliard par an) ;

- une aide structurelle visant à rapprocher le niveau de protection de l'environnement et de développement des infrastructures de transport des pays candidats de celui de l'Union européenne (ISPA) d'un montant de 7,3 milliards d'euros (1,04 milliard par an). Ce fonds qui constitue « l'instrument structurel de pré-adhésion » jouera pour les pays candidats le même rôle que celui actuellement rempli par le fonds de cohésion pour l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande.

Outre ces aides de pré-adhésion et tout en respectant le plafond des ressources propres fixé à 1,27 % du PIB communautaire pendant la période 2000-2006, l'accord pour l'Agenda 2000 a laissé disponibles des crédits de paiement en vue de l'élargissement sous le plafond de ressources propres, dans l'hypothèse d'une adhésion de six pays en 2002. Les dépenses supplémentaires qui en résulteraient (en euros 1999 et en crédits d'engagement) seraient de 6,45 milliards en 2002 et de 16,78 milliards en 2006, soit au total 58,1 milliards d'euros sur cinq ans. C'est donc près de 80 milliards d'euros 1999 qui ont été redéployés sur la période 2000-2006 en faveur des processus de pré-adhésion et d'adhésion (cf. tableaux 7a et 7b).

Il existe un mouvement de rapprochement économique des deux parties

Un développement des relations économiques et financières

Les PECO, qui ont engagé en 1989 (parfois avant comme la Hongrie ou la Pologne, parfois après comme la Roumanie ou la Bulgarie) leur transition de l'économie planifiée vers l'économie de marché, poursuivent des processus de réforme et d'évolutions structurelles qui les ont considérablement rapprochés de l'Union européenne, comme l'attestent divers indicateurs économiques ou financiers (*cf.* tableau 2).

Développement des échanges commerciaux et synchronisation des cycles

Le commerce extérieur des PECO s'est redéployé très rapidement, à la faveur notamment des dispositions prises par l'Union européenne, qui a levé dès 1990 toutes les restrictions quantitatives en direction des pays les plus avancés dans la transition (Hongrie, Pologne, République tchèque) et qui a signé entre 1991 et 1993 des accords d'association avec chacun des PECO. De fait, entre 1988 et 1998, la part de l'UE-15 dans les importations et les exportations des PECO est passée de 26 % à plus de 60 %. On observe en outre une déspecialisation des pays d'Europe centrale qui tend à réduire leur exposition à des chocs asymétriques par rapport à l'Union européenne (*cf.* encadré 3).

3. Les échanges entre les PECO et l'Union européenne

Les échanges entre les PECO et l'Union européenne ont connu une évolution notable de structure, analysée sur la période 1993-1996 par Freudenberg et Lemoine (1999). Certes, la part du commerce de type inter-branche (textile, métallurgie de base, bois, etc.) restait dominante en 1996, allant de plus de 90 % dans les pays Baltes à 52,3 % en République tchèque, en passant par 76,6 % en Pologne. Mais au cours des trois années considérées, la part du commerce intra-branche a progressé dans tous les PECO, et de façon particulièrement sensible en Hongrie (+ 5,1 %), en Slovaquie (+ 7,5 %) et en République tchèque (+ 11,3 %).

On observe donc une *déspecialisation* progressive des pays d'Europe centrale (Pologne, Slovaquie, République tchèque, Hongrie) : ils augmentent leurs échanges, en particulier de biens intermédiaires (commerce intra-branche de biens différenciés verticalement, notamment commerce de perfectionnement passif) et évoluent d'un positionnement sur les biens de bas de gamme vers les biens de moyenne gamme, voire certains biens de haut de gamme (Hongrie : matériels de transport, produits alimentaires). Ces évolutions tendent à réduire l'exposition des pays candidats à des chocs asymétriques par rapport à l'Union européenne.

2a. Élargissement. Indicateurs économiques et financiers : PECO (groupe de Luxembourg)

	Estonie	Pologne	Tchéquie	Hongrie	Slovénie
Surface (en km ²)	47 227	312 690	78 870	93 030	20 270
Population 1998 (en milliers)	1 450	38 650	10 295	10 114	1 982
• taux d'accroissement annuel (en %)	0,50	0,05	0,18	0,43	0,06
• solde migratoire (en %)	0,70	0,03	0,09	0,00	0,27
Marché du travail (BIT)					
• taux d'activité en 1998 (en %)	61,5	57,3	61,0	51,7	59,4
• taux de chômage (en %)					
1994	7,6	16,5	4,3	10,7	9,0
1998		10,6	6,5	7,8	7,9
PIB					
• par tête en 1998					
- courant (en euros)	3 200	3 600	4 900	4 200	8 800
- pouvoir d'achat (en euros)	7 300	7 800	12 200	9 800	13 700
• total en 1998 (en milliards €)	4,6	140,7	50,1	42,4	17,4
• croissance annuelle (prix constants, en %)					
1994	2,0	5,2	2,2	2,9	5,3
1998	4,0	5,0	2,3	5,1	3,9
Prix à la consommation (moyenne)					
1994 (en %)	47,7	33,3	10,0	19,2	21,0
1998 (en %)	10,5	11,8	10,7	14,3	7,9
Un euro, en monnaie nationale (moyenne)					
	couronne	zloty	couronne	forint	tolar
1994 (en %)	15,40	2,70	34,15	125	152,8
1998 (en %)	15,75	3,92	36,32	240,6	186,0
Ratios (en % PIB)					
• solde administrations publiques (en 1997)	2,6	2,6	0,3	5,4	1,5
• balance opérations courantes (en 1998)	9,2	4,3	1,9	4,8	0,1
• investissements directs étrangers (en 1998)	11,0	4,2	4,5	3,1	0,8
• dette extérieure (en 1997)	36,8	24,8	19,9	43,3	15,2
Part de l'Union européenne (en %)					
• dans les importations					
1994	23,9	55,7	45,0	45,3	57,1
1998	60,1	65,9	63,3	64,1	69,4
• dans les exportations					
1994	19,0	62,7	42,6	51,0	59,2
1998	55,1	68,3	64,2	72,9	65,5

Source : CERI.

2b. Élargissement. Indicateurs économiques et financiers : PECO (groupe d'Helsinki)

	Lettonie	Lituanie	Slovaquie	Bulgarie	Roumanie
Surface (en km ²)	64 589	65 301	49 030	110 990	238 390
Population 1998 (en milliers)	2 449	3 702	5 391	8 257	22 507
• taux d'accroissement annuel (en %)	0,64	0,10	0,08	0,64	0,14
• solde migratoire (en %)	0,13	0,02	0,02	0,00	0,03
Marché du travail (BIT)					
• taux d'activité en 1998 (en %)	59,7	61,4	59,9	50,4	63,6
• taux de chômage (en %)					
1994		17,3	13,7	20,5	8,2
1998	13,8	13,3	12,5	16,0	6,3
PIB					
par tête en 1998					
- courant (en euros)	2 300	2 600	3 400	1 300	1 500
- pouvoir d'achat (en euros)	5 500	6 200	9 300	4 600	5 500
• total en 1998 (en milliards €)	5,7	9,5	18,1	11,0	33,9
• croissance annuelle (prix constants, en %)					
1994	0,6	9,8	4,9	1,8	3,9
1998	3,6	5,1	4,4	3,4	7,3
Prix à la consommation (moyenne)					
1994 (en %)	35,9	72,3	13,4	87,1	136,5
1998 (en %)	4,7	5,1	6,7	22,3	59,1
Un euro, en monnaie nationale (moyenne)					
	lat	litas	couronne	lev	lei
1994 (en %)	0,67	4,73	38,12	0,06	1 969
1998 (en %)	0,66	4,48	39,54	1,97	9 985
Ratios (en % PIB)					
• solde administrations publiques (1997)	1,8	0,7	4,8	0,3	2,5
• balance opérations courantes (1998)	11,1	12,2	10,5	1,8	7,8
• investissements directs étrangers (1998)	3,4	8,6	2,5	3,3	5,4
• dette extérieure (1997)	10,8	15,0	33,0	65,7	34,2
Part de l'Union européenne (en %)					
• dans les importations					
1994	24,9	26,4	26,2	32,5	45,7
1998	55,3	50,2	50,4	45,0	57,7
• dans les exportations					
1994	27,9	25,7	28,4	35,4	48,2
1998	56,6	38,0	55,8	49,7	64,5

Source : CERI.

Les phases de croissance et de ralentissement semblent être devenues synchrones entre les pays de la zone euro et ceux de l'Europe centrale. L'étude des cycles économiques sur la période 1990-1997 met en évidence une corrélation des cycles de chômage et de production industrielle entre ces deux groupes de pays.

Compétitivité et inflation

La grande stabilité de la compétitivité-prix de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie entre 1994 et 1997 masque une consolidation des marges dans le premier pays et leur forte compression dans les deux autres.

Des écarts existent entre le taux de change réel interne (en parité de pouvoir d'achat – ppa) et le taux de change réel externe, en raison du maintien de prix très faibles – hérités de la planification des économies – dans les secteurs abrités. Ces écarts devraient tendre à se réduire dans la mesure où les prix relatifs du secteur abrité par rapport à ceux du secteur exposé devraient augmenter au sein des PECO et se rapprocher des prix relatifs existant au sein de l'Union européenne. Cette modification de la structure des prix relatifs demandera vraisemblablement encore un certain temps, car elle suppose à la fois, dans le secteur abrité, des modifications profondes des modes de gestion ainsi qu'un réalignement des salaires (qui y étaient très bas) et, dans le secteur exposé, des gains importants de productivité.

Ces ajustements de prix relatifs rendent difficile la compression de l'inflation en deçà d'un certain rythme, dans la mesure où il peut exister des rigidités nominales s'opposant notamment à la baisse des salaires ou de certains prix.

Balances courantes et financements extérieurs

Les balances commerciales et courantes des PECO sont toutes négatives⁽⁷⁾. Mais les investissements directs étrangers (IDE) assurent une contrepartie importante au déficit des paiements courants. Ils ont représenté pour les dix PECO environ 55 milliards de dollars entre 1992 et 1998, provenant pour les deux tiers des pays de l'Union, en particulier d'Allemagne.

La dynamique persistante des coûts unitaires du secteur exposé entraîne une appréciation réelle des monnaies de ces pays. De même, les afflux de capitaux étrangers tendent à apprécier les monnaies flottantes ce qui peut alimenter l'inflation et réduire la compétitivité. Enfin, l'instabilité des placements de capitaux étrangers à court terme peut provoquer des crises de change⁽⁸⁾.

Politiques de change

Les stratégies des pays sont différentes, selon leurs priorités à l'égard de l'inflation, de la compétitivité ou des capitaux extérieurs.

(7) Le déficit des paiements courants en 1998 allait de 0,1 % du PIB pour la Slovaquie à plus de 10 % du PIB pour les pays Baltes.

(8) Comme celle connue par la République tchèque en 1997.

Quatre pays, ayant accordé la priorité à la lutte contre l'inflation, ont opté pour un complet ancrage nominal de leur monnaie sous la forme d'un « currency board » : l'Estonie et la Bulgarie avec l'euro, la Lituanie avec le dollar, la Lettonie avec le Droit de tirage spécial (DTS). Mais leur compétitivité a tendance à s'éroder.

La Hongrie est en « crawling peg », fixant à l'avance un taux de dépréciation mensuelle (actuellement 0,5 %) par rapport à un panier de monnaies (70 % euro, 30 % dollar). Ce système lui a permis d'éviter une appréciation réelle de son taux de change extérieur, mais l'expansion de la masse monétaire se traduit par une inflation à deux chiffres.

La République tchèque est en flottement géré⁽⁹⁾. La tendance à l'appréciation de la monnaie provoquée par les entrées de capitaux (notamment des IDE) est contrée par des interventions (stérilisées) sur le marché des changes.

La Pologne (qui était en « crawling peg ») a décidé⁽¹⁰⁾ de laisser flotter sa monnaie, pour retrouver la maîtrise de sa politique monétaire et aussi pour tester le taux de change du marché qui pourrait servir de référence le moment venu à une entrée dans l'Union économique et monétaire (UEM). Reste à savoir si l'afflux des capitaux ne va pas accroître encore l'appréciation du zloty et creuser le déficit courant qui atteint (en 1999) 8 % du PIB.

La restructuration progressive des pays candidats

Privatisations et restructurations de l'appareil productif et du système bancaire

Au sein des PECO, le degré de restructuration de l'appareil productif et du système bancaire est essentiellement le produit de deux facteurs. Le premier est le degré de privatisation atteint au cours de la dernière décennie. Le second est la qualité de ces privatisations : lorsqu'elles sont menées de manière opaque et peu ouverte vers l'extérieur, elles ont en effet une moindre efficacité qu'un processus plus transparent et faisant appel aux IDE. On distingue à cet égard les pays qui ont mené des privatisations efficaces en termes de restructurations (Hongrie, Pologne, Estonie, Slovaquie), ceux qui, en dépit d'un bon avancement des privatisations, ont moins progressé en matière de restructurations (République tchèque, Slovaquie, Lettonie, Lituanie), enfin ceux dans lesquels privatisations et restructurations ont pris du retard (Bulgarie et surtout Roumanie)⁽¹¹⁾ (cf. encadré 4).

(9) Comme trois autres pays, la Slovaquie, la Slovaquie et la Roumanie, par rapport à des paniers de monnaies composés de marks, dollars et euros, avec des marges de fluctuations plus ou moins larges.

(10) Le 13 avril 2000.

(11) Goldman Sachs classe ces pays en deux groupes : ceux ayant réussi leurs privatisations et ceux ne les ayant pas réussi. Dans le premier groupe figurent les pays Baltes (en particulier l'Estonie), la Hongrie, la Pologne mais aussi la Slovaquie dont le retard dans les privatisations n'empêche pas leur efficacité ; dans le second groupe, sont classés la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie.

4. Les privatisations et les restructurations dans les PECO⁽¹⁾

En Hongrie, la réforme du système bancaire et financier a été menée efficacement. Les privatisations – bancaires et industrielles – ont débuté dès 1988, et actuellement, la Hongrie devance tous les autres pays en transition avec une contribution du secteur privé avoisinant 80 % du PIB. La stratégie – efficace – de la Hongrie a été de confier la tâche de restructurer les entreprises aux nouveaux propriétaires, principalement étrangers.

En Pologne, le poids de l'État dans le système bancaire a fortement décliné en quelques années puisque près de 60 % du capital des banques polonaises est détenu par des sociétés étrangères. S'agissant des entreprises, l'économie est caractérisée par un secteur privé très dynamique (à la fin de 1997, plus des deux tiers de la population active travaillait dans le secteur privé). Mais c'est surtout la privatisation de petites unités économiques qui a fonctionné tandis que la privatisation d'entreprises de taille plus conséquente a subi des retards. Des programmes de restructuration des secteurs « sensibles » (sidérurgie, charbonnages, industrie sucrière, industrie pétro-chimique et industrie de l'armement) ont été élaborés en concertation avec la Commission européenne.

Bien que la mutation de la structure du système bancaire soit essentielle au redressement financier et industriel du pays, *la République tchèque* n'a pas achevé la privatisation des banques d'État. Si le processus de privatisation touche à sa fin (en 1998, 75 % du PIB provenait du secteur privé), il reste à privatiser les banques publiques et à accélérer la privatisation des compagnies de distribution de gaz et d'électricité, voire des chemins de fer. Cette rapidité du processus formel de privatisation a cependant masqué la lenteur des restructurations, retardées par l'absence d'application de la loi sur les faillites mais surtout par la collusion entre banques et entreprises et la faiblesse des IDE liées aux modalités du processus de privatisation. Un dualisme est donc apparu entre les firmes rachetées par des investisseurs étrangers et dont la performance s'est assez nettement améliorée (elles réalisent environ 60 % des exportations tchèques, dans l'équipement électrique, la mécanique, les transports et les biens de consommation) et les autres, peu restructurées, en particulier dans la sidérurgie, l'électronique, la chimie et la construction mécanique. Le nouveau gouvernement a cependant mis en place en avril 1999 un plan destiné à accélérer les restructurations dans les secteurs les plus en crise (chimie et construction mécanique).

En Slovaquie, la privatisation du système bancaire est freinée par la faiblesse des IDE dans ce secteur et leur mauvaise situation financière. En raison de la privatisation au début des années quatre-vingt-dix, avant la partition, des petites entreprises ainsi que d'un certain nombre de grandes entreprises, le secteur privé produisait 75 % du PIB en 1998. Mais le processus de privatisation des entreprises s'est déroulé dans des conditions d'opacité et sans grand appel aux IDE. En raison de la non-application de la loi sur les faillites, des conséquences de l'opacité des privatisations ainsi que du difficile accès des entreprises au financement, la restructuration des entreprises slovaques s'est

(1) Source : CERI (1999).

opérée très lentement. Comme en République tchèque, il existe ainsi un fort contraste entre un noyau d'entreprises performantes à capitaux étrangers (secteurs du matériel de transport, de l'industrie électrique, de la production de papier...) et un ensemble d'entreprises peu performantes (textile, cuir, chimie et construction mécanique). L'arrivée d'un nouveau gouvernement à la fin de 1998 semble cependant avoir clarifié et accéléré le processus, donnant la priorité à la privatisation des banques d'État, des sociétés de production d'énergie et de l'opérateur national de télécommunications.

La Slovaquie a, dès 1991, voulu assainir son système bancaire. Mais l'évolution des réformes a été progressive et celui-ci est toujours caractérisé par l'héritage du passé, notamment dans ses liens étroits et parfois ambigus avec les entreprises. Avant l'indépendance, trois types de propriété : privée, « socialement détenue »⁽²⁾ et mixte coexistaient. À la fin de 1998, la privatisation des entreprises « socialement détenues » était pratiquement achevée. Mais le processus de privatisation a exclu les entreprises de service public, les banques, les assurances, les sociétés de jeux, les propriétés agricoles et les sociétés coopératives. L'État détient donc encore des secteurs stratégiques tels que l'énergie, les télécommunications et les banques, la part du secteur privé dans le PIB demeurant particulièrement faible (55 % à la mi-1998). La lenteur des privatisations est donc visible, en particulier dans les grandes et moyennes entreprises. Les liens étroits entre le système bancaire et les équipes dirigeantes des grandes entreprises représentent également un frein aux restructurations. Une nette différence de rentabilité existe entre les entreprises d'État et les entreprises privées. La plus grande volonté d'ouverture économique manifestée depuis la fin de 1998 explique la position plus favorable exprimée par la Commission dans son rapport 1999.

Avant la transition, *la Bulgarie* était caractérisée au sein des autres pays d'Europe de l'Est par l'ampleur de la propriété d'État. Après la crise financière de 1996, ce pays a dû entamer un important effort d'assainissement bancaire qui s'est poursuivi dans le cadre du « currency board ». Le processus de privatisation a été marqué depuis le début de la transition par des retards, à la fois pour des raisons internes (instabilité politique et économique, manque d'une stratégie globale dans ce domaine, mauvaise qualité des actifs) qu'externes (manque d'intérêt de la part des investisseurs étrangers) ce qui fait que 60 % des actifs, en majorité de grandes entreprises chimiques, métallurgiques, de construction lourde et militaires, demeurent toujours aux mains de l'État qui dispose en outre de participations au capital de sociétés privatisées. La crise sévère de 1996 et la pression des crédateurs internationaux a conduit le gouvernement à accélérer les privatisations et à adopter un programme de restructuration important. La restructuration de l'industrie bulgare n'en est pourtant qu'à ses débuts. Les produits bulgares restent peu compétitifs et les IDE représentent l'une des rares sources de financement de la restructuration.

La transformation du système bancaire *roumain* a été parmi les plus lentes de la région. À la fin de 1998, les banques publiques détenaient encore 70 % de

(2) Concentrant 94 % de la main d'œuvre et appliquant l'autogestion.

part de marché contre 20 % pour les banques roumaines privées et 10 % pour les établissements étrangers. Le pays se caractérise par une concentration d'industries métallurgiques, chimiques et de construction lourde héritées de la période communiste et dont le retard est d'une à deux décennies. Le processus de privatisation a connu des retards majeurs en raison des crises politiques et du manque d'intérêt des investisseurs. Depuis la fin de 1998, le processus semble cependant avoir été relancé sur de meilleures bases, s'appuyant de plus sur une stratégie nationale de privatisation adoptée en juillet 1999. Les restructurations – erratiques durant les premières années de la transition – se sont particulièrement accélérées à partir de 1998, dans le secteur de l'énergie et de la métallurgie (fermeture de mines), ce qui provoque de vives tensions sociales.

Les réformes bancaires ont suivi la même voie dans *les trois pays Baltes*, aboutissant à une phase de concentration et d'investissements étrangers. Tant par l'étendue des privatisations que par leur efficacité, l'Estonie semble avoir pris une nette avance sur les deux autres États Baltes⁽³⁾ en raison du mode de privatisation retenu jusqu'en 1995 : appels d'offres ouverts plutôt que privatisation par coupons, même si c'est finalement le premier système qui a prévalu dans les trois pays. En revanche, la restructuration des industries lettones, encore peu avancée, a été l'un des motifs de l'avis réservé de la Commission quant à son adhésion en 1997, même si la situation a évolué plus favorablement depuis. Les difficultés sont du même ordre en Lituanie. De plus, dans ce dernier pays, les sociétés privatisées sont détenues par des coopératives de travailleurs ce qui ne favorise pas la restructuration.

(3) En Estonie, les IDE représentent 40 % des actifs dans l'industrie et dans les services et ce pays se situe, avec la République tchèque, au deuxième rang des IDE par habitant après la Hongrie.

Relations sociales

Les PECO ne possèdent pas la longue tradition de dialogue social et de droit du travail qui existe dans la quasi-totalité des États-membres actuels. Le patronat du secteur privé est récent et peu enclin à la négociation collective. Les organisations syndicales de salariés sont, soit héritées de la période collectiviste, soit naissantes (sauf quelques-unes fort aguerries, comme *Solidarnosc* en Pologne) et dans les deux cas peu structurées (même si elles font partie de la Confédération européenne des syndicats). Cet état d'anomie fait craindre aux partenaires sociaux de l'UE-15 des risques de « dumping social », soit sur les salaires (s'ils ne suivaient pas l'évolution de la productivité), soit sur les conditions effectives de travail (si elles ne respectaient pas effectivement les prescriptions communautaires que les pays candidats devront en principe appliquer dès leur adhésion).

Protection sociale

En matière de retraites, plusieurs pays (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Bulgarie) ont mis en place un système à trois piliers

inspiré par la Banque mondiale, comportant un premier pilier par répartition, un deuxième pilier obligatoire par capitalisation, avec la création de fonds de pension et un troisième pilier optionnel par capitalisation⁽¹²⁾. Les autres pays projettent de faire de même.

En ce qui concerne les systèmes de santé, la situation est plus contrastée. L'Estonie et la Lituanie ont introduit un système de santé concurrentiel (assurance privée complémentaire)⁽¹³⁾. La Hongrie a réformé le système public de santé, sur la base de trois principes : privatisation, libéralisation des prix et assurance ; cette réforme semble cependant avoir engendré un système de santé à deux vitesses⁽¹⁴⁾. La République tchèque a mis en place un système de contrats entre compagnies publiques d'assurance et services de santé, mais sans résoudre le problème de l'équilibre financier. Dans certains pays, les dispositifs de protection sociale ont particulièrement souffert de la transition. En Bulgarie la réforme en cours a ainsi pour objectif d'inverser la tendance générale à la dégradation des indicateurs de santé et démographiques. La qualité du système de santé roumain reste également préoccupante⁽¹⁵⁾.

Critères de convergence

Du point de vue des critères de Maastricht (*cf.* tableau 3), les PECO remplissent tous le critère relatif à la dette publique (sauf la Bulgarie) et ils ne paraissent pas très éloignés du critère de déficit public (sauf la Lituanie). Cependant la comparabilité de ces résultats est incertaine⁽¹⁶⁾. En outre, il convient de rester prudent dans l'analyse⁽¹⁷⁾, car les PECO ont encore des besoins considérables d'investissements publics qui pourraient justifier le lancement d'emprunts publics⁽¹⁸⁾. À cet égard, la formulation actuelle des critères de convergence, qui ne distingue pas au sein du déficit public la part des dépenses de fonctionnement de celle des dépenses d'investissement, ne paraît pas pertinente pour des pays devant effectuer un important rattrapage économique.

Le rythme de l'inflation ne dépasse que légèrement⁽¹⁹⁾ celui de la zone euro dans les pays à « currency board » et en République tchèque. Il reste relativement rapide en Pologne, en Hongrie et en Slovénie et très vif en

(12) Les travailleurs les plus âgés conservent le système par répartition préexistant.

(13) Les pays Baltes ont d'ailleurs conservé les standards de protection sociale relativement élevés par rapport aux autres pays de la zone qu'ils avaient avant la transition.

(14) S. Vari, EHESS, *Le Monde* du 3 mai 2000.

(15) C'est tout particulièrement le cas pour les enfants de l'Assistance publique.

(16) Les sources nationales peuvent ne pas être comparables aux statistiques harmonisées d'Eurostat qui sont celles utilisées pour l'application des critères de Maastricht. En particulier, elles peuvent inclure les recettes de privatisation dans les comptes publics.

(17) Voir par exemple Köhler et Wes (1999).

(18) À condition que les investissements publics ainsi financés dégagent une rentabilité économique permettant d'assurer le service de la dette.

(19) En Bulgarie, il a même été ramené de 22 % en 1998 à 0,4 % en 1999.

3. Les pays candidats et les critères de Maastricht

	Dettes publique/PIB 1998 (en %)	Déficit public 1999 (en % du PIB)	Inflation 1999 (moy. annuelle, en %)	Taux d'intérêt 10 ans (en %)	Taux d'intérêt court terme (en %)
Critères de Maastricht	60	3	(*)	(**)	
Bulgarie	104	3,1	0,4	na	4,5
R. tchèque	28,6	3,0	2,5	na	6,0
Estonie	29	3,6	3,3	na	4,9
Hongrie	60,3	3,9	10,0	na	14,6
Lettonie	11	3,5	2,5	na	4,6
Lituanie	22	8,6	2,5	na	16,7
Pologne	43,1	3,3	7,0	na	15,5
Roumanie	33,7	2,7	40,0	na	62,7
Slovaquie	26,3	3,6	10,6	na	14,3
Slovénie	28	0,7	6,2	na	6,9
Turquie ^(***)	53,2	7,2	69,7	na	66,6

Notes : (*) Inflation annuelle inférieure ou égale à la moyenne des trois meilleures performances des EM + 1,5 % ; (**) Taux longs inférieurs ou égaux à la moyenne des trois meilleures performances des EM en matière d'inflation + 2 % ; (***) Chiffres 1998.

Sources : Autorités nationales, FMI, BERD, WIIW et Goldman Sachs.

Roumanie. Pendant un certain temps encore, l'inflation sera alimentée par le besoin résiduel de restructuration des prix. Cette perspective se reflète dans les taux d'intérêt, qui sont plus élevés que dans la zone euro (modérément dans les pays à « currency board », mais sensiblement dans les autres)⁽²⁰⁾. Le critère de convergence concernant la stabilité des prix, qui se réfère à l'indice des prix à la consommation, serait cependant à appliquer avec discernement à des pays qui, comme on l'a vu, sont loin d'avoir atteint une structure équilibrée des prix entre le secteur abrité et le secteur exposé.

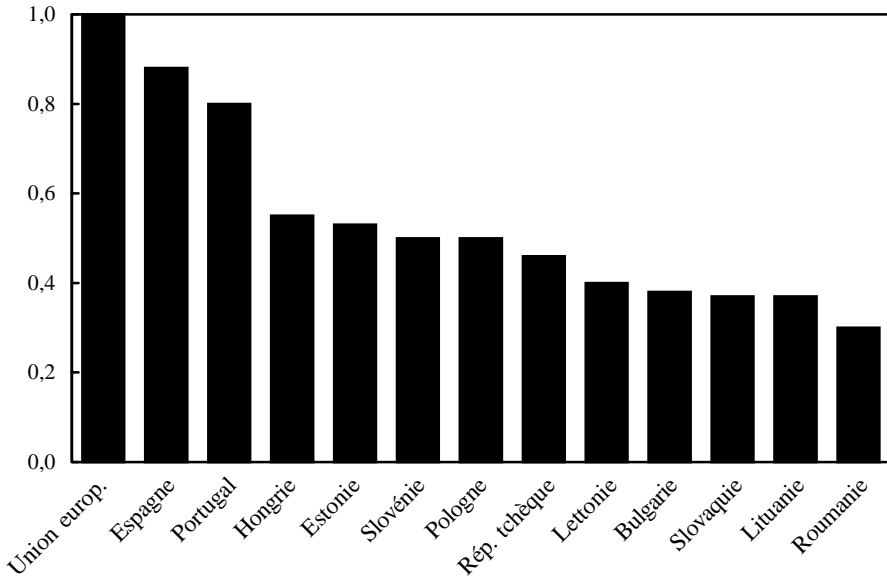
De manière plus globale, Goldman Sachs a développé un « index de transition » pour ces pays afin d'estimer leur degré de convergence économique, à l'heure actuelle et à moyen terme. Il repose sur des éléments de nature macroéconomique, structurelle et socio-politique⁽²¹⁾ (cf. graphiques 1a et 1b).

(20) La question du critère de change est traitée dans la deuxième partie.

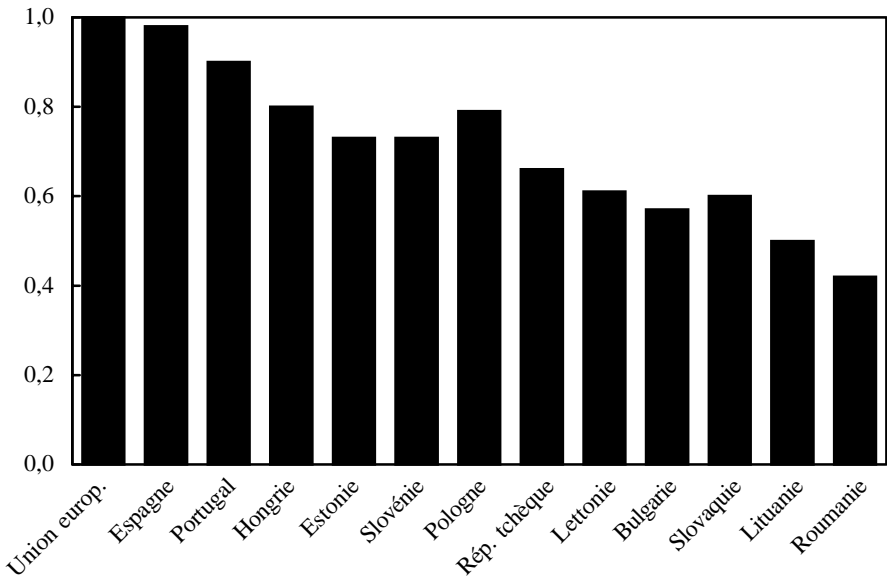
(21) Cet index est construit à partir d'une moyenne pondérée de dix-neuf variables classées en trois groupes.

1. Index de transition : position des pays candidats par rapport à l'ensemble de l'Union européenne, ainsi que par rapport à l'Espagne et le Portugal

a. En 1998



b. En 2008



Source : Goldman Sachs.

Le coût de la non-intégration

Du point de vue macroéconomique, diverses études⁽²²⁾ ont montré que le processus d'élargissement constituait un jeu à somme positive, pour les PECO comme pour les Quinze. Les PECO devraient tirer de leur intégration des bénéfices « statiques » ou d'allocation : suppression des distorsions tarifaires, exploitation d'économies d'échelle, meilleure allocation des ressources. Devraient s'y ajouter des effets « dynamiques » ou d'accumulation : une meilleure crédibilité des PECO réduirait le risque pour les investisseurs, les financements extérieurs seraient plus abondants et moins coûteux, le rythme des investissements productifs, et donc aussi celui de la croissance, pourrait ainsi être plus rapide. Au total, l'intégration des PECO dans l'Union leur procurerait un surcroît de croissance estimé entre 1 et 1,5 % par an en moyenne sur une dizaine d'années⁽²³⁾ (voire davantage pour la Bulgarie et la Roumanie, qui sont plus en retard). Les Quinze bénéficieraient en retour d'un supplément de croissance, d'un ordre de grandeur toutefois inférieur.

Cependant, cette approche macroéconomique ignore d'autres aspects. D'un côté, les gains politiques résultant de l'amélioration de la stabilité sur le continent européen. De l'autre, les implications sectorielles sur la PAC ou les politiques structurelles, dont les gains ou les coûts sont nettement plus complexes à analyser. Plus généralement, l'attente d'un surplus collectif provenant de l'élargissement laisse subsister la question de sa répartition entre les États-membres, anciens ou nouveaux, et au sein de chacun d'eux.

Face aux difficultés inédites que pose ce nouvel élargissement, l'enjeu est d'assurer une « convergence dans le progrès »

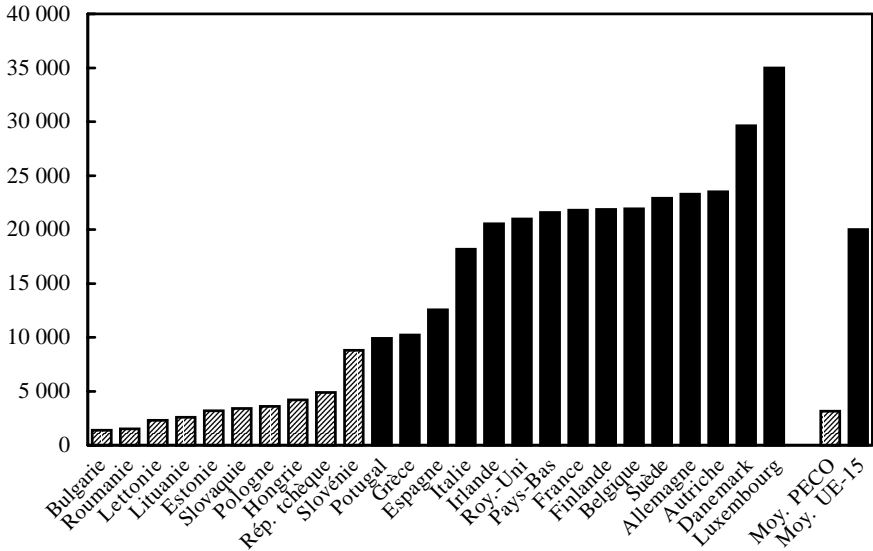
L'élargissement envisagé constitue un défi par rapport aux élargissements antérieurs compte tenu du nombre et de l'hétérogénéité des pays candidats ainsi que de leur différence de niveaux de vie par rapport à l'UE-15. Outre le respect des deux premiers ensembles de critères de Copenhague (politiques et économiques), les principaux enjeux de l'élargissement résident dans l'application aux pays candidats de l'acquis communautaire dans certains domaines particulièrement délicats : libre circulation des travailleurs et des personnes, PAC, environnement, politique de cohésion économique et sociale, Union économique et monétaire, ce qui requiert la reprise effective de l'ensemble de l'acquis, en particulier dans le fonctionnement du Marché unique.

(22) Voir le rapport du Commissariat général du Plan (CGP) (1998).

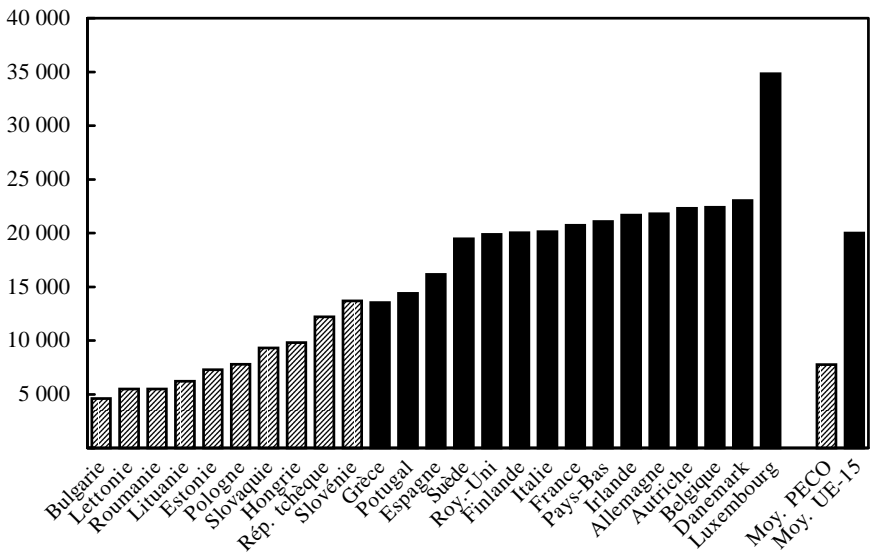
(23) Voir rapport CGP précité.

2. UE-15 et PECO en 1998

a. Revenu courant par habitant (euros de 1998)



b. Revenu par habitant en standard de pouvoir d'achat (euros de 1998)



Source : Commission européenne.

L'élargissement à l'Est par rapport aux élargissements précédents

Comparaison des élargissements

Le tableau 4 situe l'ampleur de ce nouvel élargissement par rapport aux élargissements précédents. L'augmentation de la superficie et de la population sera d'une ampleur comparable à celle des précédentes adhésions. Mais la baisse particulièrement forte du PIB moyen par habitant est inédite. Cet effet résulte du décalage des niveaux de vie, illustré par les graphiques 2a et 2b, et le tableau 5 : le niveau de vie des dix PECO était en 1998 égal à 38 % de celui des Quinze, en moyenne. Et le plus avancé des PECO (à l'exception de la Slovaquie) a un niveau de vie inférieur au moins avancé des États-membres actuels.

4. Comparaison des élargissements (données 1995)

	Augmentation de la superficie	Augmentation de la population	Augmentation du PIB total	Évolution du PIB par habitant	Moyenne PIB/habitant EUR6 = 100
EUR9/EUR6	31 %	32 %	29 %	- 3 %	97
EUR12/EUR9	48 %	22 %	15 %	- 6 %	91
EUR15/EUR12	43 %	11 %	8 %	- 3 %	89
EUR26/EUR15	34 %	29 %	9 %	- 16 %	75

Notes : EUR9 : entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark en 1973 ; EUR12 : entrée de la Grèce en 1981 et de l'Espagne et du Portugal en 1986 ; EUR15 : entrée de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche en 1995 ; EUR26 : hors Malte (qui n'a réactivé sa candidature qu'en 1998).

Source : Commission (1997).

L'élargissement au Sud (Grèce, Espagne et Portugal) est celui qui fournit la meilleure analogie avec l'élargissement à l'Est (bien que le décalage de niveau de vie soit moindre et que l'acquis communautaire se soit depuis considérablement développé). Parmi les dispositions prises à l'époque pour réaliser l'adhésion, deux méritent particulièrement l'attention : l'adoption de mesures transitoires et la politique de cohésion économique et sociale.

Les mesures transitoires visaient à régler les difficultés qu'auraient provoqué, chez les nouveaux ou les anciens États-membres, l'application intégrale de l'acquis communautaire dès l'adhésion des pays candidats. Elles obéissaient aux principes de progressivité, de réciprocité et d'équilibre (*cf.* encadré 5).

5. UE-15 et PECO : revenu par habitant en euros 1998

PECO	Revenu courant	Standard de pouvoir d'achat	UE-15	Revenu courant	Standard de pouvoir d'achat
Bulgarie	1 300	4 600	Allemagne	23 288	21 796
Estonie	3 200	7 300	Autriche	23 496	22 315
Hongrie	4 200	9 800	Belgique	21 917	22 395
Lettonie	2 300	5 500	Danemark	29 606	23 035
Lituanie	2 600	6 200	Espagne	12 557	16 157
Pologne	3 600	7 800	Finlande	21 876	20 036
R.Tchèque	4 900	12 200	France	21 799	20 716
Roumanie	1 500	5 500	Grèce	10 208	13 537
Slovaquie	3 400	9 300	Irlande	20 551	21 676
Slovénie	8 800	13 700	Italie	18 175	20 136
Moyenne PECO	3 170	7 751	Luxembourg	34 977	34 833
			Pays-Bas	21 562	21 076
			Portugal	9 902	14 377
			Royaume-Uni	20 967	19 876
			Suède	22 910	19 476
			Moyenne UE-15	19 996	19 996

Sources : Commission et calculs CAE.

5. Élargissement à l'Espagne et au Portugal : les mesures transitoires

Signé le 12 juin 1985, le Traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté économique européenne et à la CECA prévoit la reprise de l'acquis communautaire par ces deux pays dès leur adhésion (1^{er} janvier 1986), sous réserve de *mesures de transition*. Ces mesures ont pour objet de régler des difficultés qu'aurait provoquées, chez les nouveaux adhérents ou chez les États-membres, une application intégrale de l'acquis communautaire dès le premier jour ; elles obéissent aux principes de *progressivité, de réciprocité et d'équilibre*. Le Traité d'adhésion prévoit en outre une *clause de sauvegarde*, pouvant jouer en cas de difficultés susceptibles d'entraîner une altération grave d'une situation économique régionale.

Exemples de mesures transitoires, dans le cas de l'Espagne :

Libre circulation des marchandises

Concernant essentiellement les produits industriels et sidérurgiques, élimination des droits de douane (trois fois plus élevés en Espagne que dans la CEE) en *huit* mouvements annuels, entre le 1^{er} mars 1986 et le 1^{er} janvier 1993.

Autorisation pour l'Espagne de maintenir pendant *quatre* ans des contingents sur certaines catégories de produits essentiellement chimiques ou textiles.

Réciproquement, maintien de certaines restrictions temporaires par la Communauté en attendant que l'Espagne admette certains brevets ou restructure certaines aciéries.

Libre circulation des personnes

La libre circulation des travailleurs entre l'Espagne et les autres États-membres ne sera réalisée qu'au bout de *sept* ans.

L'accès à l'emploi des familles des travailleurs espagnols ne sera réalisé que progressivement au cours des *cinq* années suivant l'adhésion.

Il est prévu de procéder, à l'issue de la *cinquième* année de la période transitoire, à un réexamen des dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs, que le Conseil ne pourra le cas échéant adapter qu'à l'unanimité.

Libre circulation des capitaux

L'Espagne pourra maintenir temporairement (de *trois* à *cinq* ans selon les cas) un contrôle sur certains investissements réalisés par ses propres résidents dans les autres États-membres.

L'agriculture

Fruits et légumes : la transition sera d'une durée de *dix ans*, décomposée en deux phases :

- l'une de *quatre* ans, pendant laquelle l'Espagne, restant soumise pour l'essentiel aux dispositions applicables aux pays tiers, devra mettre en place

notamment les groupements de producteurs, la normalisation des productions et des cotations fiables sur les marchés ;

- l'autre de *six* ans, au cours de laquelle s'appliqueront progressivement les règles communautaires et où seront démantelées, par tranches annuelles d'un sixième, les protections tarifaires.

Il est mis en place un « mécanisme complémentaire applicable aux échanges (MCE) » de *surveillance*, fonctionnant sur la base de bilans provisionnels d'approvisionnement des marchés de la Communauté, avec l'application par la Commission de mesures de limitation, voire de suspension, en cas de dépassement des plafonds indicatifs d'exportation.

Vin : des dispositions particulières sont prévues, sur une durée de *sept* ans avec une surveillance sur dix ans.

Autres produits agricoles : transition de *sept* ans, avec démantèlement linéaire et réciproque des droits de douane, élimination des aides nationales et mise en place des aides communautaires.

Pêche : réduction programmée de la flotte espagnole de l'Atlantique, au cours d'une période de *dix-sept* ans.

Dispositions financières : restitution par la Communauté à l'Espagne, via les prélèvements communautaires, de ses versements excessifs au regard des dispositions transitoires concernant notamment l'agriculture, la pêche et les échanges de marchandises.

La politique de cohésion économique et sociale, introduite par l'Acte unique européen (1986), a donné lieu à un renforcement important des fonds structurels (FSE, FEDER, FEOGA, IFOP)⁽²⁴⁾, accessibles selon des critères relativement complexes⁽²⁵⁾ aux États-membres nouveaux ou anciens, et (à partir de 1993) à la création du fonds de cohésion, accessible aux seuls États-membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

Le rôle des actions structurelles dans les précédents élargissements

Les pays de la cohésion (ceux de l'élargissement au Sud, plus l'Irlande) ont bénéficié d'actions structurelles, financées au moyen des fonds structurels d'une part, du fonds de cohésion, d'autre part. Au titre des fonds structurels, ces quatre pays ont reçu au cours de la période 1993-1999 un montant total de 65 milliards d'écus de 1994 (soit 47 % de l'enveloppe de 137 milliards d'écus des fonds structurels destinés à l'ensemble des États-membres). Au titre du fonds de cohésion (qui leur est exclusivement réservé), ils ont reçu au cours de la période 1994-1999 un montant total de 15 milliards d'écus de 1994 (*cf.* encadré 6 et tableau 6).

(24) FSE : Fonds social européen ; FEDER : Fonds européen de développement régional ; FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ; IFOP : Instrument financier pour la pêche.

(25) Ces critères ont été simplifiés en 1999.

6. Aides structurelles aux quatre « pays de la cohésion » (1994-1999)

	Population 1994 [Mh]	Niveau de vie 1994 (en %)	Fonds structurels			Fonds de cohésion			Total actions structurelles			
			Total 1993-1999 (en G écus 1994)	Par an (en G écus 1994)	Part (en %)	Total 1994-1999 (en G écus 1994)	Par an (en G écus 1994)	Part (en %)	Par an (en G écus 1994)	Part du PIB (en %)	Par habitant (En écus 1994)	En euros 1999
Grèce	10,43	65,0	13,980	1,997	10,17	2,70	0,450	18,0	2,447	2,94	234,7	263,70
Espagne	39,15	77,9	31,669	4,524	23,04	8,25	1,375	55,0	5,899	1,45	150,7	169,29
Irlande	3,59	90,1	5,620	0,803	4,09	1,35	0,225	9,0	1,028	2,24	286,6	322,03
Portugal	9,84	69,8	13,980	1,997	10,17	2,70	0,450	18,0	2,447	3,29	248,7	279,41
Total UE-4	63,00	75,2	65,249	9,321	47,48	15,00	2,500	100,0	11,821	1,93	187,6	210,81
Total UE-11	307,96	105,1	72,176	10,311	52,52	0,00	0,000	0,0	10,311	0,18	33,5	37,62
Total UE-15	370,96	100,0	137,425	19,632	100,00	15,00	2,500	100,0	22,132	0,39	59,7	67,03

Sources : Rapport CGP, Économie européenne et calculs CAE.

6. Les actions structurelles en faveur des quatre pays de la cohésion

Sur la période 1994-1999, les actions structurelles en faveur des quatre pays de la cohésion ont atteint un flux annuel de 11,8 milliards d'écus de 1994, correspondant à environ 0,19 % du PIB total de l'UE-15. Par pays concerné, ce flux annuel, exprimé en écus de 1994 par habitant, a été compris entre 151 écus (cas de l'Espagne) et 287 écus (cas de l'Irlande), avec une moyenne de 188 écus ; exprimé en pourcentage du PIB, il a été compris entre 1,45 % (cas de l'Espagne) et 3,29 % (cas du Portugal), avec une moyenne de 1,93 %.

Pour la période 2000-2006, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal vont continuer à bénéficier de ces actions structurelles. En effet, les *perspectives financières pour l'UE-15*, adoptées par le Conseil européen de Berlin (mars 1999), prévoient pour ces pays, au titre des *fonds structurels*^(*), un montant total de 86 milliards d'euros de 1999 pour la période 2000-2006 (soit 47 % de l'enveloppe de 184 milliards d'euros des fonds structurels destinés à l'ensemble des États-membres). Elles prévoient aussi, au titre du *fonds de cohésion* (exclusivement réservé à ces quatre pays), un montant total de 18 milliards d'euros pour la période 2000-2006 (le flux annuel diminuant de 2,615 milliards en 2000 à 2,510 milliards en 2006, avec « *vérification en 2003 de l'éligibilité en fonction du critère de 90 % de la moyenne du PNB* »). Les actions structurelles en faveur des quatre pays atteindront ainsi un flux annuel de 17,3 milliards d'écus de 1999, correspondant à environ 0,22 % du PIB total de l'UE-15 (cf. tableaux 7a et 7b). En moyenne pour lesdits pays, ce flux annuel représentera 275 euros de 1999 par habitant, ou encore 2,28 % du PIB.

(*) À savoir les trois nouveaux objectifs, y compris soutiens transitoires, plus l'instrument financier pour la pêche.

Selon les évaluations⁽²⁶⁾, ces transferts ont certainement contribué à accélérer la croissance des pays aidés, tant à court terme par un effet de demande, qu'à moyen-long terme par un effet d'offre et de croissance endogène. Ils ont aussi permis de resserrer les revenus par habitant entre les États-membres au sein de l'Union européenne⁽²⁷⁾, mais cette convergence d'ensemble n'a pas empêché un certain creusement des inégalités entre régions à l'intérieur de la plupart des États-membres et notamment de l'Espagne et du Portugal. Les procédures ont été critiquées comme étant trop complexes, trop bureaucratiques et insuffisamment contractuelles, ce qui a conduit à la réforme des fonds structurels adoptée par le Conseil européen de Berlin (mars 1999) ; cette réforme est basée sur une simplification (trois objectifs au lieu de sept) et une plus grande concentration, ainsi que sur un renforcement de la programmation pluriannuelle, désormais élaborée selon un processus de décision partenarial (cf. encadré 6).

(26) Pour une synthèse, voir rapport CGP précité.

(27) L'indice relatif au PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat, fixé par définition à 100 pour la moyenne de l'UE-15, est passé entre 1994 et 1999 : de 65 à 68,6 en Grèce ; de 77,9 à 82 en Espagne ; de 90,1 à 116,7 en Irlande ; de 69,8 à 73,6 au Portugal.

Remplir les critères de Copenhague

Critères politiques et économiques

Tous les PECO⁽²⁸⁾ satisfaisaient fin 1999 aux critères politiques de Copenhague (*cf.* encadré 1), même si la Commission soulignait dans son rapport annuel que le traitement des minorités et des tziganes dans plusieurs PECO, ainsi que la situation des enfants qui relèvent de l'assistance publique en Roumanie, demeuraient préoccupants.

Considérant les critères économiques, la Commission classe les PECO⁽²⁹⁾ en deux groupes : ceux qui se rapprochent du respect de ces critères (Hongrie et Pologne, puis Slovénie et Estonie, enfin, République tchèque et Lettonie) ; ceux qui ont encore, à des degrés divers, du chemin à parcourir (Slovaquie, Lituanie, Bulgarie et Roumanie). Mais ce constat devrait sans doute faire l'objet d'un examen plus approfondi avant l'adhésion.

La reprise de l'acquis communautaire

L'examen des chapitres de l'acquis communautaire

Le « screening », débuté en avril 1998, s'est achevé à l'automne 1999 (*cf.* encadré 1). Tous les chapitres⁽³⁰⁾ auront été ouverts à la discussion avec les cinq PECO de Luxembourg⁽³¹⁾ à la mi-2000. Les chapitres les plus aisés à traiter ont été « provisoirement clos »⁽³²⁾, mais les plus sensibles (PAC, politique régionale, libre circulation des personnes...) restent ouverts, les candidats ayant demandé des dérogations ou des périodes de transition et la Commission des précisions complémentaires. Pour les cinq PECO d'Hel-sinki⁽³³⁾, le principe de différenciation s'applique dès le début des discussions⁽³⁴⁾.

(28) Ainsi que Malte et Chypre ; quant à la Turquie, il subsiste des problèmes au regard des droits de l'Homme ainsi que de l'état de droit (rôle réservé aux militaires dans la Constitution) (*cf.* encadré 1).

(29) Chypre et Malte remplissent les critères économiques. L'économie reste fortement duale en Turquie.

(30) Le chapitre « institutions » ne pourra néanmoins être examiné que lorsque la réforme interne des institutions de l'Union européenne aura eu lieu.

(31) Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovénie, plus Chypre.

(32) Un chapitre est dit « provisoirement clos » lorsqu'il ne pose pas de problème en l'état : la situation du pays par rapport à l'acquis a été examinée et son adoption intégrale réalisée ou programmée (calendrier et objectifs pour sa reprise établis par le pays candidat et absence de demande de période de transition), les réponses aux questions de l'Union européenne ainsi que les engagements pris ont été jugés satisfaisants par l'Union.

(33) Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, plus Malte.

(34) Celle-ci a commencé par des chapitres simples : PME, éducation, recherche, relations extérieures, politique étrangère et de sécurité commune, avec la Roumanie ; avec les autres pays, elle sera plus diversifiée, avec deux ou trois sujets supplémentaires (culture et audiovisuel, statistiques et politique de la concurrence, par exemple).

À la demande de la France, la Commission devrait établir pour le second semestre 2000 des *tableaux de bord* détaillés, pays par pays et chapitre par chapitre, qui mettront en parallèle les engagements pris par chaque pays et leur réalisation effective, en termes notamment de réformes de structures. Ces tableaux permettront d'éclairer la mise en œuvre du principe de différenciation dans les négociations.

L'effectivité de l'acquis et son assimilation

La reprise de l'acquis communautaire ne peut se réduire à une acceptation de principe par les nouveaux candidats. Il est indispensable que chacun d'eux transpose en temps utile cet acquis dans son droit interne (ce qui représente un travail législatif et réglementaire considérable), puis qu'il le mette effectivement en œuvre (ce qui requiert notamment des systèmes administratifs et judiciaires bien en place, formés et efficaces, et ce qui ne peut être tenu pour acquis, contrairement aux élargissements précédents). Il faut aussi que la Commission puisse exercer réellement son contrôle. On doit en outre compter avec le temps nécessaire pour que le corps économique et social assimile ces nouvelles règles du jeu, qui ne lui sont pas familières. Enfin, certaines pratiques de corruption⁽³⁵⁾ restent à éradiquer. Une telle transformation d'ensemble des textes, des institutions et des mentalités ne peut se conduire à marche forcée.

Les politiques et coordinations communautaires : quelques questions importantes

Il ne s'agit pas ici de passer en revue l'ensemble des difficultés qui sont ou seront rencontrées au cours des négociations, mais d'éclairer certains points particulièrement délicats : libre circulation des travailleurs et des personnes, Politique agricole commune, environnement, cohésion économique et sociale, entrée dans l'Union économique et monétaire, ou encore la participation aux processus de coopération ouverte.

La libre circulation des travailleurs et des personnes

La libre circulation des personnes concerne deux chapitres de l'acquis : « libre circulation des personnes » proprement dite et « justice et affaires intérieures » (JAI)⁽³⁶⁾. La question posée est double : celle de la circulation des travailleurs au sein de l'Union élargie ; celle – plus vaste – de la circulation

(35) Signalées par la Commission dans son rapport de 1999, mais aussi par la Banque mondiale dans un récent rapport, ainsi que par la Cour des comptes polonaise.

(36) L'entrée en vigueur du Traité de Maastricht a fait passer la JAI dans le champ des travaux de la Communauté européenne. Le Traité d'Amsterdam a fait entrer certaines de ces matières dans le domaine de compétence de l'Union et renforce la coopération dans les domaines restants du 3^e pilier. En outre, il intègre les accords de Schengen dans le Traité sur l'Union européenne. L'ensemble de ces éléments fait donc partie de l'acquis à intégrer par les pays candidats.

des personnes, tant au sein de l'Union élargie qu'entre celle-ci et les pays tiers. Elle renvoie à des craintes spécifiques et à des demandes de périodes de transition de la part des actuels États-membres, mais aussi des PECO dans certains cas.

La libre circulation des travailleurs

La libre circulation des travailleurs est l'une des libertés fondamentales consacrée par le Traité CE. Dans les faits, actuellement moins de 2 % des européens qui travaillent dans l'UE-15 sont ressortissants d'un autre État-membre. Néanmoins, les pays de l'UE-15 et en particulier les « pays frontaliers » des PECO, tels que l'Autriche mais aussi l'Allemagne, la Grèce, l'Italie ou les pays scandinaves, redoutent – confusément ou plus explicitement – lors de l'élargissement l'arrivée massive de travailleurs des PECO, attirés par des salaires plus élevés et par une protection sociale plus généreuse. Ils craignent une accélération de la flexibilité et un accroissement des déséquilibres sur les marchés du travail, avec l'éviction des travailleurs ouest-européens. Certains États-membres souhaitent donc des périodes de transition suffisamment longues, même s'ils savent que celles-ci seront difficiles à imposer.

À la lumière des précédents élargissements, la Commission estime que la crainte d'un accroissement des flux migratoires de travailleurs doit être relativisée. Les expériences précédentes ne peuvent cependant être transposées à l'identique. Dans le cas des actuels pays candidats, l'ampleur des écarts salariaux accroît la probabilité de mouvements migratoires. On observe d'ailleurs déjà la présence de travailleurs des PECO dans les pays de l'UE-15, souvent à titre temporaire et sans les garanties accordées par le Traité aux ressortissants de l'Union. En sens inverse, les perspectives d'emploi plus favorables dans l'UE-15 ainsi que des manques de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs, qui peuvent favoriser la migration des travailleurs qualifiés des PECO, devraient constituer un sujet d'inquiétude cette fois pour les PECO, qui ont besoin de leurs travailleurs qualifiés pour se moderniser et pour financer leur protection sociale.

La libre circulation des personnes au sein de l'UE élargie

La libre circulation des personnes – autres que les travailleurs – peut normalement se faire au sein de l'Union dans le cadre des règlements existants. C'est d'ailleurs ce que rappelle la Commission dans sa Communication de 1997 (*cf.* encadré 7).

Un rapport de l'OIM⁽³⁷⁾ (janvier 2000) affirme d'ailleurs que les seuls mouvements de population notables à prévoir seront liés à des recherches d'emplois temporaires, souvent frontaliers. Les craintes d'un afflux de mi-

(37) Organisation internationale pour les migrations. Cette étude est basée sur une série de sondages réalisés en 1998 dans onze pays de l'est de l'Europe.

7. La libre circulation des personnes (autres que les travailleurs) dans l'Union européenne

La Commission considère que les règlements existants s'appliquant à la liberté de circulation d'autres catégories de personnes que les travailleurs salariés devraient suffire à limiter les tensions liées à la question de l'élargissement aux PECO :

- en ce qui concerne les étudiants, les retraités et « autres inactifs », la délivrance de permis de séjour est subordonnée à certaines conditions (présentation de documents attestant des ressources suffisantes et d'une affiliation à la Sécurité sociale) ;
- le droit d'exercer une profession libérale est subordonné au respect de certaines conditions (possession de diplômes agréés attestant une durée d'études minimale) ; pour certaines professions de santé, il existe des mesures de sauvegarde contre une immigration excessive^(*) ;
- la Commission reconnaît toutefois que le regroupement familial de toutes les catégories de ressortissants des pays candidats qui résident à l'heure actuelle dans l'UE-15 pourrait exercer des tensions sur les régimes et les dispositifs de sécurité sociale ainsi que sur le marché du travail ;
- enfin, le respect rigoureux par les pays adhérents des exigences communautaires relatives au droit des sociétés et au droit comptable sera nécessaire sous peine de voir le droit d'établissement des entreprises (assimilées aux personnes physiques en termes de libre circulation) entraîner une insécurité pour des tiers en dehors même des pays candidats.

(*) Mais elles ne seront pas évidentes à appliquer.

grants permanents vers l'ouest à la suite de l'ouverture des frontières ne seraient donc pas justifiées, les principaux freins à l'émigration des populations des PECO étant l'importance des liens familiaux, amicaux, et communautaires dans le pays d'origine ainsi que l'espoir que les conditions de vie s'amélioreront dans leur propre pays. Selon cette étude, seul un faible pourcentage d'européens de l'Est envisagerait de s'établir à l'avenir de façon durable en Europe de l'Ouest.

Il apparaît néanmoins que, pour des raisons de lutte contre la criminalité et de contrôles des flux migratoires aux frontières de l'Union élargie, il est indispensable de s'assurer de la reprise effective de l'acquis de Schengen par les PECO préalablement à l'ouverture complète des frontières intérieures.

Dans ce domaine, au-delà de la reprise des textes législatifs, les capacités et le bon fonctionnement des administrations, policières, douanières et judiciaires s'avèrent particulièrement importantes, Sachant qu'il existe du point de vue juridique une différence entre la mise en place des mécanismes

de Schengen et l'entrée en vigueur de l'espace Schengen⁽³⁸⁾, la question est alors dans un premier temps de définir quel acquis minimum devra être appliqué dès l'adhésion par les PECO, des périodes de transition étant inévitables pour la réalisation intégrale de l'espace Schengen.

Par ailleurs, en raison des liens spécifiques qui lient les pays de l'ancien bloc de l'Est, il sera sans doute difficile de rétablir des contrôles aux frontières entre pays ayant des liens économiques ou culturels, mais qui ne seraient pas intégrés dans l'Union au même moment, les pays concernés refusant la création, au nom de l'Europe, de frontières de nouveau étanches⁽³⁹⁾. Ce problème temporaire, qui devrait pouvoir être résolu par des périodes de transition appropriées, se double d'un problème pérenne, s'agissant de pays qui se retrouveront à moyen terme, de part et d'autre des frontières de l'Union européenne⁽⁴⁰⁾.

La Politique agricole commune

L'élargissement fera de l'Union européenne la première puissance agricole mondiale et étendra le marché des produits agricoles de base et transformés à plus de 100 millions de consommateurs supplémentaires. Mais il posera aussi des problèmes économiques et sociaux, tant pour les PECO que pour les Quinze : conséquences des ajustements de prix et de quantités dans les PECO ; coût financier pour l'Union en cas d'intégration immédiate des pays candidats dans la Politique agricole commune (PAC).

L'importance accordée par les PECO au volet agricole de l'adhésion s'explique par leur caractère nettement plus agricole que les Quinze⁽⁴¹⁾. Deux pays, la Pologne et la Roumanie, concentrent cependant l'essentiel des difficultés, en raison de la place de l'agriculture dans leur économie⁽⁴²⁾, du morcellement des exploitations et de l'inexistence jusqu'ici de réformes structurelles.

L'élargissement suscite deux problèmes principaux, accentués par l'absence de consensus sur l'évolution future des secteurs et des marchés agricoles et agroalimentaires des PECO.

(38) Une disposition de la convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen signé le 14 juin 1985, stipule que la libre circulation « n'entrera en vigueur que lorsque les conditions préalables à son application seront remplies dans les États signataires et que les contrôles aux frontières seront effectifs » ; ces conditions ont été précisées par les ministres des États-Schengen en juin 1992.

(39) République tchèque et Slovaquie, par exemple, ou encore liens des hongrois avec les minorités hongroises de Roumanie ou de Slovaquie.

(40) Pologne et Ukraine, ou encore minorité hongroise de Voïvodine, en Serbie.

(41) Part de l'agriculture : 9 % du PIB des PECO contre 2,5 % pour l'UE-15 ; la surface occupée par l'agriculture des PECO représente 45 % de celle des Quinze (60 millions d'hectares contre 135) ; elle emploie 22 % de la population active contre moins de 5 % en moyenne dans l'UE-15 ; sur la base des moyennes 1994-1996, les quantités produites représentent 16 % de celles de l'UE-15 (viande bovine), 24 % (lait), 38 % (blé), 74 % (pommes de terre).

(42) 25 % de la population active, deux millions d'exploitations dont la moitié ne serait pas viable, en Pologne ; 30 à 35 % de la population active, production agricole représentant 20 % du PIB en Roumanie.

Écarts de prix agricoles et intégration

Les prix agricoles intérieurs des PECO sont nettement inférieurs à ceux de l'UE-15⁽⁴³⁾. Selon la Commission (1997), les augmentations de prix à la production prévisibles dans les PECO, de même que la réforme de la PAC de mars 1999, devraient réduire ces différences. Mais elles laisseront subsister des écarts de l'ordre de 20 à 30 % à moyen terme, en particulier pour les produits laitiers, le sucre et certains fruits et légumes⁽⁴⁴⁾.

Un alignement rapide sur les prix des Quinze induirait de fortes perturbations au sein des PECO. D'un côté, il réduirait le pouvoir d'achat des ménages⁽⁴⁵⁾ et diminuerait leur demande en produits agricoles. De l'autre, il inciterait les agriculteurs à augmenter leur production. Il compromettrait la rentabilité des industries agroalimentaires au moment même où elles seront exposées de plein fouet à la concurrence du Marché unique.

Quant à la mise en place de quotas de production, elle pose la question des périodes de référence pour la définition des rendements moyens. Les PECO souhaitent faire valoir le développement potentiel de leurs productions, alors que la Commission préfère s'en tenir aux statistiques récentes⁽⁴⁶⁾ et ne pas dépasser la période actuelle, pour éviter d'inciter les exploitants agricoles des PECO à intensifier leurs productions afin d'améliorer artificiellement leurs références.

Il semble que, dans l'ensemble, les produits agricoles ou agroalimentaires des PECO ne devraient pas venir concurrencer les produits des Quinze, même à supposer qu'ils respectent les normes sanitaires de l'Union européenne. En effet, tous les PECO, sauf la Hongrie et la Bulgarie, ont depuis 1990 une balance commerciale agroalimentaire déficitaire avec l'UE-15. Pour l'avenir, les experts estiment que La Hongrie et dans une moindre mesure la République tchèque, pourraient être compétitives pour les céréales et les oléagineux, du fait de leurs avantages structurels. Quelques autres secteurs⁽⁴⁷⁾ montrent une bonne compétitivité par rapport aux Quinze et/ou sur le plan international, en valorisant efficacement les bas coûts du travail, un savoir-faire et des terroirs particuliers, tout en étant aidés par des investissements étrangers. Mais, même si l'instauration du Marché unique rend

(43) En 1997, l'écart était de 10 à 30 % pour les céréales, les graines oléagineuses et les protéagineux ; de 40 à 50 % pour la betterave sucrière ; de 30 à 40 % pour le lait et les produits laitiers ; de 35 à 45 % pour la viande bovine ; jusqu'à 80 % pour certains fruits et légumes (tomates).

(44) D'autant que la réforme de la PAC décidée à Berlin a finalement limité les baisses des prix institutionnels prévues (céréales, viande bovine) et repoussé à 2005-2006 la baisse de 15 % des prix des produits laitiers prévue.

(45) Au risque de déclencher des revendications salariales aux conséquences inflationnistes.

(46) Sans doute plus crédibles qu'à l'époque du bloc soviétique.

(47) Concentrés de jus de fruits, volailles secondaires (canards et oies) et lapins, vins hongrois, petits fruits rouges.

difficile l'instauration de périodes transitoires de contrôles aux frontières (à l'instar de ce qui avait été réalisé pour les produits agricoles notamment lors des adhésions de l'Espagne ou du Portugal), les risques « d'envahissement » de produits agricoles concurrençant les produits des Quinze paraissent limités.

Enfin, l'extension de la PAC aux PECO pourrait venir buter sur la contrainte de l'OMC, portant, d'une part, sur le volet « réduction des exportations subventionnées » et, d'autre part, sur le réaligement des tarifs extérieurs de ces pays sur celui de la protection européenne. Cependant cette contrainte ne jouerait que dans le cas où l'élévation des prix/aides ne serait pas accompagnée d'un contrôle de l'offre ou d'une évolution des prix européens vers les prix mondiaux. À moyen terme, le rattrapage des niveaux de productivité européens par les agricultures des PECO devra être pris en compte dans les négociations/réformes relatives à ce secteur.

La question des aides directes⁽⁴⁸⁾

Les PECO ayant déposé leurs positions de négociation⁽⁴⁹⁾ ont demandé pour leurs agriculteurs des aides directes équivalentes à celles dont bénéficiaient les agriculteurs des Quinze.

La Commission, de son côté, avance deux raisons majeures pour ne pas accorder aux nouveaux adhérents les mêmes aides directes qu'aux États-membres actuels. D'une part, ces aides directes au revenu ont été conçues comme une indemnité destinée à compenser des réductions de prix et ne se justifieraient donc pas dans le cas des agriculteurs des PECO, qui vont au contraire bénéficier de hausses de prix liées à leur intégration dans le Marché unique. D'autre part, ces aides détourneraient les PECO de réformes de structure indispensables de leur secteur agricole.

Au-delà du débat de principe, plusieurs éléments sont sans doute à prendre en considération. D'un côté, dans l'hypothèse où les aides directes seraient appliquées de façon différenciée entre les anciens et les nouveaux États-membres, elles risqueraient d'induire entre eux une distorsion de concurrence, notamment du fait qu'elles sont partiellement couplées⁽⁵⁰⁾ à la production. Une solution pour remédier à cette distorsion pourrait alors résider dans un découplage complet. D'un autre côté, dans l'hypothèse où les PECO seraient éligibles aux aides directes au même titre que les Quinze, ils ne seraient sans doute pas en mesure d'absorber ces transferts considé-

(48) Aides versées en compensation des baisses de prix résultant des réformes successives de la PAC ; le cadre budgétaire 2000-2006 n'a pas prévu de versement d'aides directes aux pays candidats, même en cas d'adhésion, ce qui signifie un niveau moyen d'aide par agriculteur des PECO nettement inférieur à celui des Quinze.

(49) Il s'agit des PECO de Luxembourg.

(50) Une aide est dite couplée lorsque son montant dépend du niveau et du type de production ; une aide découplée accorde un soutien au revenu indépendant du type et du volume de la production ainsi que des prix.

rables vers leur secteur agricole⁽⁵¹⁾, ni de gérer les mesures d'accompagnement de la PAC. Il paraîtrait préférable d'allouer l'essentiel des aides au traitement des handicaps structurels de ces pays, tant dans le secteur agricole que dans les secteurs en aval, pour accompagner leur intégration dans le marché commun agricole et la nécessaire diversification économique de leurs zones rurales.

La perspective d'une variabilité du taux de change des PECO par rapport à l'euro pendant un certain nombre d'années pose enfin la question du maintien éventuel d'un *régime agri-monétaire* au-delà du 1^{er} janvier 2002⁽⁵²⁾. On pourrait par exemple envisager une mutualisation du risque de variation du montant des aides directes en monnaie nationale entre les pays de l'Union européenne ne faisant pas partie de la zone euro⁽⁵³⁾.

La négociation finale s'engagera une fois toutes les difficultés cernées et comprendra également des discussions sur les périodes de transition. Les conditions comme le rythme de l'adhésion auront de l'importance : une adhésion pays par pays plutôt qu'en bloc allégerait la pression sur la PAC, de même qu'un rapprochement progressif des prix, une unification du Marché intérieur et du Tarif douanier commun par étapes, et un compromis sur la question des aides directes/structurelles. La question de la poursuite de la réforme de la PAC, sous la pression possible des négociations à l'OMC⁽⁵⁴⁾, va dans tous les cas se reposer un jour ou l'autre, peut-être même avant la prochaine programmation budgétaire 2006-2012⁽⁵⁵⁾.

L'environnement

Les PECO se heurtent à de graves problèmes d'environnement⁽⁵⁶⁾, qui sont pour une large part hérités du passé, mais se sont parfois aggravés au cours du processus de transition. La fermeture des usines les plus polluantes et des investissements de dépollution ont permis une certaine amélioration de la qualité de l'air, les sources de pollution étant maintenant plutôt

(51) Selon le rapport du CGP, à situation inchangée, le surcoût de l'extension de la PAC dans le cas de son application complète (avec aides directes) serait considérable, de l'ordre de 10 milliards d'euros par an pour les dix PECO ; une application partielle de la PAC (sans aides directes) réduirait ce coût budgétaire des deux tiers, soit 3 milliards d'euros.

(52) Le régime agri-monétaire né en 1969 a pour objet de protéger la PAC des fluctuations des monnaies. L'adoption de l'euro en 1999 a entraîné la conservation sous une forme simplifiée de ce régime entre les 1^{er} janvier 1999 et 2002 pour les pays hors zone euro. Aucun régime agri-monétaire n'est pour l'instant prévu après 2001, même si son maintien n'est pas exclu.

(53) Pour plus de détails, cf. Beynet et Lamotte (1999).

(54) Même si l'échec de la Conférence de Seattle a écarté la fixation de dates-butoir pour les négociations d'un nouveau *Round*, la « clause de paix », qui protège les aides entrant dans la « boîte bleue » (en particulier les aides directes européennes) des contraintes de réduction des aides prévues dans l'Accord agricole de l'*Uruguay Round*, n'est valable que jusqu'en 2003.

(55) Au Conseil de Berlin, la Commission a d'ailleurs été invitée à présenter, en 2002, un rapport sur l'évolution des dépenses agricoles assorti, au besoin, de propositions appropriées.

(56) Dans un souci de brièveté, on n'abordera pas dans ce rapport la question, pourtant très importante, du traitement des centrales nucléaires à risque, en Bulgarie, Lituanie et Slovaquie.

issues des consommateurs (systèmes de chauffage, véhicules). La pollution des eaux, par des toxiques industriels en particulier, est en revanche plus difficile à traiter et à contrôler. Il en va de même pour la gestion des déchets.

La Commission note dans son dernier rapport annuel que la plupart des PECO ont accompli d'importants progrès⁽⁵⁷⁾ dans l'analyse des enjeux, l'élaboration de stratégies et de plans d'investissement, mais qu'aucun n'est encore très avancé dans la transposition de la législation communautaire en matière d'environnement.

Dans la perspective de l'adhésion, deux exigences essentielles s'opposent : de rapidité, d'une part, car la persistance d'un écart entre les niveaux de protection de l'environnement dans les anciens et les nouveaux États-membres fausserait le fonctionnement du Marché intérieur et pourrait conduire à une réaction protectionniste des Quinze, comme d'ailleurs à un découragement des IDE⁽⁵⁸⁾. De financement, d'autre part, car l'application effective des normes environnementales de l'Union européenne nécessitera – outre d'importants efforts sur le plan législatif et administratif – des investissements massifs dans les pays candidats et il paraît exclu que les budgets nationaux puissent dégager seuls de tels montants, même à long terme⁽⁵⁹⁾.

Pour sortir de cette impasse apparente, la Commission propose que les PECO définissent dans le domaine de l'environnement des stratégies réalistes et à long terme, avec des objectifs clés à atteindre au plus tard à la date de l'adhésion et un calendrier pour l'achèvement ultérieur de la mise en conformité. Des mécanismes ont été instaurés à partir de 1998 de façon à renforcer la coordination entre les instruments financiers de la Commission⁽⁶⁰⁾ et des institutions financières internationales, et à définir les possibilités de cofinancement. Des fonds de garantie ont été mis en place par la BERD et la BEI, permettant aux banques des PECO d'octroyer des prêts en faveur de projets visant à la protection de l'environnement, en particulier au profit des autorités locales et régionales ainsi que des PME. Les aides devraient être complétées par des ressources financières nationales et étrangères, provenant en particulier du secteur privé. En dépit de ces mesures, les PECO jugent le coût de l'alignement sur les normes européennes très élevé⁽⁶¹⁾.

(57) Surtout la Slovaquie, la Lettonie et la Lituanie.

(58) Les nouvelles installations doivent être conformes aux normes européennes.

(59) Des estimations, déjà relativement anciennes, évaluent les coûts d'investissement totaux de l'assimilation de l'acquis environnemental à 100-120 milliards d'euros pour les dix PECO.

(60) Une aide structurelle pré-adhésion (ISPA) d'un montant de 7,3 milliards d'euros (1,04 milliard par an) a été mise en place, visant en particulier à rapprocher le niveau de protection de l'environnement des pays candidats de celui de l'Union européenne. En outre, le programme PHARE a été réorienté vers le financement des investissements favorisant la reprise de l'acquis (*cf.* encadré 2).

(61) Ainsi, la Pologne estime ainsi qu'il lui en coûtera 35 milliards d'euros sur quinze ans pour adapter son économie aux normes environnementales, dont la moitié pour le seul traitement des eaux (elle dépense actuellement 2,1 milliards par an, soit 1,7 à 1,8 % de son PIB). Selon elle, environ 95 % de cette dépense sont financés au niveau national (30 % par les autorités locales, 30 % par des entreprises et 30 % par des fonds environnementaux, le reste étant financé par le gouvernement central) et seulement 5 % par l'aide extérieure (les deux tiers par l'aide pré-adhésion).

L'environnement apparaît ainsi comme l'un des domaines pour lequel se pose de manière la plus nette la question des périodes de transition.

Des aides pré-adhésion à la cohésion économique et sociale

Si la programmation financière 2000-2006 a tracé un cadre pour les aides structurelles destinées aux Quinze comme aux pays candidats, la question des perspectives futures reste ouverte compte tenu de l'ampleur des besoins des PECO en la matière et des contraintes budgétaires communautaires.

Le Conseil européen de Berlin a adopté des perspectives financières pour l'UE-15 pour la période 2000-2006 (*Agenda 2000*) dans lesquelles les aides pré-adhésion sont regroupées sous une rubrique spécifique. Il a également adopté un cadre financier prévisionnel pour l'UE-21 pour la même période, dans lequel sont regroupées les actions concernant l'élargissement (*cf.* tableaux 7a et 7b).

Le flux maximal des actions structurelles prévues au titre de l'élargissement à l'horizon 2006 correspond à 0,127 % du PIB communautaire, soit 115 euros par habitant pour les 10 PECO, à comparer aux 275 euros par habitant prévus pour les quatre États-membres actuels bénéficiant du fonds de cohésion (*cf.* encadré 6).

Le Conseil européen de Berlin a en outre précisé que « *le total des aides annuelles reçues par les États-membres au titre des actions structurelles ne devrait pas dépasser 4 % du PNB national* ». Ce plafonnement trouve sa justification dans la saturation des capacités d'absorption du pays aidé, en termes tant de gestion que de production, capacités qui peuvent être appréciées au travers d'un indicateur comme le PIB par habitant.

Des calculs théoriques (*cf.* encadré 8) montrent qu'il serait paradoxal d'atteindre systématiquement ce plafond de 4 % du PNB dans tous les pays actuels ou futurs éligibles au fonds de cohésion (c'est-à-dire dont le PNB par tête est inférieur à 90 % du PIB communautaire). En effet, l'aide au titre des actions structurelles augmenterait alors proportionnellement à la richesse produite par le pays, ce qui paraît peu conforme à l'objectif de solidarité, impliquant une certaine redistribution. De plus, un pays subirait un effet de seuil dans ses dotations au titre des actions structurelles lorsque son PNB par habitant franchirait le niveau de 90 % de la moyenne communautaire. Enfin le financement des actions structurelles pour les quatre États-membres actuels éligibles plus les dix PECO atteindrait 59 milliards d'euros, soit 0,64 % du PIB communautaire, ce qui apparaît trop élevé, au moins au vu de la règle officielle énoncée au Conseil européen d'Édimbourg (1992) selon laquelle le montant global des actions structurelles ne devrait pas dépasser 0,46 % du PIB communautaire.

Pour échapper à ce paradoxe, des propositions ont été faites⁽⁶²⁾, tendant à limiter le montant annuel de l'aide des actions structurelles à 300 euros par

(62) Voir rapport CGP, citant R. Martin.

8. La cohésion économique et sociale

Le Conseil européen de Berlin (mars 1999) a adopté les *perspectives financières pour l'UE-15* pour la période 2000-2006, dans lesquelles les *aides de pré-adhésion* sont regroupées sous une rubrique spécifique, prévoyant une enveloppe⁽¹⁾ de 21,84 milliards d'euros de 1999.

Il a également adopté un *cadre financier prévisionnel pour l'UE-21* pour la période 2000-2006, dans lequel les actions concernant *l'élargissement* sont regroupées sous une rubrique spécifique, fixant l'enveloppe des crédits pour engagement à 58,07 milliards de 1999 et les crédits pour paiement à 45,4 milliards de 1999 (cf. tableaux 7a et 7b). L'enveloppe des engagements comprend principalement 12,41 milliards pour l'agriculture (allant de 1,6 milliard en 2002 à 3,4 milliards en 2006) et 39,58 milliards pour les actions structurelles (allant de 3,75 milliards en 2002 à 12,08 milliards en 2006).

Il est précisé que les aides de pré-adhésion et les aides après élargissement ne sont pas fongibles, et que « *lors de l'élargissement, les perspectives financières devront être ajustées, compte tenu du nombre effectif de pays adhérents et des montants maximaux prévus à la rubrique élargissement ; lorsqu'il procède à cet ajustement, le Conseil statue à la majorité qualifiée* ».

Des estimations de ce que représente l'application du plafonnement de l'aide à 4 % du PNB national montrent que, pour chaque pays candidat, le plafonnement serait à calculer année par année, sur la base d'hypothèses vraisemblables⁽²⁾ de croissance du PNB en euros constants (de 1999). Si par exemple ce taux de croissance valait⁽³⁾ 5 % par an et si l'on se plaçait à l'horizon 2006, on peut calculer que le plafond exprimé en euros de 1999 par habitant irait de 79 euros (cas de la Bulgarie) à 519 euros (cas de la Slovénie) ; il serait en moyenne de 241 euros pour les cinq PECO de Luxembourg, de 109 euros pour les cinq PECO d'Helsinki et de 188 euros pour l'ensemble des dix PECO. Le flux maximum des actions structurelles en faveur des PECO en 2006 serait dans ce cas de 19,7 milliards d'euros de 1999 (au lieu des 12,08 milliards prévus), soit 0,214 % du PIB communautaire (au lieu de 0,127 % prévu).

Un plafonnement analogue (à 4 % du PNB) des actions structurelles en faveur des quatre États-membres de la cohésion actuels (Grèce, Espagne, Irlande et Portugal), dans le cas par exemple où leur taux de croissance en euros constants serait de 3 % par an, conduirait à l'horizon 2006 à des aides ne pouvant excéder 524 euros (cas de la Grèce) à 1 075 euros (cas de l'Irlande) et 624 euros en moyenne. Si ces plafonds étaient atteints, en 2006 l'aide totale versée à ces quatre pays serait de 39,3 milliards d'euros, soit 0,427 % du PIB communautaire.

(1) Ce montant est ventilé entre 10,92 milliards pour le programme PHARE, 3,64 milliards pour l'instrument agricole et 7,28 milliards pour l'instrument structurel.

(2) En effet, appelons : y la croissance nominale du pays considéré en monnaie nationale ; z la croissance en volume (c'est-à-dire à prix nationaux constants) ; p la croissance de l'indice des prix nationaux ; y^* la croissance nominale du pays considéré en euros ; c l'appréciation nominale de la monnaie nationale par rapport à l'euro ; z^* la croissance en volume (du pays considéré) en euros constants ; p^* la croissance de l'indice des prix au sein de la zone euro ; c^* l'appréciation réelle du taux de change de la monnaie du pays considérée par rapport à l'euro. On a : $y = z + p$; $y^* = y + c$; $z^* = y^* - p^*$ donc $z^* = z + p + c - p^*$; or $c^* = c + p - p^*$; finalement : $z^* = z + c^*$.

(3) Par exemple $z = 3,5$ % par an et $c^* = 1,5$ % par an.

7a. Perspectives financières pour l'EU-15

Millions d'euros, prix 1999

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
<i>Agriculture</i>	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660	297 740
• Dépenses PAC (à l'exclusion du développement rural)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290	267 370
• Développement rural et les mesures d'accompagnement	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370	30 370
<i>Actions structurelles</i>	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170	213 010
• Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660	195 010
• Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510	18 000
<i>Politiques internes</i>	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600	43 830
<i>Actions extérieures</i>	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610	32 060
<i>Administration</i>	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100	33 660
<i>Réserves</i>	900	900	650	400	400	400	400	4 050
• Réserves monétaires	500	500	250	0	0	0	0	1 250
• Réserves pour aides d'urgence	200	200	200	200	200	200	200	1 400
• Réserve pour garantie de prêts	200	200	200	200	200	200	200	1 400
<i>Aide de pré-adhésion</i>	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	21 840
• Agriculture	520	520	520	520	520	520	520	3 640
• Instrument structurel de pré-adhésion	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	7 280
• Phare (pays candidats)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	10 920

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
<i>Total des crédits pour engagements</i>	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660	646 190
<i>Total des crédits pour paiements</i>	89 600	91 110	94 220	94 880	91 910	90 160	89 620	641 500
Crédits pour paiements (en % du PNB)	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97	—
<i>Disponible pour adhésion (crédits pour paiements)</i>	0	0	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220	45 400
• Agriculture	—	—	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400	12 410
• Autres dépenses	—	—	2 540	4 680	6 440	8 510	10 820	32 990
<i>Plafonds des crédits pour paiements</i>	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840	686 900
Plafonds des crédits pour paiements (en % du PNB)	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13	—
Marge pour imprévus (en % du PNB)	0,14	0,15	0,09	0,08	0,12	0,14	0,14	—
Plafonds des ressources propres (en % du PNB)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	—

Source : JOCE, 18 juin 1999.

7b. Cadre financier pour l'EU-21

Millions d'euros, prix 1999

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
<i>Agriculture</i>	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660	297 740
• Dépenses PAC (à l'exclusion du développement rural)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290	267 370
• Développement rural et les mesures d'accompagnement	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370	30 370
<i>Actions structurelles</i>	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170	213 010
• Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660	195 010
• Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510	18 000
<i>Politiques internes</i>	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600	43 830
<i>Actions extérieures</i>	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610	32 060
<i>Administrations</i>	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100	33 660
<i>Réserves</i>	900	900	650	400	400	400	400	4 050
• Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0	1 250
• Réserve pour aides d'urgence	200	200	200	200	200	200	200	1 400
• Réserve pour garantie de prêts	200	200	200	200	200	200	200	1 400
<i>Aide de pré-adhésion</i>	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	21 840
• Agriculture	520	520	520	520	520	520	520	3 640
• Instrument structurel de pré-adhésion	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	7 280
• Phare (pays candidats)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	10 920

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
<i>Élargissement</i>	—	—	6 450	9 030	11 610	14 200	16 780	58 070
• Agriculture	—	—	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400	12 410
• Actions structurelles	—	—	3 750	5 830	7 920	10 000	12 080	39 580
• Politiques internes	—	—	730	760	790	820	850	3 950
• Administration	—	—	370	410	450	450	450	2 130
<i>Total des crédits pour engagements</i>	92 025	93 475	100 405	102 245	103 345	105 325	107 440	704 260
<i>Total des crédits pour paiements</i>	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840	686 900
dont : élargissement	—	—	4140	6 710	8 890	11 440	14 220	45 400
Crédits pour paiements (en % du PNB)	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09	—
Marge pour imprévus (en % du PNB)	0,14	0,15	0,13	0,12	0,16	0,18	0,18	—
Plafond des ressources propres (en % du PNB)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	—

Source : JOCE, 18 juin 1999.

habitant ; ce second plafond s'appliquerait donc à tous les pays éligibles aux actions structurelles dont le PNB par habitant excède 7 500 euros. Dans ce cas, à l'horizon 2006, les actions structurelles exprimées en pourcentage du PIB communautaire représenteraient alors 0,418 % du PIB au total (0,212 % pour les PECO et 0,206 % pour les quatre États-membres de la cohésion actuels), ce qui dépasse de beaucoup les enveloppes globales prévues actuellement et ne laisserait dans ce cas subsister qu'une enveloppe minimale de 0,042 % pour l'ensemble des onze autres États membres actuels, au lieu de 0,21 % environ qu'ils reçoivent actuellement au titre des fonds structurels.

Un plafonnement des actions structurelles en faveur des pays de la cohésion à 300 euros par habitant laisserait donc subsister plusieurs difficultés : effets redistributifs limités, maintien d'un effet de seuil à 90 % du PNB moyen communautaire, tension sur l'enveloppe de 0,46 % du PIB communautaire.

Une façon de remédier à ces défauts pourrait être d'adopter pour les actions structurelles un barème d'aide comprenant trois tranches : la première *progressive* (limitation par les capacités d'absorption), la seconde *constante* (300 euros par habitant), la troisième *dégressive* (redistribution et lissage de l'effet de seuil). Dans ce schéma, le plafond de l'aide par habitant diminuerait lorsque le PNB par habitant s'élève au-dessus d'un certain niveau (70 % de la moyenne communautaire par exemple ?) et l'aide au titre du fonds de cohésion pourrait par exemple s'annuler au niveau-cible de 90 % du PNB moyen communautaire⁽⁶³⁾.

La question des aides au titre des fonds structurels est plus complexe, puisque les autres États-membres en bénéficient également. Compte tenu des difficultés que l'élargissement aux PECO va engendrer du point de vue des finances communautaires, il paraît cependant nécessaire de remettre en question la répartition actuelle des aides au titre des actions structurelles⁽⁶⁴⁾. Cela pourrait passer par une simplification accrue de ces aides, en leur substituant par exemple, pour chaque État-membre éligible, une dotation globale de solidarité, gérée au niveau national selon le principe de subsidiarité ; cette dotation serait calculée suivant le profil en trois tranches précité, l'aide s'annulant complètement lorsque le PNB par habitant atteint 90 % (voire 100 % ?) de la moyenne communautaire. Cela reviendrait alors à transférer l'ensemble des aides structurelles à un fonds unique de cohésion. Dans cette hypothèse, les États-membres ayant un PNB supérieur au niveau-cible assumeront eux-mêmes les questions posées par leurs inégalités internes.

(63) L'aide nette s'annulerait pour un revenu un peu inférieur, puisqu'il faut déduire les prélèvements nécessaires au financement de l'aide.

(64) Rappelons que, actuellement, 47 % des fonds structurels bénéficient aux quatre États-membres de la « cohésion » : corrélativement, 53 % de ces fonds reviennent donc aux onze autres États-membres, pourtant plus riches.

L'entrée dans l'UEM et la question des changes

La place de l'Union économique et monétaire dans l'acquis communautaire

L'Union économique et monétaire européenne, entrée dans sa troisième phase depuis le 1er janvier 1999, fait partie intégrante de l'acquis communautaire que les pays candidats sont appelés à adopter dès leur adhésion. Ceux-ci ont entrepris, à des degrés divers, des transformations structurelles substantielles, cependant loin d'être achevées. La poursuite de ces transformations implique à la fois une importante accumulation de capital physique et une adaptation des prix relatifs. Sur la stratégie de convergence réelle et de rattrapage économique doit en outre venir se greffer une stratégie de convergence nominale, prenant en compte l'objectif de stabilité des prix. Le régime de change devrait viser à favoriser la réalisation de ces deux objectifs. Tous les États-membres appartenant actuellement à la zone euro ont accompli auparavant une longue période d'adaptation. Il paraît raisonnable que les nouveaux adhérents s'inspirent de cette expérience.

Accompagner les convergences réelles

Les besoins d'accumulation de capital physique sont importants (et parfois même considérables) dans les pays candidats, tant dans le domaine des équipements collectifs que dans celui de la modernisation et du développement de l'appareil de production. Le financement de ces investissements dépend de l'appel qui pourra être fait à l'épargne intérieure ou extérieure.

Il existe aussi un besoin de convergence structurelle concernant les prix relatifs. Au sein des PECO, les prix des biens et services non-échangeables sont faibles et devraient augmenter (ils ont longtemps été sous-indexés et les salaires y ont accumulé du retard) par rapport à ceux des prix des biens échangeables, qui devraient bénéficier de rapides gains de la productivité, grâce à la modernisation. Il en résulte que, dans ces pays, l'indice des prix à la consommation ou celui du prix du PIB devrait progresser plus rapidement que l'indice des prix des biens échangeables.

Cette évolution des prix intérieurs conduit à interpréter avec discernement l'évolution du taux de change réel des pays candidats : un maintien de leur compétitivité (au regard des échanges extérieurs) laisserait en effet subsister une appréciation de leur change réel (au regard de leur taux d'inflation). Le critère de la convergence relatif au taux d'inflation pourrait donc lui-aussi être apprécié en tenant compte de la situation de restructuration des prix relatifs des pays candidats. Au demeurant, la restructuration des prix et des salaires relatifs peut être une source de spirale inflationniste au sein de ces pays (*cf.* encadré 9).

Plus généralement, les évolutions du taux de change réel requises pour favoriser le rattrapage économique et la restructuration des prix relatifs peuvent être réalisées dans tout une plage d'évolution du taux de change nominal, ce qui laisse donc subsister la question de la stratégie de convergence nominale.

9. L'entrée dans l'UEM et la question des changes

Restructuration des prix et des salaires relatifs

Cette restructuration peut être une source de spirale inflationniste. Ce pourrait notamment être le cas si la revalorisation des salaires nominaux dans le secteur abrité dépassait une certaine limite (*cf.* ci-dessous) et tendait à réduire le pouvoir d'achat des salaires exposés, lesquels pourraient alors à leur tour connaître des demandes d'augmentation.

Dans le secteur des biens échangeables, appelons : w le taux de variation du salaire nominal, λ les gains de productivité du travail, α la part de ces biens dans les dépenses de consommation. Dans le secteur des biens non échangeables, appelons les grandeurs correspondantes respectivement : w' , λ' et $(I - \alpha)$.

Le rattrapage salarial est $(w' - w)$, supposé positif.

Le taux de variation de l'indice des prix à la consommation est : $p = \alpha(w - \lambda) + (I - \alpha)(w' - \lambda')$.

Appelons le gain de productivité moyen : $\bar{\lambda} = \alpha\lambda + (I - \alpha)\lambda'$, supposé positif.

Le taux de variation du pouvoir d'achat du salaire du premier secteur est : $w - p = \bar{\lambda} - (I - \alpha)(w' - w)$; il est positif ou nul si et seulement si le rattrapage salarial vérifie : $(w' - w) \leq \frac{\bar{\lambda}}{(I - \alpha)}$.

Le taux de variation du pouvoir d'achat du salaire du second secteur est : $w' - p = \bar{\lambda} + \alpha(w' - w)$; il est positif puisque à la fois $\bar{\lambda} > 0$ et $(w' - w) > 0$.

Entrée dans l'euro et MCE 2

L'Union économique et monétaire européenne faisant partie intégrante de l'acquis communautaire, tout nouveau pays adhérent à l'Union européenne sera soumis aux dispositions selon lesquelles (TCE art. 103.2) « les États-membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil ». Il devra, conformément aux dispositions approuvées par le Conseil européen de Dublin (décembre 1996), « participer aux procédures de surveillance multilatérale afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques ». Cela vaut notamment pour la politique de change (et interdit en particulier toute dévaluation compétitive). En attendant de remplir les conditions d'entrée dans l'euro, le nouvel adhérent pourra participer au MCE 2 (mécanisme de change européen n° 2), s'il le demande, ce à quoi « on peut s'attendre »⁽¹⁾.

(1) Rapport en date du 16 décembre 1996 du Conseil « Ecofin » au Conseil européen de Dublin.

Le MCE 2 est fondé sur des taux de change centraux, définis par rapport à l'euro, d'un commun accord entre tous les États-membres participants à la zone euro ou au MCE 2. Les marges de fluctuation standard autour de ces taux centraux sont assez larges (15 %), mais peuvent le cas échéant être plus resserrées à l'initiative de l'État-membre concerné, si toutefois les progrès de la convergence le justifient. L'intervention à la marge pour soutenir le taux de change se fait en principe de manière automatique, mais la BCE et les Banques centrales des autres participants pourraient suspendre l'intervention si elle se révélait contraire à l'objectif de stabilité des prix. En outre, toutes les parties à l'accord et notamment la BCE pourraient demander un réexamen des taux centraux en temps utile. L'entrée dans l'euro est subordonnée au respect des critères de convergence ainsi que (TCE, art. 121) « au respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État-membre ».

Le MCE 2 est conçu pour « permettre une certaine souplesse, afin de tenir compte des différents degrés, rythmes et stratégies de convergence des États-membres ne participant pas à la zone euro » ; de plus, « la participation demeure facultative »⁽²⁾, même si tous les pays candidats semblent désireux d'y participer.

(2) *Ibidem.*

Accompagner les convergences nominales

La question posée est alors celle de la vitesse appropriée des convergences nominales, compatible avec les indispensables convergences réelles. Dans cette optique, les pays candidats ont choisi diverses stratégies.

Certains ont fixé de façon rigide leur taux de change nominal par rapport à l'euro (« currency board ») afin de stabiliser leurs prix. Mais l'absence de modalités adéquates de formation des salaires nominaux conduit à un rythme d'inflation encore supérieur à celui de la zone euro, à une dégradation de leur compétitivité et à un creusement de leur balance commerciale. À l'opposé, les pays qui laissent flotter leur monnaie sont exposés à de fortes modifications de leur compétitivité au gré des mouvements de leur taux de change nominal induits par les mouvements de capitaux, plus ou moins amples en fonction des privatisations et autres IDE ou des mouvements à plus court terme. Enfin, ceux qui, comme la Hongrie, ont opté pour un « crawling peg » qui leur permet une compétitivité relativement stable, ont du mal à se débarrasser d'une inflation à deux chiffres, sans doute parce qu'ils ne parviennent pas à fixer les anticipations sur un objectif d'évolutions nominales plus faibles.

Passer par le MCE 2

Il paraît dans l'intérêt des pays candidats comme dans celui de l'Union européenne d'éviter la fixation prématurée *d'un taux de change irrévo-*

cablé tant que les ajustements réels n'ont pas suffisamment progressé, que les prix relatifs restent éloignés de leur équilibre et que les procédures de détermination des salaires ne se sont pas consolidées. Brûler les étapes introduirait des rigidités qui ne manqueraient pas de susciter ensuite des contraintes et des inefficacités durables. Il serait dangereux de laisser penser que l'adhésion à l'euro découle quasi-automatiquement de l'adhésion à l'Union.

En conséquence, les nouveaux adhérents devraient, comme le prévoit le Traité CE (art. 121), « faire l'objet d'une dérogation » leur permettant de ne pas participer à l'euro pendant une période suffisante d'adaptation. Ils auraient aussi le choix d'entrer ou non dans le MCE 2 (*cf.* encadré 9). Sauf pour certains pays dont les convergences structurelles sont encore trop faibles, une participation dès leur adhésion au MCE 2 semble néanmoins présenter des avantages importants pour la plupart des PECO. En exprimant à la fois la volonté du pays de rejoindre à terme l'euro tout en tenant compte de façon réaliste des évolutions structurelles encore nécessaires, elle renforcerait la crédibilité de sa démarche et réduirait l'exposition aux mouvements spéculatifs, favoriserait les anticipations d'évolutions nominales modérées et permettrait au pays d'accéder à des financements internationaux plus abondants et moins coûteux.

Cette préférence de principe pour la participation des nouveaux adhérents au MCE 2 laisse cependant entière la question du bon niveau de taux de change central. Le taux devrait être déterminé le moment venu en tenant compte de la situation et des perspectives de chacun des pays, et de façon à ce que ses nécessaires ajustements ultérieurs restent d'ampleur et de fréquence raisonnables. Il conviendra aussi de définir les marges de fluctuation, qui pourraient être plus resserrées pour les pays qui ont besoin de fixer plus fermement les anticipations nominales.

Le système sera d'autant plus bénéfique qu'il saura dissuader les attaques spéculatives. Deux dispositions du MCE 2 en confortent la crédibilité : l'intervention automatique de la BCE et des autres banques centrales et la possibilité pour l'ensemble des participants, y compris la BCE elle-même, d'engager en temps utile une procédure de réexamen des taux centraux. Cependant, outre un choix approprié du taux central et des marges, beaucoup dépendra de la mise en œuvre effective des politiques de réformes structurelles et de convergence réelle et nominale par chaque nouvel adhérent. Enfin, chacun d'eux devra à terme avoir libéré entièrement les mouvements des capitaux. S'il est souhaitable qu'ils y parviennent au plus vite pour les capitaux à long terme, et notamment les IDE, ils pourraient procéder à un rythme plus prudent en ce qui concerne les mouvements à court terme, beaucoup plus volatils.

Ce passage par le MCE 2 devrait se prolonger pendant une durée variable, adaptée à chaque pays, mais en tout état de cause assez longue.

Les processus de coopération ouverte

Hors du champ des politiques communes, les Quinze ont entrepris des processus de concertation visant à améliorer la connaissance réciproque de leurs politiques dans divers domaines et, le cas échéant, à déboucher sur l'identification d'objectifs communs, susceptibles d'être mis en œuvre dans le respect de la subsidiarité. C'est notamment le cas pour le processus de Luxembourg concernant les politiques de l'emploi, le processus de Cardiff concernant les réformes structurelles et le processus de Cologne concernant le dialogue macroéconomique. Une approche comparable se met actuellement en place concernant la protection sociale. D'autres sont envisagées dans la perspective d'un *Agenda social* qui doit être lancé sous présidence française. Les partenaires sociaux sont associés à ces processus, pour information ou consultation, voire en tant qu'interlocuteurs (dialogue macroéconomique).

Les futurs adhérents seront bien entendu appelés à participer à cette démarche. Certes, la concertation devient plus difficile lorsque le nombre des intervenants augmente. Mais il paraît essentiel d'impliquer les nouveaux venus, précisément pour favoriser la connaissance réciproque et le rapprochement des esprits, dans des domaines qui concernent les modes d'organisation et de fonctionnement du corps économique et social.

Les conditions d'un bon déroulement de l'élargissement

L'élargissement ne peut pas être un « big-bang » se produisant à un instant donné. C'est un processus complexe d'adaptation réciproque entre les États-membres anciens et nouveaux, qui se déroule nécessairement dans le temps. Pour autant, ce processus ne peut être vague et aléatoire. Pour entraîner un mouvement de convergence dans le progrès, il doit être programmé et ordonné, définir les engagements réciproques et des plans d'action, fixer les anticipations et orienter les comportements. La mise en œuvre de l'acquis communautaire ne sera pas achevée le jour même de l'adhésion mais, à l'instar des élargissements précédents, elle pourrait, dans certains domaines, monter en régime progressivement, dans le cadre de mesures transitoires définies d'un commun accord. En outre, d'importantes réformes ou mesures préparatoires sont à prendre préalablement à l'adhésion.

Les mesures transitoires

Dans la plupart des cas, les demandes de mesures transitoires émanent des PECO. Elles font partie des *positions de négociation* déposées par chacun d'eux. On citera ici quelques exemples caractéristiques :

- dans le chapitre « agriculture », 58 demandes de la Pologne (périodes de transition, dérogations, fixation de références dans le calcul de quotas) ; en particulier : mesures de sauvegarde pour l'importation de produits alimentaires (5 ans), dérogations concernant sa production viticole ;

10. Les réponses de la Commission aux demandes de mesures transitoires des PECO

Face à une demande de période transitoire trop floue, la Commission exige toujours des précisions sur la durée et sur les modalités de réalisation des objectifs de l'acquis.

Elle oppose un refus aux demandes de périodes transitoires touchant au fonctionnement du Marché intérieur (exemple de la demande de possibilité de mesures de sauvegarde pour les importations de produits agricoles), sauf si elle estime qu'il existe des raisons spécifiques justifiant le maintien provisoire de contrôles aux frontières.

Des demandes visant des directives exigeant « d'importantes ressources financières, essentiellement publiques, qui nécessitent donc une pondération adéquate avec les autres besoins d'investissement » (exemple du secteur de l'environnement) ne se voient pas opposer de refus formel.

Dans le cas néanmoins où la Commission considère que des distorsions de concurrence peuvent survenir (exemple de demande de transition de trois ans de la Pologne concernant les exigences de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution des installations industrielles), elle demande au pays concerné de faire son possible pour retirer sa demande et, s'il la maintient, d'expliquer « comment il compte faire face aux effets négatifs de la période transitoire demandée, notamment aux effets transfrontière et aux risques de distorsions de concurrence ».

Dans le cas de demandes de transition comportant des risques sanitaires ou environnementaux importants, la Commission invite également le demandeur à revoir sa position autant que faire se peut : exemple de la demande de la Hongrie d'une période transitoire de six ans pour l'application « aux rejets existants » de la directive 80/68/CE concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, la Commission encourageant la Hongrie « à prendre les mesures nécessaires afin d'éviter ces rejets, si possible avant l'adhésion, vu que les substances en question sont très dangereuses du fait de leur toxicité, de leur persistance et de leur bioaccumulation ».

- dans le chapitre « environnement », 7 demandes de la Hongrie et 14 de la Pologne, en particulier pour le traitement des eaux urbaines résiduaires (7 à 14 ans pour la Hongrie, 10 à 12 ans pour la Pologne) et pour les déchets, banals et dangereux (10 ans pour la Pologne) ;
- dans le chapitre « libre circulation des capitaux », demande de la Pologne d'une transition de 18 ans avant d'autoriser les étrangers à acquérir des terrains en Pologne ; demande du même ordre de la République tchèque afin de limiter les achats fonciers et immobiliers des non-nationaux ;
- dans le chapitre « libre prestation de services », demande de la Slovaquie relative à la constitution du capital social des coopératives.

Dans son rapport de 1999, la Commission a souhaité préciser la notion de période de transition « raisonnable »⁽⁶⁵⁾ et des mesures d'accompagnement, à la lumière de deux critères. Premièrement, ces périodes transitoires ne sont pas des dérogations⁽⁶⁶⁾, ce qui signifie qu'elles ne doivent être consenties que dans des cas dûment justifiés et pour une période limitée, et être assorties d'objectifs et d'un calendrier de réalisation. Deuxièmement, une distinction s'impose entre les domaines relevant du Marché unique, où les périodes transitoires éventuelles devraient être courtes, et les domaines où des adaptations considérables sont nécessaires (environnement, énergie, infrastructures) et pour lesquels des périodes transitoires plus longues pourraient être accordées. Des périodes de transition ne sont donc envisageables que si elles n'altèrent pas le fonctionnement du Marché unique, notamment en induisant des distorsions de concurrence.

La pratique de ces critères par la Commission (*cf.* encadré 10) transparaît dans la façon dont elle instruit les *positions de négociation* des candidats et dont elle prépare les propositions de *positions communes* en réponse, qu'elle soumet à l'approbation (à l'unanimité) des Quinze. Ses réponses font d'ailleurs apparaître l'application implicite d'un troisième critère, relatif à la sécurité sanitaire et environnementale.

Il reste que les demandes sont à examiner cas par cas, que la définition de délais raisonnables est parfois délicate et que le caractère forcément personnalisé des mesures transitoires rendra difficile la maîtrise du nombre de demandes par les autorités européennes ainsi que leur suivi. Le principe de différenciation pourra être opposé à la tendance à l'inflation des demandes de transition (et de leur durée) que risquent de susciter les négociations d'ensemble. Et plusieurs voies peuvent être utilisées par la Commission pour contrôler la mise en œuvre du programme annoncé : la mise à jour des *tableaux de bord* ; l'examen sur place par des équipes de suivi composées de fonctionnaires européens et des États-membres ; enfin, les jumelages instaurés entre PECO et États-membres dans certains domaines (*cf.* encadré 2).

L'élargissement peut aussi susciter de la part d'États-membres actuels des demandes de mesures transitoires dans certains domaines. Ces demandes exigeront alors un consensus au sein des Quinze, qui peut être difficile à obtenir si la question ne concerne qu'un seul ou quelques-uns d'entre eux.

La libre circulation des travailleurs et des personnes entre anciens et nouveaux États-membres est l'un des domaines sensibles pour lesquels, au sein des Quinze, des mesures transitoires pourraient être demandées. Lors des précédents élargissements, des périodes relativement longues avaient été appliquées aux nouveaux adhérents⁽⁶⁷⁾. Pour les travailleurs qualifiés,

(65) Elle doit d'ailleurs présenter un texte plus précis à ce sujet d'ici à la fin 2000.

(66) Le terme de dérogation est toutefois utilisé dans le Traité CE, comme on l'a vu, dans le cas des États-membres qui ne font pas partie de l'euro.

(67) Sept à dix ans pour l'Espagne et le Portugal, assorties d'une clause de réexamen au bout de cinq ans (*cf.* encadré 5).

des quotas pourraient être envisagés. S'agissant de la libre circulation des personnes, liée à la reprise de l'acquis Schengen, des délais paraissent inévitables : on peut envisager de fixer une date relativement éloignée, mais assortie de *clauses de rendez-vous* périodiques afin d'examiner les progrès réalisés par les nouveaux adhérents.

Dans le cas de la PAC, outre la question des ajustements de prix pour laquelle, comme on l'a vu, des périodes transitoires seraient nécessaires, se pose la question des aides directes qui ne peut être dissociée de trois autres considérations : la perspective des négociations à l'OMC ; les besoins de restructuration des agricultures des pays candidats ; les contraintes financières de l'Union européenne.

Les réformes préalables

Au Conseil européen d'Helsinki, l'Union européenne s'est engagée à être prête à accueillir les premiers adhérents en 2003.

Ces adhésions sont toutefois subordonnées à une première condition : l'aboutissement effectif de la réforme institutionnelle à la fin de l'année 2000, afin que ses résultats puissent être ratifiés par les Quinze au cours des deux années suivantes (soit d'ici à la fin de 2002)⁽⁶⁸⁾. Chacun est en effet conscient que l'élargissement n'aurait aucun sens si l'augmentation du nombre des États-membres devait provoquer une paralysie institutionnelle de l'Union européenne.

Lorsque ce préalable sera rempli, les adhésions seront régies par le principe de différenciation. Il s'agira en premier lieu de vérifier de manière appropriée le respect des critères économiques de Copenhague pour chacun des pays candidats, l'examen actuel de la Commission pouvant être également soumis à une appréciation approfondie des Quinze⁽⁶⁹⁾. En second lieu, l'avancement des négociations avec les pays candidats devra aller de pair, non seulement avec l'intégration de l'acquis communautaire dans leur législation nationale, mais aussi avec la mise en œuvre de cet acquis dans la pratique. En outre, leur adhésion effective devrait comporter des périodes de transition dans certains domaines de l'acquis, y compris en ce qui concerne leur entrée dans la zone euro.

L'équilibre reflété par les accords devrait permettre d'éviter des pressions ultérieures remettant en cause le compromis atteint, qui pourraient par exemple viser à abrégé les périodes de transition prévues⁽⁷⁰⁾.

(68) Dans cet intervalle, les pays candidats devront également accepter les résultats de la CIG qui feront désormais partie de l'acquis communautaire. Et les quinze États-membres devront ratifier les accords d'adhésion qui leur seront soumis.

(69) Qui pourrait prendre la forme d'un examen par pays dans le cadre du Comité de politique économique (CPE) ou du Comité économique et financier (CEF).

(70) Il importe que les réformes institutionnelles permettent d'éviter l'usage ultérieur des procédures de vote par les pays candidats pour obtenir une renégociation des conditions d'adhésion.

Après l'examen de tous les chapitres avec les « six de Luxembourg » (et la poursuite de l'ouverture de nouveaux chapitres avec les « six d'Hel-sinki »), le second semestre 2000 doit voir la mise en place de *tableaux de bord*. On disposera alors d'un point sur l'état réel de préparation des six premiers candidats. Il sera donc possible d'identifier les principales difficultés et les étapes qui resteront à franchir et, à partir de là, de préciser la stratégie d'adhésion avant d'engager la négociation finale avec ceux dont la préparation sera la plus avancée.

Nombre d'observateurs estiment qu'en dehors du nécessaire achèvement de la réforme institutionnelle, les difficultés des négociations et les importantes réformes encore à mener dans les pays candidats ne permettront pas de premières adhésions avant 2004, voire 2005. De fait, il est particulièrement difficile pour les pays candidats de rattraper un « *acquis communautaire en mouvement* », qui ne cesse de s'étendre à de nouveaux domaines (questions sanitaires, environnement, fiscalité, défense, etc.). Il faut donc trouver un rythme en rapport avec leurs capacités d'absorption. Aller au-delà serait contre-productif, pour ces pays comme pour les Quinze.

En sens inverse, il ne faudrait pas que l'accueil de nouveaux États-membres au sein de l'Union empêche les États-membres plus avancés qui le souhaiteraient de progresser vers une plus forte intégration, en développant des coopérations renforcées ou par d'autres voies. Cette question excède toutefois l'objet du présent rapport.

Il importe enfin que l'élargissement soit soutenable dans la durée et donc soit compatible à terme avec les politiques communes. Pour assurer cette compatibilité, il apparaît nécessaire de procéder en temps utile (au mieux, avant les premières adhésions) à la réforme de certaines de ces politiques, relatives notamment à la politique agricole et aux actions structurelles. La question se posera au plus tard au moment de la préparation des perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2006-2012. Ceci impose de réaliser un chiffrage plus fin des différentes options possibles en matière de réformes.

Deux types de solutions seraient envisageables pour la PAC : ou bien accorder aux nouveaux adhérents durant une période de transition un certain montant d'aides directes, moindre que le niveau actuel et ajusté à chaque situation économique, en complément des crédits destinés à la modernisation et à la cohésion économique et sociale ; ou bien – ce qui serait sans doute préférable – concentrer les crédits sur la modernisation et la cohésion. La réflexion sur la réforme de la PAC, compte tenu des négociations à venir avec l'OMC, devrait conduire à un approfondissement du processus de découplage entre les prix agricoles et le soutien au revenu des agriculteurs⁽⁷¹⁾, ce qui favoriserait la convergence à moyen terme des anciens et nouveaux États-membres.

(71) Via par exemple une dégressivité des aides directes dans certains secteurs au moins, qui pourraient être recyclées vers le développement rural, et une évolution vers des aides forfaitaires au revenu des agriculteurs.

La politique de cohésion économique et sociale devrait, comme on l'a vu, être réformée pour tenir compte de l'écart entre le niveau de vie dans les PECO et la moyenne des Quinze. Cela devrait conduire à redéployer les aides structurelles vers le fonds de cohésion.

Conclusion

L'exercice de la Présidence de l'Union européenne par la France pendant le second semestre 2000 sera « un moment décisif pour les réformes institutionnelles »⁽⁷²⁾, indispensable préalable à l'élargissement. La Conférence qui doit réunir avant le Conseil européen à Nice en décembre 2000 les Quinze et les pays candidats sera un rendez-vous important pour préciser le cheminement vers l'élargissement. D'ici-là, il est essentiel que la Commission clarifie la situation de chacun des pays candidats – notamment des six de Luxembourg – au regard des exigences de l'adhésion. L'élaboration des *tableaux de bord* devrait notamment éclairer une réflexion stratégique et un « choix de méthode »⁽⁷³⁾ permettant d'assurer la maîtrise du processus d'élargissement.

Chaque pays candidat devrait se persuader qu'il est dans son propre intérêt de préparer en profondeur son adhésion à l'Union européenne, de façon à en atténuer le choc et à en tirer tous les avantages. Son intégration au sein de l'Union devrait ensuite lui permettre de parachever sa transition économique et de participer à un espace de progrès économique et social. La perspective d'une mutation de cette ampleur devrait en soi être attractive et mobilisatrice. Mais il faut être conscient des transformations considérables qu'elle implique et ne pas davantage « charger la barque ». Ne serait-ce que de ce point de vue, l'adhésion à l'Union ne devrait pas entraîner automatiquement l'adhésion à l'euro. Le régime de change de loin le plus approprié paraît être la participation au mécanisme de change européen (MCE 2), pour une durée sans doute à adapter à chaque État-membre, mais en tous cas suffisamment longue.

Cependant, les réformes à réaliser ne sont pas univoques. Les États-membres actuels sont aussi concernés. Certaines politiques communautaires ne pourraient pas être durablement maintenues si elles étaient étendues telles quelles aux nouveaux adhérents. C'est tout particulièrement le cas pour la Politique agricole commune et pour les actions structurelles. Il apparaît indispensable de reconsidérer substantiellement ces politiques. L'*Agenda 2000* approuvé par le Conseil européen de Berlin (mars 1999) a fixé les perspectives financières pour l'UE-15 et le cadre financier pour l'UE-21 concernant la période 2000-2006. Il serait utile d'éclairer la stratégie de l'élargissement avec des travaux de projection, pour la période suivante et à plus long terme.

(72) Déclaration du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, le 9 mai 2000

(73) *Ibid.*

Un large effort de communication est éminemment souhaitable, tant vis-à-vis des États-membres actuels que des pays candidats. Il devrait permettre de mettre l'élargissement en perspective, d'en souligner la motivation fondamentale, d'en exposer le cheminement déterminé mais réaliste, de dédramatiser certaines appréhensions (immigration en provenance des PECO) comme de justifier la nécessité de certaines réformes (fonctionnement de la Politique agricole commune et des actions structurelles).

Enfin, il convient de rappeler l'interdépendance entre les questions économiques liées à l'élargissement, et d'importantes questions institutionnelles qui sortent du cadre du présent rapport. Il en est ainsi des réformes institutionnelles indispensables pour permettre le fonctionnement de l'Union européenne, élargie à terme à vingt-sept États-membres, voire plus. Il est également essentiel que le processus d'élargissement n'empêche en rien les États-membres actuels qui le souhaitent d'aller de l'avant dans la coopération économique et politique.

Références bibliographiques

- Avramov R. (2000) : « Currency Board et stabilité macroéconomique : le cas de la Bulgarie », *Revue de l'OFCE*, n° 72, janvier.
- Banque Mondiale (1999) : « Corruption in Poland: Review of Priority Areas and Proposals for Action », octobre.
- Baulant C. (1999) : « compétitivité-prix des PECO accédant à l'Union européenne », *Note Banque de France*, 20 octobre.
- BERD (1999) : *Transition Report 1999*.
- Beynet P. et H. Lamotte (1999) : « Le régime agri-monnaire. Situation passée et perspectives liées à la mise en place de l'euro et à l'élargissement de l'UE », *Économie et Statistique*, n° 329-330, 9/10, pp. 55-71.
- Bobay F. (1999) : « Le budget de l'Union européenne », *Notes Bleues de Bercy*, n° 173, décembre.
- CEPII (1995) : « Transition et élargissement », *Économie Internationale*, n° 62, 2^e trimestre.
- CEPII (1999) : « Le taux de change d'équilibre », *Économie Internationale*, n° 77, 1^{er} trimestre.
- CERI (J-P. Pagé dir.) (1999) : « Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale 1999 : dix ans de transition. Europe centrale », *Les Études du CERI*, n° 57, novembre.
- CERI (J-P. Pagé dir.) (1999) : « Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale 1999 : dix ans de transition. Europe orientale », *Les Études du CERI*, n° 58, novembre.

- Commissariat Général du Plan (1998) : « L'élargissement de l'Union européenne à l'Est de l'Europe », décembre.
- Commission Européenne (1999) : *Accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, du 6 mai 1999, sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire*, JOCE C 172, 18 juin.
- Commission Européenne (1999) : *Partenariats pour l'adhésion avec chacun des pays candidats*.
- Commission Européenne (1999) : *Position commune de l'Union européenne définie pour la Conférence d'adhésion avec la Hongrie sur le chapitre 22 'Environnement' des négociations en vue de l'adhésion*, novembre.
- Commission Européenne (1999) : *Règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil du 21 juin 1999 sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion (et modifiant le règlement (CEE) n° 3906/89)*.
- Commission Européenne (1995) : *Livre Blanc sur la Préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union*.
- Commission Européenne (1997) : *Agenda 2000, Volume I : Pour une Union plus forte et plus large*.
- Commission Européenne (1997) : *Agenda 2000. Volume II : Les effets de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion sur les politiques de l'Union européenne*.
- Commission Européenne (1998 et 1999) : *Rapports sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, novembre 1998 et octobre 1999.
- Commission Européenne (1999) : *Position commune de l'Union européenne définie pour la Conférence d'adhésion avec la Pologne sur le chapitre 22 'Environnement' des négociations en vue de l'adhésion*, novembre.
- Commission Européenne (2000) : *Position commune (projet) de l'Union européenne pour la Conférence d'adhésion avec la Pologne sur le chapitre 7 'Agriculture' des négociations en vue de l'adhésion*, avril.
- Commission Européenne (1999) : *Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels*.
- Commission Européenne (1999) : *Règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil du 21 juin 1999 établissant un instrument structurel de pré-adhésion*.
- Conseil Ecofin (1996) : *Rapport au Conseil européen : préparatifs en vue de la troisième phase de l'UEM*, Dublin, 13 décembre.

- Conseil Économique et Social (1997) : *L'élargissement de l'Union européenne et ses conséquences pour l'économie française*.
- Conseil Européen (1993) : *Conclusions de la Présidence*, Copenhague, juin.
- Conseil Européen (1994) : *Conclusions de la Présidence*, Essen, décembre.
- Conseil Européen (1995) : *Conclusions de la Présidence*, Madrid, décembre.
- Conseil Européen (1997) : *Conclusions de la Présidence*, Luxembourg, décembre.
- Conseil Européen (1999) : *Conclusions de la Présidence*, Berlin, mars.
- Conseil Européen (1999) : *Conclusions de la Présidence*, Helsinki, décembre.
- Coudert V. (2000) : « Les stratégies de change des PECO candidats à l'Union européenne », *Note Banque de France*, 26 octobre, révisée le 12 avril 2000.
- Fayolle J. et J. Le Cacheux (1998) : « Élargissement, PAC, politiques structurelles et 'juste retour' : la quadrature du cercle budgétaire européen », *Revue de l'OFCE*, n° 66, juillet.
- Freudenberg M. et F. Lemoine (1999) : « Les pays d'Europe centrale et orientale dans la division du travail en Europe », *Économie Internationale*, n° 80, 4^e trimestre.
- Goldman Sachs (1999) : *From Transition to Convergence. Now, a Decade of Opportunities*, novembre.
- Hannoun H. (1999) : « L'union économique et monétaire et les PECO », *Conférence à l'IFRI*, 2-3 décembre.
- IFRI (1999) : *Europe de l'Est : des pays d'une grande sensibilité*, Ramsès, pp. 322-324.
- Köhler H. et M. Wes (1999) : « Implications of the Euro for the Integration Process of the Transition Economies in Central and Eastern Europe », *Working Paper*, n° 38, mars.
- Masson P.R. (1999) : « Monetary and Exchange Rate Policy of Transition Economies of Central and Eastern Europe after the Launch of EMU », *IMF Policy Discussion Paper*, juillet.
- Organisation Internationale pour les Migrations (1999) : *Migration Potential in Central and Eastern Europe*.
- Projet de loi autorisant la ratification du Traité relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'Énergie atomique du Royaume d'Espagne et de la République du Portugal (1985) : *Exposé des motifs*.
- Revue Économique (1999) : *L'intégration des pays d'Europe centrale dans l'Union européenne*, vol. 50, n° 6, Presses de Sciences Po, novembre.

Euro-Méditerranée : recentrer le Partenariat

Jacques Ould Aoudia

Chargé de Mission à la Direction de la Prévision

Laurence Tubiana

Conseil d'Analyse Économique

Introduction

En novembre 2000, les pays signataires de la déclaration de Barcelone devront faire le point de l'état des négociations en cours et des perspectives. Ce sommet euro-méditerranéen se prépare dans une relative indifférence tant de l'opinion publique que des milieux politiques. La négociation en cours apparaît comme largement technique et peu susceptible de donner lieu à une réflexion d'ensemble sur la politique extérieure de l'Union.

Pourtant l'inspiration d'origine du processus de Barcelone est, du point de vue de l'Union, essentiellement politique. Elle s'interprète comme la volonté pour l'Union de démontrer sa présence dans la région autrement qu'en supportant l'essentiel du fardeau financier des solutions de crise négociées par les États-Unis. C'est en même temps la matérialisation de l'idée de « sécurité au sens large », c'est-à-dire une sécurité dépassant le besoin de stabilité politique ou de contrôle des frontières de l'Union et incluant comme un paramètre essentiel le développement économique, politique et institutionnel de ses proches voisins.

Ces pays, pour la quasi-totalité d'entre eux, n'ont pas vocation à l'adhésion à l'Union, comme les PECO. Pour autant, ils sont trop proches géographiquement, historiquement et humainement (plus de 10 millions de leurs habitants vivent en Europe) pour relever d'une approche « classique » d'aide au développement, comme l'Afrique sub-saharienne, l'Asie du Sud ou l'Amérique latine. C'est la recherche *d'un type de relation intermédiaire*, entre

adhésion et aide au développement, qui fonde la démarche du processus de Barcelone, *sur un mode partenarial spécifique*.

Cette spécificité est fondée et légitime si on envisage les quelques scénarios d'évolution de la région. Les contraintes démographiques, même si elles devraient s'alléger dans le long terme, les contraintes environnementales comme les difficultés politiques particulières de la région méditerranéenne plaident pour une vision effectivement large de la sécurité, c'est-à-dire l'engagement actif de l'Union pour soutenir le développement durable régional.

Il y a donc une forme de paradoxe lorsque l'on compare les motifs de l'Union et la faible mobilisation politique des États-membres pour s'assurer du succès de ce partenariat. Pourtant, les évolutions engendrées par le processus de Barcelone et notamment la réalisation de la zone de libre-échange méditerranéenne (ZLEM), sont sources de chocs économiques, notamment sur le marché du travail, dont l'Europe ne peut se désintéresser. La raison voudrait que ce processus soit donc suivi avec l'attention qu'il mérite et que les propositions faites aux pays partenaires méditerranéens soient à la hauteur des objectifs de l'Union. Dans ce contexte il faut aller, dans la pratique, au-delà de la négociation de la zone de libre-échange, et réfléchir sur les stratégies de développement conjointes entre l'Union et les pays associés, dans le cadre d'une intégration économique plus étroite que la simple ouverture réciproque des frontières. En effet, « l'ouverture ne saurait tenir lieu de stratégies de développement » même si elle devrait entraîner un certain nombre de bénéfices en termes d'adaptation institutionnelle et d'introduction de la concurrence (Rodrik, 2000).

Mais au-delà des considérations sécuritaires, l'Europe, peut à terme trouver un intérêt économique à la constitution d'une zone économique intégrée. Dans les enjeux mondiaux avec les deux autres pôles de la triade, États-Unis et Japon, l'Europe peut se donner pour ambition de constituer, avec ses périphéries immédiates, *un espace régional élargi* comme ont su le faire les États-Unis avec le Mexique et l'Amérique latine, et le Japon avec les pays d'Asie du Sud-Est, en instituant *un jeu à somme positive entre Nord et Sud* par le jeu même des différences de développement au sein de la zone. En construisant une zone de libre-échange enrichie de normes communes (règles de concurrence, marchés publics, règles d'origine...), l'Union et les partenaires méditerranéens permettront que se mette en place une nouvelle division internationale du travail par des investissements directs sur la rive sud de segments productifs de faible et moyenne valeur ajoutée. Les firmes européennes pourront ainsi *élever leur compétitivité globale*, et libérer en Europe des facteurs pour des activités à plus haute valeur ajoutée. Le renforcement des liens monétaires entre les partenaires méditerranéens et l'Europe (l'euro comme monnaie de réserve, de facturation, d'emprunt, d'ancrage souple éventuellement...) accroîtra ces effets d'intégration régionale.

Cela nécessite dans l'espace régional méditerranéen constitué autour de l'Europe, qu'un certain nombre de conditions soient réunies, à commencer

par *l'apaisement des tensions politiques* qui émaillent le pourtour méditerranéen, sur lesquelles l'Union européenne ne pèse encore que marginalement. Ne disposant pas, à ce stade, de politique extérieure commune ni de forces suffisamment crédibles pour sécuriser militairement la zone, *l'Union européenne ne peut en conséquence que proposer un projet basé, pour l'essentiel, sur l'économie* : la zone méditerranéenne de libre-échange. Ainsi, le Partenariat reste, à ce stade, pertinent, mais ses difficultés de démarrage en imposent un important repositionnement.

La proposition communautaire de Partenariat euro-méditerranéen : une logique de développement

La politique méditerranéenne de l'Union européenne : un objectif sécuritaire...

Inauguré à la Conférence interministérielle de Barcelone en novembre 1995, le Partenariat euro-méditerranéen (dit aussi « processus de Barcelone ») constitue *le nouveau cadre* des relations de l'Union européenne avec les douze partenaires méditerranéens⁽¹⁾.

L'intégration régionale en Méditerranée est *une idée européenne*. Les pays partenaires méditerranéens se projettent en effet sur d'autres ensembles géographiques (Maghreb, Ligue arabe ; Europe des Balkans et Asie centrale pour la Turquie), sont peu coordonnés (les négociations avec l'Union européenne s'effectuent en ordre dispersé) et ont de faibles échanges entre eux : leurs flux commerciaux sont très polarisés vers l'Europe : la Méditerranée n'apparaît pas comme une zone économiquement intégrée (Ould Aoudia, 1995).

Cette approche méditerranéenne de l'Union européenne ne constitue pas un projet mercantiliste d'élargissement des débouchés commerciaux, les pays européens étant déjà en excédent commercial (large, chronique et croissant) avec les partenaires méditerranéens. Elle est l'héritière de l'idée d'une politique globale méditerranéenne défendue il y a quinze ans par les responsables européens qui voulaient allier la politique d'ouverture commerciale de l'Europe à la politique de développement. L'Europe au travers des accords de Lomé et de la politique méditerranéenne a cherché à promouvoir son propre modèle d'intégration régionale, une intégration par le marché, appuyée sur une coordination ou tout au moins un rapprochement des politiques publiques.

Mais cette vision globale a fait place aujourd'hui à une négociation sans grande perspective politique, davantage justifiée par *une préoccupation sécuritaire au sens large* : favoriser le développement économique des pays du sud et de l'est méditerranéen, voisins immédiats, afin de contenir les pressions migratoires et contribuer à la stabilité politique de la zone.

(1) Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Israël, Territoires Palestiniens, Syrie, Liban, Malte, Chypre et Turquie (aux quels pourrait s'adjoindre la Libye).

Dès le milieu des années soixante-dix, l'Union européenne a accordé à la plupart de ces pays une aide financière (inconditionnelle) et des préférences commerciales asymétriques pour les biens industriels (les pays méditerranéens conservant leurs droits de douane, mais bénéficiant d'un accès sans taxe dans l'Union européenne). Avec les bouleversements géostratégiques de la fin des années quatre-vingt, le « processus de Barcelone » traduit une nouvelle approche de l'Union européenne, plus globale, articulée en trois volets : politique et sécurité, économique et financier, culturel et humain.

... un moyen économique :
la constitution d'une zone de libre-échange

Le volet économique du partenariat euro-méditerranéen retient les éléments suivants :

- *mise en symétrie des préférences commerciales* sur les produits industriels : les partenaires méditerranéens doivent abaisser progressivement (sur douze ans à partir de la ratification de l'accord d'association) leurs droits de douane prélevés sur leurs importations industrielles en provenance de l'Union européenne ;

- *aide financière conditionnée* à ce désarmement tarifaire, à la conduite des réformes structurelles ainsi qu'au respect des droits de l'Homme ;

- *renforcement de l'aide financière* : le montant de l'enveloppe du dispositif financier (MEDA) a été doublé pour la période 1995-1999⁽²⁾ et affecté essentiellement à la modernisation des institutions, l'amélioration de l'environnement des entreprises et l'accompagnement social des réformes. Cependant cette aide financière reste faible (MEDA représentera moins de 10 % de l'APD totale sur la zone)⁽³⁾ ;

- *incitation à développer les échanges entre les partenaires méditerranéens* (soutien financier à l'intégration régionale).

L'essentiel de cette démarche revient à *changer le moteur du développement économique des pays de l'est et du sud de la Méditerranée* : il ne s'agit plus, comme avec les préférences tarifaires asymétriques précédentes, d'accroître les exportations vers l'Union européenne, mais de *stimuler l'offre* même de ces économies, la remise en symétrie des préférences permettant de renforcer la concurrence. Le volet économique revient donc à un *choc d'offre progressif*, soutenu par une *aide financière conditionnelle*. En conséquence, le Partenariat euro-méditerranéen se situe entre le processus d'association proposé aux PECO dans la perspective d'adhésion à l'Union européenne, et la simple mise en œuvre d'une « zone de libre-échange sèche » du type de l'ALENA. Cela revient à accompagner l'intégration des pays méditerranéens au marché mondial via l'Union

(2) Le montant de la seconde enveloppe (MEDA 2) qui couvrira la période 2000-2006, sera vraisemblablement arrêtée au cours du second semestre 2000, sous la présidence française.

(3) Néanmoins, la BEI s'engage pour des prêts de montants comparables.

européenne. Derrière la préoccupation sécuritaire de l'Europe, il y a donc bien un projet de développement économique.

Toutefois, *le partenariat reste limité sur deux points* essentiels, susceptibles de peser sur sa réussite : les échanges agricoles restent exclus du libre-échange (mais vont faire l'objet de négociations en 2000, dans le cadre des accords déjà signés)⁽⁴⁾ ; la circulation des personnes reste très strictement contrôlée, ce qui freinera la libéralisation des services et, à terme, pourrait contrarier la constitution d'un espace régional de libre-échange.

L'architecture du partenariat combine deux niveaux

Le partenariat articule un ensemble d'accords bilatéraux (« accords d'association ») entre l'Union européenne et chacun des partenaires méditerranéens, avec des actions dites « régionales » destinées à dynamiser les échanges entre les pays partenaires. À ce jour, seuls la Tunisie (depuis 1998) et le Maroc (depuis mars 2000) ont entamé leur Accord d'Association avec l'Union européenne.

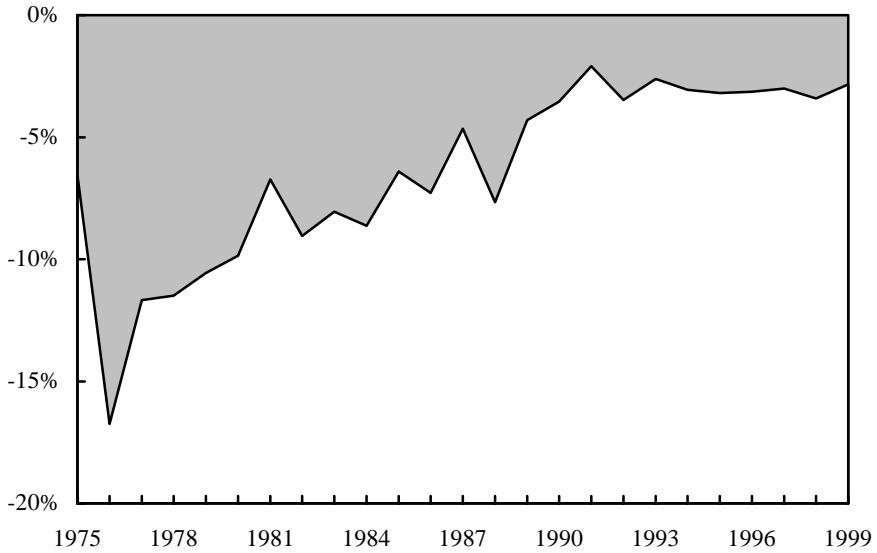
Les douze pays se situent, sur le plan politique et commercial, dans des situations différentes par rapport à l'Union européenne :

- la Turquie est en union douanière depuis le 1^{er} janvier 1996 (avec perspective d'adhésion) ;
- Chypre est en union douanière depuis le 1^{er} janvier 1998 (avec perspective d'adhésion) ;
- Malte en première phase d'union douanière depuis 1977 (avec perspective d'adhésion) ;
- Israël en libre-échange depuis 1988, a signé de plus un accord d'association qui devrait entrer en vigueur en 2000 ;
- l'Autorité palestinienne : accord intérimaire entré en vigueur en 1997 ;
- la Tunisie a signé un accord d'association, entré en vigueur le 1^{er} mars 1998, mais appliqué unilatéralement par anticipation depuis le 1^{er} janvier 1996 ;
- le Maroc a signé un accord d'association, entré en vigueur le 1^{er} mars 2000 ;
- la Jordanie a signé un accord d'association, en cours de ratification par les pays membres de l'Union européenne ;
- l'Égypte : négociations achevées en 1999, mais accord non encore paraphé par ce pays ;
- l'Algérie : reprise des négociations en 1999 ;
- le Liban : négociations en panne depuis 1998 ;
- la Syrie : début des négociations.

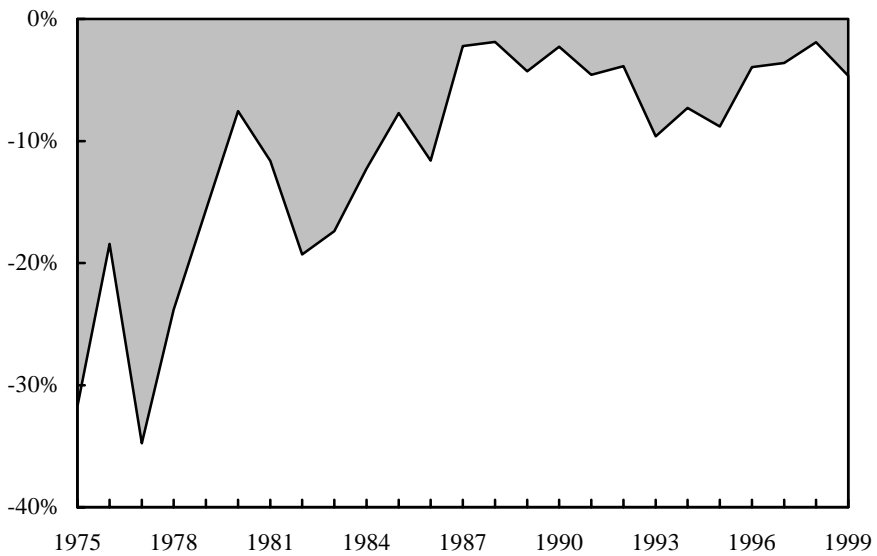
(4) Les résistances à l'ouverture des échanges agricoles sont très fortes au sein de l'Union européenne (produits méditerranéens des pays de l'Europe du Sud), mais aussi chez les partenaires méditerranéens (les produits de base, dont ils sont structurellement importateurs nets), y sont très fortement protégés.

1. L'ajustement macroéconomique dans les pays méditerranéens

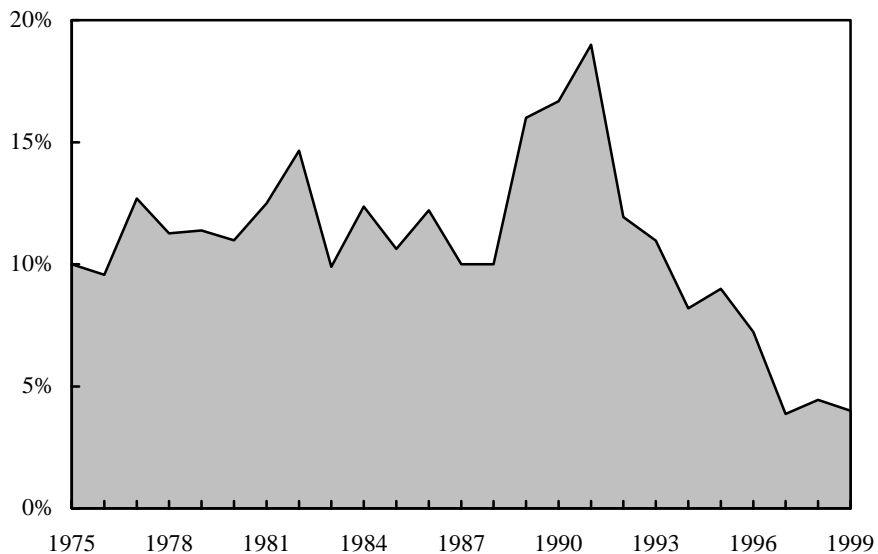
a. Solde budgétaire / PIB



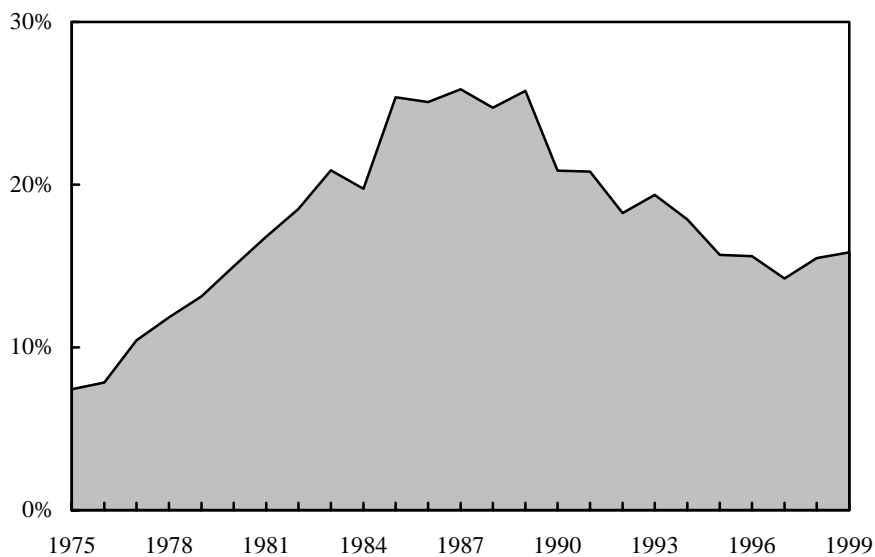
b. Solde courant / Exportations



c. Inflation (moyennes annuelles)



d. Service de la dette extérieure / Exportations



Sources : FMI (IFS), Banque mondiale, agrégations par les auteurs.

L'Union européenne est dans des situations différentes par rapport aux pays méditerranéens sur le plan politique et commercial

Chypre, Malte (et, dorénavant, la Turquie), qui se situent dans une perspective d'adhésion, instaurent progressivement une union douanière avec l'Union européenne. Israël est en libre-échange avec l'Union, ainsi qu'avec les États-Unis et l'AELE. Sur le plan de l'ouverture commerciale au sens strict, *le Partenariat ne concerne donc que les huit pays restants* : Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Liban, Territoires palestiniens et Syrie.

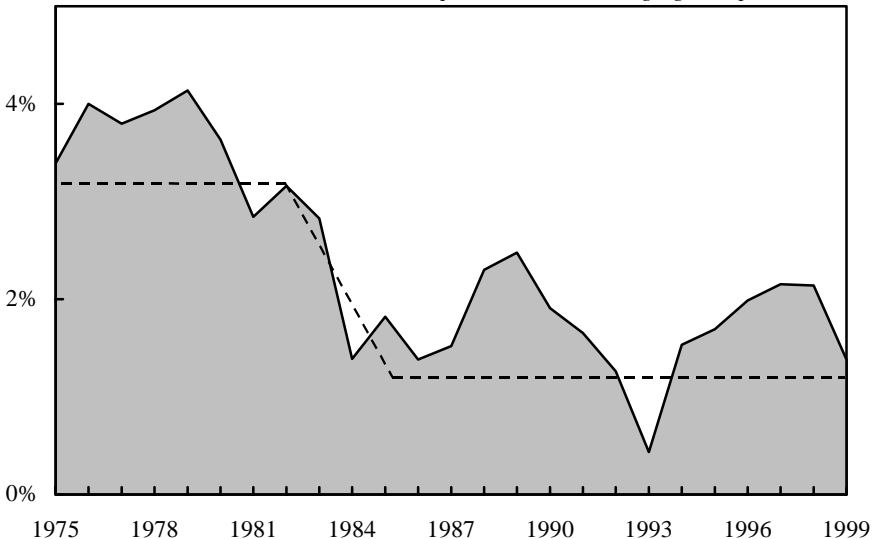
Le développement économique des pays méditerranéens apparaît bloqué

Après les plans d'ajustement structurels, la croissance a notablement ralenti

Les pays méditerranéens *connaissent un retard de développement économique* qu'ils ne réussissent pas à combler. Certes, les pays sans ressources naturelles importantes (Turquie, Maroc, Tunisie) ont abandonné le modèle de développement autocentré dès les années quatre-vingt. Mais ils n'ont connu qu'un début d'insertion dans le marché mondial, sur des segments à faible valeur ajoutée (textile). Quant aux pays dotés de ressources naturelles (Algérie, Égypte, Syrie), ils ont retardé ces évolutions en s'arc-boutant sur le modèle d'économie centralisée et en consolidant leur comportement rentier.

2. La croissance dans les pays méditerranéens s'est notablement ralentie

Croissance du PIB par tête en volume, agrégation par les PIB



Source : FMI (IFS).

Certes, ces pays (Syrie exceptée) ont engagé des plans d'ajustement structurels (PAS) sous l'égide des institutions financières internationales. Leur ajustement macroéconomique réussi (baisse des déficits budgétaire et courant, ralentissement de l'inflation) s'est essentiellement opéré par réduction de la dépense publique, notamment en investissements.

Mais cette baisse n'a pas été compensée par l'investissement privé, local ou étranger, d'où une base industrielle fragile. Au total, *les PAS ont permis de restaurer la solvabilité à court terme de ces économies sans redresser leur régime de croissance*. Ces pays sont restés, globalement, à l'écart du phénomène d'émergence des pays en développement et leur régime de croissance a nettement ralenti. *Leur marginalisation dans l'économie mondiale, constatée dans les années quatre-vingt-dix, risque donc de s'accroître*.

Un fonctionnement non concurrentiel des sociétés méditerranéennes...

Surtout, l'un des *obstacles principaux au développement des pays méditerranéens reste le fait qu'ils demeurent dans une logique de non-concurrence*. C'est le lien personnel et non le droit qui continue de régir l'essentiel des rapports économiques⁽⁵⁾. Il est vrai que ce fonctionnement traditionnel a permis de garantir une certaine cohésion sociale autour de valeurs (solidarité familiale, charité...) qui traversent la société de haut en bas et que son abandon présente un risque. Mais cela explique que les réformes structurelles « de seconde génération » se soient heurtées à de vives résistances, de la part des gagnants du système fiscal actuel, souvent archaïque ; des bénéficiaires des ressources publiques (ainsi, les incitations fiscales favorisent peu le développement des activités productives) ; de l'armée, qui conserve un poids économique important (Turquie, Égypte, Algérie) ; de façon plus diffuse, de l'ensemble des pays littéralement « étouffés » par l'aide étrangère attribuée sur critères géostratégiques (Égypte, Jordanie).

... qui pèse sur le taux d'accumulation et sur la rentabilité des investissements

Ces pays connaissent un taux d'investissement privé relativement faible, national et étranger, qui ne dégage une rentabilité élevée que dans les secteurs peu exposés à la concurrence.

L'environnement de l'investissement privé dans les pays méditerranéens est globalement peu favorable

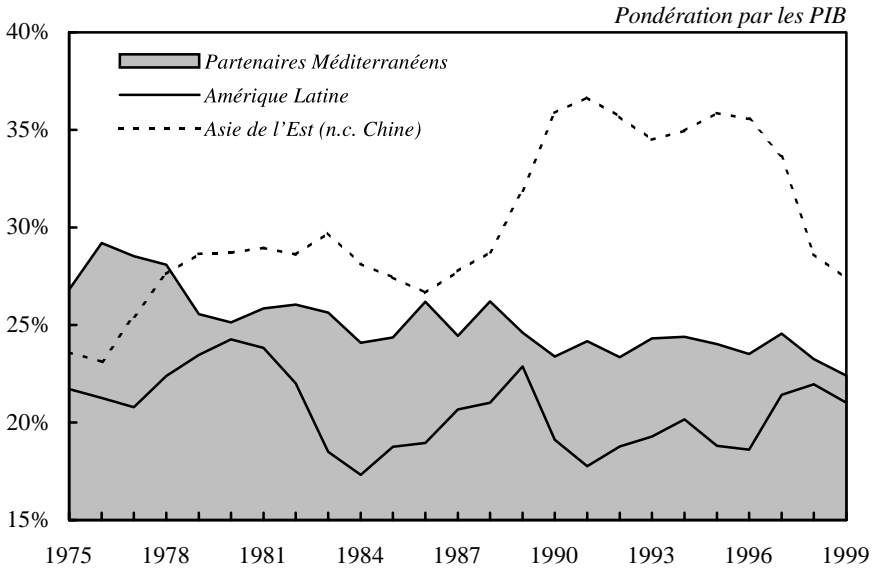
Cette faiblesse, qui pèse sur leur potentiel de croissance, tient pour l'essentiel à *un environnement des entreprises privées peu favorable* : une politique macroéconomique très restrictive ; des marchés des biens et du

(5) L'enrichissement provient plus de la relation au pouvoir que du travail, le recrutement plus de la relation personnelle que de la compétence... Le fait de disposer de ressources naturelles a enkysté ces comportements (Algérie, Égypte).

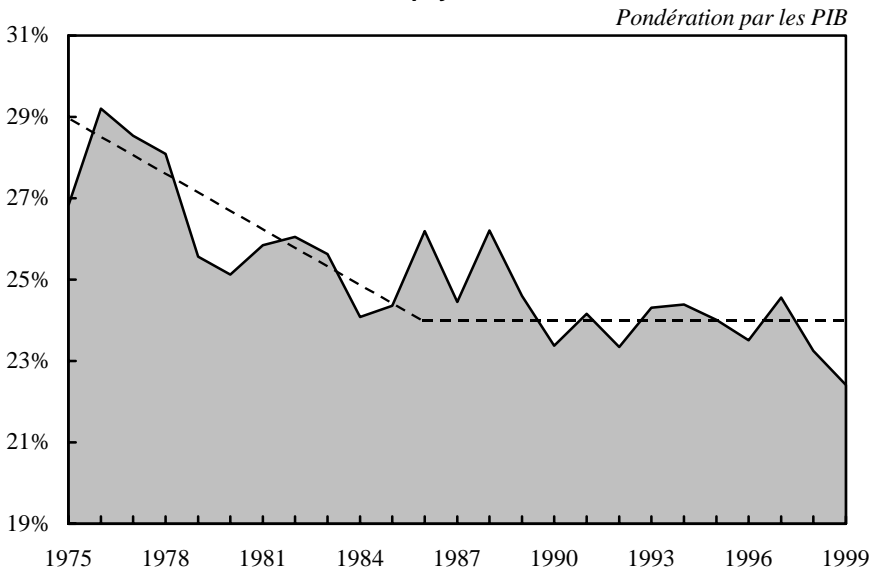
travail au fonctionnement faiblement concurrentiel ; une dynamique de la demande insuffisante, notamment en raison de marchés intérieurs étroits et cloisonnés ; un développement souvent insuffisant des systèmes financiers qui nuit à l'allocation des ressources au sein de ces économies.

3. Taux d'investissement (1975-1999)

a. Zones émergentes



b. Focus sur les pays méditerranéens



Source : FMI (SFI).

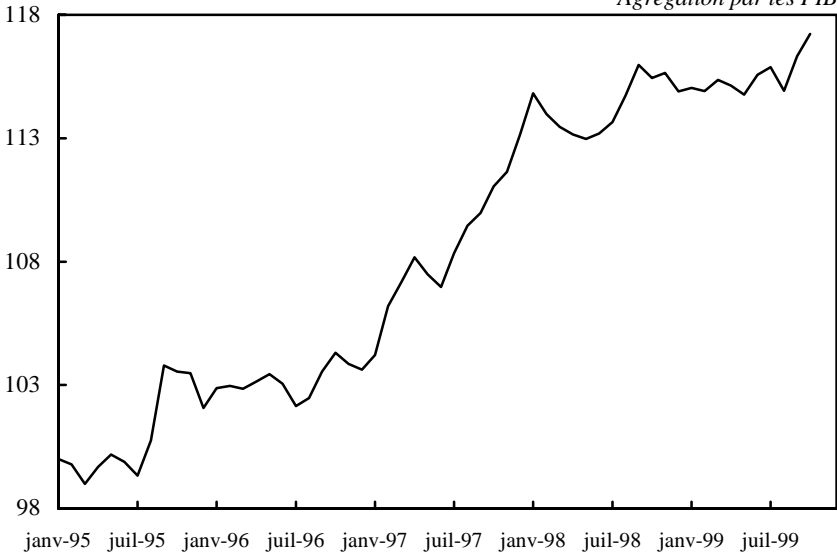
Des politiques macroéconomiques dissuasives

Après les stabilisations macroéconomiques opérées, le maintien d'une politique monétaire rigoureuse pèse sur l'incitation à investir dans ces pays : l'appréciation des taux de change réels affecte leur compétitivité ; les pays qui ont maintenu une convertibilité du change totale (Turquie, Israël) ou même partielle (Tunisie, Maroc, Égypte) ont dû maintenir des taux d'intérêt réels élevés.

4. Pays méditerranéens : 1995-1999

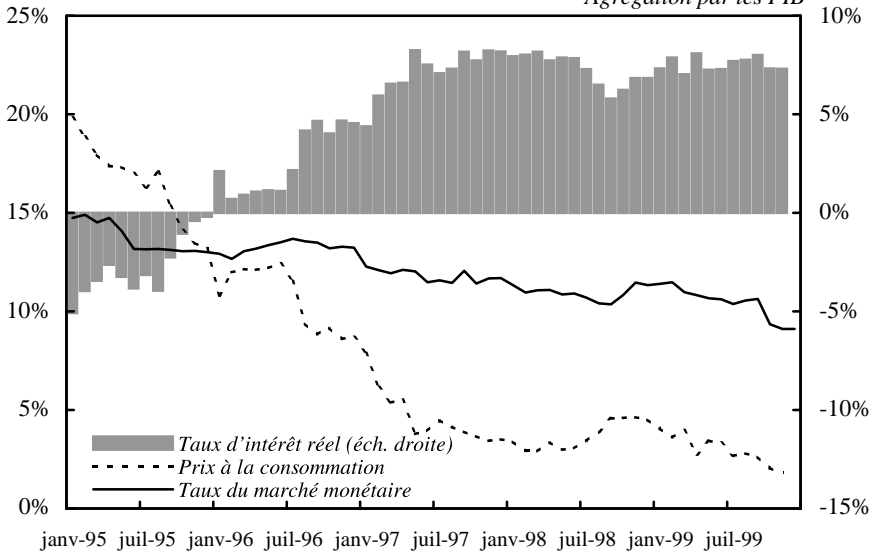
a. Taux de change effectif réel

Agrégation par les PIB



b. Taux d'intérêt réel (hors Turquie)

Agrégation par les PIB



Source : FMI (SFI).

Le maintien de déficits publics relativement importants dans certains pays (en particulier en Algérie, Égypte, Jordanie et Turquie) conduit en outre à *une éviction du financement du secteur privé*. Enfin, les politiques économiques souffrent également d'une insuffisance de lisibilité et les interventions publiques sont encore peu transparentes. De plus, les statistiques restent peu fiables, voire manipulées. Ces faiblesses accroissent l'incertitude et limitent les incitations à investir.

Des coûts de transaction élevés

Les marchés se caractérisent dans les pays méditerranéens par *un fonctionnement faiblement concurrentiel*. Sur le marché des biens, la liberté d'entrée sur les marchés n'est pas générale et les dispositifs légaux sont faibles ou peu appliqués (droit commercial, droit de la concurrence...). De plus, les protections douanières restent élevées (maintien de positions protégées à l'abri des tarifs douaniers, renchérissement des intrants importés) et sont renforcées par des coûts de transport importants. Le marché du travail fonctionne d'une façon duale : une partie est contrainte par des réglementations rigides, tandis qu'une autre y échappe totalement (travail informel). Enfin, les entreprises locales opposent une résistance certaine à l'entrée du capital étranger et plus généralement à l'ouverture de leur actionnariat.

Malgré les efforts entrepris depuis les années quatre-vingt, les facteurs institutionnels continuent de renforcer ces difficultés. Les insuffisances relatives au droit de la propriété, aux rapports avec les administrations et au système judiciaire conduisent à *une faible sécurité des affaires*. Les réformes structurelles (privatisations, libéralisation du commerce extérieur et du système financier, réformes fiscales...) avancent d'une façon heurtée et sans visibilité, parfois même sans entraîner d'augmentation du fonctionnement concurrentiel des marchés.

Au total, à l'exception de la Turquie et, dans une moindre mesure, de l'Égypte, les marchés intérieurs apparaissent peu attractifs. D'une part, les économies de ces pays fonctionnent avec des coûts de transaction très élevés, ce qui limite la rentabilité des investissements privés, tant locaux qu'étrangers. D'autre part, l'étroitesse des économies locales tient non seulement à leur petite taille, mais aussi à leur faible degré d'ouverture (sauf en Israël et en Turquie) et à l'absence d'intégration commerciale entre ces pays.

Quels effets provoqueront ces accords de libre-échange ?

Pour l'Europe, peu d'effets économiques à court terme...

Pour l'Union Européenne qui ne procède à aucune nouvelle ouverture commerciale significative, les effets des accords de libre-échange bilatéral seront de faible ampleur à court terme. Les baisses progressives des tarifs douaniers et des barrières non-tarifaires dans les pays partenaires méditerranéens signataires des accords provoqueront *une augmentation des ex-*

portations européennes en raison des gains en compétitivité-prix par rapport aux exportations des autres pays ne bénéficiant pas de cet abaissement douanier. L'effet quantitatif en Europe devrait être faible et diffus.

De même, à court terme, il ne devrait *pas y avoir d'effets sur les importations européennes*, car il n'y a pas de désarmement douanier additionnel possible du côté communautaire sur les biens industriels, seuls concernés par le libre-échange proposé dans le partenariat. La proposition de l'Union européenne aux pays méditerranéens ne présente donc *pas de risque en termes de concurrence pour l'Europe*.

... mais, à terme plus lointain, la possibilité de se créer une zone d'élévation de la compétitivité pour l'industrie européenne

Dans un espace régional sécurisé, aux relations commerciales et financières libéralisées et adossées à un système de normes communes, le Partenariat pourrait favoriser *une nouvelle division régionale du travail*, comme ont su la mettre en œuvre le Japon en Asie du Sud-Est et les États-Unis dans cette même région et au Mexique⁽⁶⁾. Cette stratégie régionale s'effectuerait principalement par l'intensification des exportations de capitaux (IDE) vers les pays méditerranéens pour augmenter la compétitivité de segments de productions européennes ainsi délocalisés, à destination des marchés locaux (alors décloisonnés), mais surtout de réexportations vers l'Europe ou vers des pays tiers (Ould Aoudia, 1996).

Pour les pays partenaires méditerranéens, des effets majeurs

Pour ces pays en revanche, *les effets seront bien plus importants*, de nature diverse et se feront sentir sur des échéances variables selon les pays. Il n'y a pas d'effet mécanique d'accroissement des débouchés des pays méditerranéens vers l'Europe, puisque les marchés européens de produits industriels leur sont déjà ouverts et que les restrictions sur les échanges agricoles sont globalement maintenues. À court terme et compte tenu de l'application progressive du désarmement douanier, les effets principaux porteront sur *les équilibres macroéconomiques* (dégradation de la balance commerciale, augmentation du déficit public) qui pourraient entraîner un certain ajustement par le taux de change. Devraient intervenir *des effets directs sur l'offre* elle-même, par réallocation des facteurs sous l'effet des modifications des prix relatifs induits par l'abaissement tarifaire. Enfin, ces pressions sur les équilibres *devraient stimuler la mise en œuvre des réformes structurelles* visant à améliorer l'environnement des entreprises.

(6) À l'inverse des États-Unis et surtout du Japon qui ont, depuis les années cinquante, exporté du facteur capital dans les pays de leurs périphéries, les grands pays d'Europe (Allemagne, France, Royaume-Uni) ont « importé » du facteur travail en provenance de leur périphérie, jusqu'au milieu des années soixante-dix, pour combiner sur leur sol capital et travail peu qualifié.

Une pression accrue sur l'équilibre commercial dans les pays partenaires méditerranéens

Le désarmement tarifaire unilatéral vis-à-vis des importations communautaires va exercer sur l'économie des pays méditerranéens signataires *une pression sur la balance commerciale* (déjà déficitaire), par accroissement des importations de produits industriels en provenance de l'Union européenne. Cet accroissement s'effectuera pour partie par détournement de trafic, au détriment des autres pays industrialisés qui ne bénéficieront pas du désarmement tarifaire⁽⁷⁾. À moyen terme, une demande supplémentaire en importations devrait porter sur les biens d'équipement et biens intermédiaires entraînés par la réallocation de facteurs que l'ouverture devrait provoquer.

Une possibilité limitée de correction par le change

En l'absence attendue de hausses significatives des recettes de tourisme et des transferts des émigrés et compte tenu du poids de la charge des intérêts de la dette extérieure, ce déséquilibre accru se transmettra au solde du compte courant. Mais la limite à la dégradation du solde courant sera rapidement atteinte en raison de l'accès restreint aux marchés internationaux de capitaux, notamment pour les plus endettés des pays méditerranéens : Algérie, Jordanie, Maroc. L'ajustement s'effectuera alors par *la dépréciation du taux de change*.

Cet ajustement rencontrerait lui-même des limites dépendant de plusieurs facteurs : la charge budgétaire d'une dévaluation, selon le poids relatif des ressources et des dépenses publiques en devises (Bensidoun et Chevallier, 1996), le poids du service de la dette extérieure, et enfin de la position structurellement importatrice nette en produits alimentaires de base de la plupart de ces économies (c'est surtout le cas de l'Algérie et de l'Égypte, mais aussi du Maroc, de la Tunisie, de la Jordanie), qui *limite le recours à la dépréciation du change* pour abaisser le prix de leur facteur travail exprimé en devises fortes⁽⁸⁾.

Compte tenu de l'étroitesse de ces marges de manœuvre des pays méditerranéens sur le plan de l'équilibre extérieur, la soutenabilité de l'équilibre externe est accrue si le rythme d'arrivée des investissements directs étrangers (IDE) s'accélère.

Une pression également sur les comptes publics

Dès le début de l'application de l'Accord, le désarmement tarifaire va exercer une pression sur l'équilibre des finances publiques par la diminution mécanique des recettes douanières, qui interviennent à des hauteurs importantes dans l'ensemble des recettes de l'État.

(7) Cependant les institutions financières internationales poussent les pays méditerranéens au démantèlement généralisé.

(8) Les NPI d'Asie, qui ont conquis leur autonomie alimentaire sur les produits de base (et même sont devenus exportateurs nets) grâce à la « révolution verte », peuvent plus facilement adopter une politique de monnaie faible pour stimuler leurs exportations.

Les différents pays méditerranéens sont inégalement affectés par cette baisse des ressources. C'est au Liban, en Algérie et en Tunisie que la perte de recettes sera la plus lourde, avec environ 29 % (respectivement 19 et 16 %) des recettes de l'État prélevées sur les échanges extérieurs qui seront affectés progressivement par la réduction tarifaire, représentant plus de 3 % (respectivement 2 et 5 %) du PIB. Ces pays cumulent en effet la part des recettes assises sur les échanges extérieurs et le degré d'ouverture parmi les plus élevés des pays étudiés, avec la polarisation la plus forte de leurs échanges en produits industriels avec l'Union et les autres pays méditerranéens. Au Maroc, les effets seront légèrement moins forts : 10 % des recettes publiques seront affectées, soit 2,5 % du PIB (Abed, 1998).

Cette échelle des pertes de recettes programmées selon les pays donne un indicateur *des tensions* que la mise en place progressive du désarmement douanier va entraîner *sur les finances publiques* des pays partenaires méditerranéens. Aucun d'entre eux ne peut compenser cette perte de ressources par une diminution notable des dépenses, compte tenu de l'importance des besoins en infrastructure et des dépenses supplémentaires pour financer les effets de la réallocation sectorielle entraînée par l'exposition accrue à la concurrence européenne.

Des effets « classiques » attendus sur l'offre des pays méditerranéens

L'accroissement de la concurrence des produits industriels communautaires devrait provoquer des effets sur les appareils productifs des pays partenaires par deux canaux : d'une part, par la baisse tarifaire elle-même, d'autre part, par les externalités positives liées à l'intégration économique avec l'Union européenne (Dessus et Suwa-Eisenmann, 1998) (harmonisation des normes, sécurisation des transactions, transferts de technologie, effets qualité...).

À moyen terme, l'ouverture progressive aux produits industriels de la Communauté devrait entraîner sur la croissance, *deux effets contradictoires*. Une baisse d'activité dans les secteurs jusque là protégés et qui ne pourront supporter la concurrence internationale⁽⁹⁾ et une réallocation des facteurs ainsi libérés vers les secteurs exportateurs, stimulés par la hausse de compétitivité résultant d'une part des effets de la baisse des prix (par répercussion sur le niveau interne de la diminution des prix des produits importés) et d'autre part de la baisse du taux de change⁽¹⁰⁾.

(9) Le Maroc a déjà connu, involontairement, une expérience « grandeur nature » : la contrebande, qui représente des importations à droits de douane nuls, a entraîné en 1993 la fermeture des usines de montage de téléviseurs.

(10) Trois études menées sur les effets d'une libéralisation des échanges sur l'économie marocaine concluent à un effet net très légèrement positif sur l'activité. Un effet de diminution de la pression migratoire est même décelé, par un développement du secteur exportateur supérieur à la diminution d'activité dans les secteurs nouvellement ouverts à la concurrence extérieure (Cogneau et Tapinos, 1994 ; Rutherford, Rustström et Tarr, 1994 ; Faini et de Melo, 1995).

Pour que l'effet net soit positif, il faudrait que l'ouverture n'enferme pas ces économies dans des spécialisations peu porteuses, mais au contraire qu'elle favorise une réelle progression dans l'échelle des avantages comparatifs par remontée de filières et par démarrage d'activités nouvelles dans des secteurs à forte demande mondiale et comportant des transferts de technologies (Bensidoun et Chevallier, 1996).

Une forte stimulation aux réformes structurelles de « seconde génération »

L'autre effet majeur attendu de l'ouverture porte sur la dynamisation des réformes structurelles et, en premier lieu, *des réformes fiscales*.

En effet, c'est essentiellement *par augmentation des recettes* que devra s'effectuer la compensation. Les pays qui sont déjà avancés dans la réforme de leur système fiscal (Maroc, Tunisie) auront intérêt à le faire essentiellement par l'augmentation de la fiscalité directe : amélioration de la collecte, taxation de revenus jusque là exonérés (agricoles au Maroc), de façon à limiter le recours à une hausse de la TVA qui pèserait sur le niveau des prix. Quelle que soit la voie retenue, *la pression sur l'équilibre des finances publiques restera forte*. L'accélération des réformes fiscales est une des conditions de la soutenabilité de l'ouverture.

Au-delà de la réforme fiscale, les autorités devront accélérer la mise en œuvre des réformes du système financier pour augmenter l'épargne domestique et faciliter le financement des entreprises, ainsi que des programmes de privatisations des entreprises publiques. Elles devront mettre en place des régimes de protection sociale et orienter les mesures sociales d'une façon plus sélective vers les populations en difficulté... Pour des effets à plus long terme, les pouvoirs publics devront réformer le système éducatif et améliorer le système de santé...

L'accord de libre-échange imposera donc la poursuite de l'ajustement en profondeur et l'accélération des réformes structurelles des économies du Sud et de l'Est méditerranéen. Leur mise en œuvre dépend, *in fine*, de la capacité des systèmes politiques de ces pays à conduire ces mutations.

Au total, la logique économique du partenariat est pertinente

Ainsi, l'essentiel du pari de l'ouverture des économies des pays partenaires méditerranéens *tient à ces effets positifs sur l'offre et à la stimulation des réformes structurelles*. Il s'appuie principalement sur des expériences antérieures du même type et d'abord sur les effets de l'ouverture réciproque effectuée entre les pays du premier noyau européen dans le cadre du Marché commun. L'élargissement à la Grèce, puis aux pays de la péninsule ibérique, rapproche encore de la situation ici étudiée, dans la mesure où les écarts de développement entre les pays d'accueil et ces trois pays étaient importants⁽¹¹⁾. Appréhendés par le PIB par habitant (en parité

(11) L'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal avait suscité alors les plus

de pouvoir d'achat) rapportés au même indicateur pour la moyenne des pays de l'OCDE, les ratios actuels (de 40 % pour la Turquie à 16 % pour l'Algérie) présentent cependant des écarts bien plus élevés qu'ils ne l'étaient pour les trois pays membres méditerranéens au début des années quatre-vingts : 56 % pour la Grèce, 61 % pour le Portugal et 72 % pour l'Espagne.

Il faut aussi reconnaître que les effets sur l'offre, indéniables dans le cas de pays de la deuxième vague des adhésions, ont été soutenus par des transferts importants comme par l'intégration à un marché dynamique protégé par la préférence communautaire. Le montant des transferts fait d'ailleurs partie du débat avec les pays partenaires méditerranéens comme avec les experts qui étudient ce processus, certains plaçant pour une augmentation significative de ces transferts dans la phase d'adaptation.

Au total, le Partenariat pourrait constituer un soutien au développement des pays méditerranéens en constituant un cadre d'accompagnement de leur ouverture au marché mondial : sur le plan économique, ce cadre est pertinent, car l'instauration du libre-échange intervient, au travers de l'ouverture commerciale, *au nœud des blocages du développement de ces pays : i.e. le maintien d'un fonctionnement non concurrentiel de l'économie*. De plus, il pourrait constituer *un puissant stimulateur des réformes structurelles*, à commencer par les réformes fiscales nécessaires pour compenser les pertes de recettes douanières entraînées par l'abaissement des tarifs (Ould Aoudia, 1999).

Mais la proposition communautaire rencontre d'importantes difficultés de mise en œuvre...

Dans les pays méditerranéens ,
la dynamique des réformes structurelles piétine

Après les ajustements structurels, la mise en œuvre des réformes *de seconde génération visant à stimuler l'offre*⁽¹²⁾ apparaît comme un enjeu clé de développement pour les pays méditerranéens.

Or ces pays rencontrent de grandes difficultés à mettre en œuvre *un nouveau mode de fonctionnement* de leur économie. Si l'on analyse qualitativement l'avancée des réformes dans chacun des pays méditerra-

vives inquiétudes sur le choc que représentait pour ces deux pays la suppression de leurs avantages commerciaux, l'ouverture de leurs frontières et l'adoption du tarif extérieur commun. Les plus grands doutes étaient émis sur l'effet d'entraînement, le principal obstacle cité étant l'importance des écarts de développement (Longueville, 1987).

(12) Privatisation des entreprises et des banques, désintermédiation, approfondissement des réformes fiscales, nouvelles avancées dans l'ouverture commerciale, ouverture du capital aux entreprises étrangères, avancées dans l'environnement réglementaire, amélioration du cadre judiciaire.

néens⁽¹³⁾, il ressort que l'avancée de l'État de droit connaît d'importants retards et une progression laborieuse ; d'importantes réformes fiscales restent à entreprendre (ou à appliquer) ; les privatisations, face à de fortes résistances, n'ont que faiblement amélioré le fonctionnement des marchés ; les systèmes financiers se caractérisent par un fonctionnement peu concurrentiel et un financement médiocre de l'économie réelle ; l'attractivité aux IDE apparaît limitée par des coûts de transaction élevés ; partant d'une situation de très forte protection, l'ouverture commerciale reste encore largement à venir. Au total, l'amélioration de l'environnement institutionnel des entreprises connaît *des avancées bien médiocres*.

Bien plus, *les pays méditerranéens accentuent leur retard* dans leurs relations commerciales avec l'Union européenne, relativement aux autres zones, comme en témoigne la signature récente (et à venir) d'accords commerciaux avec le Mexique (désarmement total prévu en 2007), avec le Mercosur et avec l'Afrique du Sud.

L'enjeu est donc, pour le Partenariat, de *dynamiser ce mouvement de réformes*. Pour ce faire, il doit prendre acte de l'hétérogénéité de la zone. En effet, si l'on croise l'analyse du rythme des réformes au sein des pays avec leur engagement dans le Partenariat, on peut distinguer *trois profils de pays* :

- *le premier (Israël, Chypre et Turquie)* où les réformes sont largement avancées, promues par des forces internes. Le Partenariat n'y apparaît pas comme un enjeu majeur ;

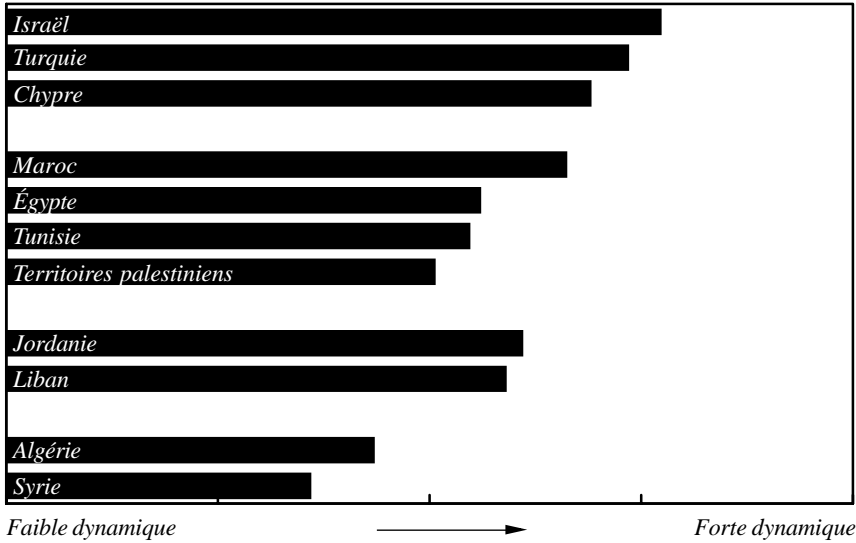
- *le deuxième (Maroc, Tunisie, Égypte, Territoires palestiniens, Jordanie, Liban)* regroupe les pays en situation intermédiaire : les réformes y sont engagées (selon des degrés divers) mais piétinent toutes devant les vives résistances rencontrées. L'adhésion au Partenariat est relativement forte, pour des raisons économiques en Afrique du Nord, pour des raisons essentiellement politiques au Proche-Orient ;

- *le troisième (Algérie, Syrie)* regroupe des pays où la dynamique de réformes est faible, voire nulle, ainsi que l'adhésion au Partenariat.

Le positionnement des pays méditerranéens par rapport au Partenariat se caractérise par une faible préparation et *une mauvaise perception des enjeux réels de l'ouverture commerciale* (dynamiser l'offre, essentiellement du secteur privé, pour relever le régime de croissance). Ainsi, avancées des réformes structurelles et Partenariat apparaissent liés : les pays très avancés (Israël, Chypre, Turquie) ou très en retard (Algérie, Syrie) dans les réformes sont *peu concernés* par le Partenariat.

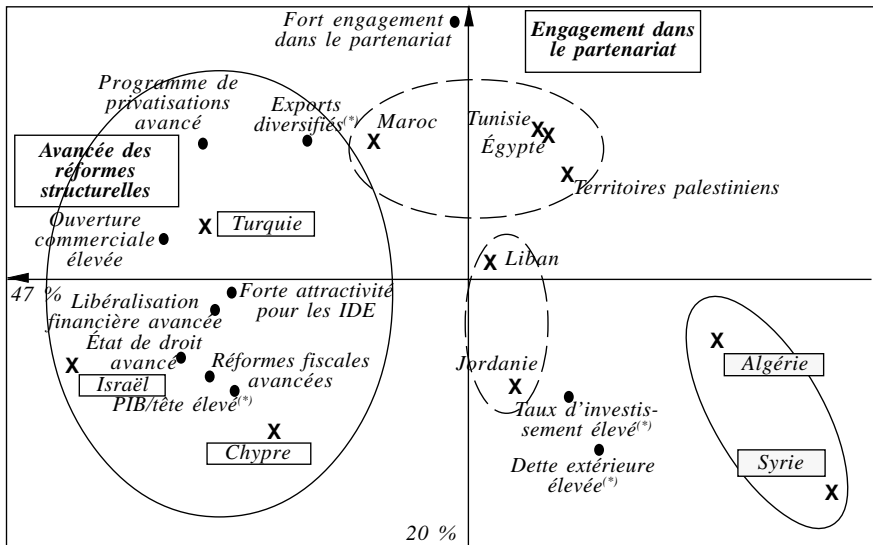
(13) Étude sur l'avancée des réformes structurelles dans les pays méditerranéens, menée au travers des réponses à un questionnaire renseigné par les Postes d'Expansion Économique, Missions Financières et Agences Financières présentes dans ces pays (Massenet et *alii*, 2000). Cette étude s'inscrit dans une « approche élargie » du développement (Banque mondiale, BERD), où le respect des équilibres macroéconomiques doit se combiner avec la qualité du cadre institutionnel pour constituer un environnement favorable à la création de richesses (gouvernance, État de droit, émergence de la société civile...).

5. Indicateur synthétique d'avancée des réformes dans les pays méditerranéens



Source : Étude Massenet et alii, op.cit.

6. Analyse en composantes principales des réponses au questionnaire et des grandeurs macroéconomiques^(*)



Source : Étude Massenet et alii, op.cit.

Le Partenariat euro-méditerranéen pourrait se concentrer sur la catégorie de pays méditerranéens les plus engagés (relativement) dans ce processus, pour lesquels l'avancée des réformes, bien qu'entamées, avancent avec de grandes difficultés (Maroc, Tunisie, Territoires palestiniens, Égypte, Jordanie, Liban).

En Europe, la Commission et les États-membres, peu mobilisés, ne soutiennent que faiblement le dispositif partenarial

L'ouverture commerciale et les réformes structurelles dans les pays méditerranéens avançant lentement, le Partenariat se résume, finalement, à *ce qui devrait en être la contrepartie* : le dispositif financier (MEDA). Or ce dispositif connaît une montée en puissance très lente : le mécanisme, lourd et complexe, a pris du retard dans les déboursements. De plus, les États-membres sont très peu mobilisés sur ce dossier (y compris la France) ; si les négociations des accords d'association avec les pays méditerranéens traînent en longueur (cinq ans pour l'Égypte... qui n'a toujours pas paraphé l'Accord depuis la fin des négociations en juillet 1999), les ratifications prennent également du retard dans les États européens (près de quatre années ont séparé la signature de l'accord avec le Maroc des quinze ratifications requises) ; la Conférence de Stuttgart d'avril 1999 (« Barcelone III »), sous présidence allemande, a été mal préparée et n'a pas fait avancer significativement le volet économique ; les IDE attendus ne sont pas venus à la hauteur espérée.

Dans ces conditions, la Commission consacre l'essentiel de son énergie à gérer les fonds MEDA, émettant sans conditionnalités réelles des aides financières dans des actions dispersées, sans visibilité, sur un mode dirigiste, et ne porte pas avec vigueur un discours en faveur des réformes.

... et comporte des risques pour les pays qui s'engagent dans l'ouverture commerciale

Pour les pays qui s'engagent dans l'ouverture commerciale, les risques portent sur des terrains et des échéances différents : sur le plan macroéconomique, sur celui des effets sociaux de l'ouverture à la concurrence des entreprises communautaires et sur les difficultés à mener les réformes structurelles d'accompagnement de l'ouverture. S'ajoute la donne démographique, puisque les années de plein effet de l'ouverture commerciale (la seconde phase de la période transitoire de douze ans) coïncideront avec celles où arriveront les cohortes de jeunes actifs les plus importantes dans les pays méditerranéens.

Un pilotage macroéconomique délicat du désarmement tarifaire

Dès l'entrée en application de l'accord, les effets macroéconomique sont perceptibles et nécessitent un accompagnement en termes de politique de change et de politique budgétaire (voir paragraphe sur les effets de l'ouverture dans les pays partenaires méditerranéens). À ce jour, ce n'est le cas

que pour la Tunisie, qui a entamé l'ouverture commerciale par anticipation dès 1996 (sans attendre l'ensemble des ratifications des États européens qui n'est intervenue qu'en 1998). Dans ce pays, qui dispose d'une culture de la stabilité macroéconomique depuis l'ajustement structurel de 1986, la compensation des baisses de recettes douanières s'effectue par extension de la base fiscale de la TVA et par une amélioration du recouvrement des impôts directs⁽¹⁴⁾. Sur le plan des équilibres extérieurs, les autorités tunisiennes ont stabilisé le taux de change effectif réel depuis 1996 et fait appel, d'une façon prudente, à l'endettement sur les marchés internationaux, depuis que ce pays a atteint un niveau de PIB par tête l'excluant d'une partie des financements concessionnels. Au total, les soldes budgétaire et courant sont restés jusqu'alors sous contrôle, tandis que l'inflation continuait de décroître.

Second pays à s'engager dans l'ouverture commerciale (depuis mars 2000), le Maroc dispose également d'acquis solides en matière de stabilité macroéconomique, et devrait garder la maîtrise de ses équilibres. Mais le rythme de son activité connaît une haute volatilité, en raison d'un impact très important des fluctuations climatiques sur son secteur agricole (sécheresses récurrentes). De plus, il mène depuis 1990 une politique d'appréciation de son change effectif réel (pour diminuer l'impact des remboursements de sa dette extérieure) qu'il aurait intérêt à infléchir avec le début de son désarmement tarifaire, pour bénéficier pleinement des baisses de coûts sur les intrants importés entraînés par celles des tarifs douaniers. Enfin, ce pays n'a jusqu'alors fait que de timides apparitions sur les marchés financiers internationaux, et supporte encore des « spreads » importants.

En revanche, les autres pays (Égypte, Jordanie, Liban...) ne disposent pas de forte crédibilité en matière de conduite de la politique économique.

Les effets sociaux de l'ouverture ont été repoussés dans la seconde moitié de la période de transition

Afin « d'adoucir » l'entrée dans le libre-échange, le profil du désarmement douanier inscrit dans les accords d'association déjà conclus (avec la Tunisie, le Maroc, les Territoires palestiniens, la Jordanie) prévoit, pendant les cinq premières années de la période de transition (qui en compte douze), une baisse des tarifs douaniers ne portant que sur les biens non produits localement (essentiellement les biens d'équipement et les semi-produits). La concurrence communautaire ne produira donc ses effets sur les biens produits localement qu'après cette période. Les entreprises locales vont ainsi voir leur « protection effective » augmenter pendant la première moitié de la période de transition et les réallocations factorielles en sont reculées d'autant.

(14) Il convient de noter cependant que les baisses tarifaires ont été aussi compensées par des taxes intérieures ciblées sur les importations.

Les difficultés d'accompagner l'ouverture sur le terrain institutionnel

L'accompagnement de l'ouverture portera essentiellement *sur l'amélioration de l'environnement des entreprises* : sécurisation des transactions (nouvelles avancées réglementaires, amélioration de l'application des dispositifs, crédibilité accrue sur le plan judiciaire), avancées des privatisations, amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés et notamment du système financier...

L'étude sur l'avancée des réformes structurelles a montré que, parmi les huit pays réellement concernés par l'ouverture commerciale, peu d'entre eux disposent du capital politique nécessaire (savoir-faire, légitimité, marges de manœuvre) pour mener des réformes qui modifieront profondément les équilibres socio-politiques de leur société. Le Maroc pourrait être le pays le plus apte à maîtriser l'économie politique de son ouverture. La Tunisie, pourtant engagée la première, connaît un recul de l'État de droit qui pèse sur l'émergence d'un secteur privé autonome. Les lenteurs de l'engagement de l'Égypte dans le Partenariat traduisent bien la perception des risques de l'ouverture par les autorités. Dans tous ces pays, où la société civile est peu autonome, le « parti des réformes » est faible.

C'est sur ce terrain que le partenariat pourrait concentrer son action, en constituant *un point d'appui pour ces réformes*, sous réserve de faire porter les conditionnalités attachées à l'allocation des fonds MEDA *sur les points de blocage* rencontrés dans l'avancée des réformes structurelles, et que, au sein des pays méditerranéens concernés, des acteurs s'emparent de cette pression extérieure pour lever les obstacles qui entravent le développement de leur économie.

La phase la plus délicate de la transition démographique des pays du sud et de l'est méditerranéens coïncidera avec la mise en concurrence de leur appareil productif

L'inflexion démographique des pays méditerranéens devrait s'amplifier, tout particulièrement dans les bassins d'émigration traditionnels vers l'Europe. Quoique tardivement, *les pays méditerranéens participent au mouvement de ralentissement démographique mondial* et ce, d'une façon plus accentuée que prévu. À l'avenir, cette transition démographique devrait se poursuivre, avec la progression de l'instruction féminine, de l'urbanisation, ainsi que la diffusion de l'image de la famille moderne : ces pays connaîtraient un indice de fécondité juste nécessaire au simple renouvellement des générations à l'horizon de trois décennies. Une convergence des tendances démographiques entre l'Union européenne et les pays méditerranéens apparaît donc probable à long terme.

Au total, les projections disponibles⁽¹⁵⁾ convergent : la population des pays méditerranéens progresserait de moitié de 1995 à 2025, mais avec une nette

(15) ONU, 1998 et Courbage, 1999. À des horizons aussi lointains, de fortes incertitudes entourent ces projections. Mais les conclusions issues de l'ensemble des variantes s'avèrent assez proches.

inflexion au cours de cette période. Surtout, les deux bassins d'émigration traditionnels vers l'Europe, le Maghreb et la Turquie, connaîtraient le ralentissement démographique le plus net. Ces évolutions pourraient *faire reculer la perception d'une « explosion démographique » à la porte de l'Union européenne.*

1. Croissance démographique des pays partenaires méditerranéens à l'horizon 2025^(*)

En %

Taux de croissance annuel moyen	Scénario «bas»			Scénario «haut»		
	1995-2000	2005-2010	2020-2025	1995-2000	2005-2010	2020-2025
Ensemble des pays méditerranéens	1,8	1,5	1,1	1,9	1,6	1,1
Croissance de 1995 à 2025						
Ensemble des pays méditerranéens	+ 52			+ 56		
• dont bassin migratoire vers l'Europe	+ 46			+ 50		
- Maghreb	+ 48			+ 58		
- Turquie	+ 44			+ 41		
• dont bassin migratoire vers péninsule arabe et Libye	+ 69			+ 79		

Note : (*) Dix pays méditerranéens sur douze (ne sont pas compris Chypre et Malte).

Sources : ONU, INED et calculs des auteurs.

Mais les tensions sur le marché du travail vont s'accumuler au cours des dix à quinze prochaines années. Compte tenu de l'inertie démographique et malgré le ralentissement des naissances en cours, les entrées sur le marché du travail vont atteindre *un maximum dans les dix à quinze prochaines années*, puis vont diminuer en valeur absolue.

Les migrations ne pourront plus atténuer ces tensions, ni vers l'Europe ni vers les pays pétroliers. De même, la sphère publique ne pourra plus jouer son rôle « d'employeur en dernier ressort », comme avant les ajustements structurels. Cela nécessitera donc d'intégrer ces nouvelles forces de travail *dans les secteurs privés*, encore insuffisamment dynamiques. Aux côtés des secteurs productifs modernes, que l'ouverture croissante à la concurrence internationale devrait développer, il est donc probable que *des secteurs à très faible productivité* subsisteront (agriculture traditionnelle, petit commerce, artisanat informel...).

Or il y aura *simultanéité entre ces périodes d'arrivées massives des classes d'âge actif et la phase de plein effet de l'ouverture commerciale*. Cette phase critique sera la période 2002-2008 pour la Tunisie, 2004-2010 pour le Maroc, 2005-2012 pour la Jordanie et l'Égypte.

2. Les arrivées sur le marché du travail vont connaître un pic d'ici 2010

Arrivées annuelles nettes, en millions

	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
Total pays méditerranéens	4,0	4,4	4,2	3,9	3,4	3,1
• dont bassin migratoire vers l'Europe	2,3	2,4	2,2	2,1	1,8	1,5
- Maghreb	1,2	1,3	1,3	1,2	1,0	0,7
- Turquie	1,1	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8
• dont bassin migratoire vers péninsule arabe et Libye	2,5	2,8	2,9	2,7	2,6	2,6

Source : Calculs des auteurs.

Les « dividendes » du ralentissement démographique devraient permettre une hausse de la productivité globale des facteurs à long terme, à la condition d'être correctement absorbé par *la restructuration du système productif*.

Cette évolution pourrait être facilitée par la baisse « historique » du taux de dépendance. En effet, la plupart des pays méditerranéens ont consenti jusqu'ici de très importantes dépenses d'éducation « de masse ». D'ores et déjà, le ralentissement des naissances, depuis leur pic observé en 1985-1990, se manifeste favorablement sur les effectifs scolaires. Les dépenses d'éducation vont donc pouvoir se redéployer et s'appliquer à la résorption de l'analphabétisme, à l'allongement de la durée des études et à l'amélioration de l'enseignement. Ces évolutions sont donc l'occasion *de favoriser une hausse sensible de la productivité globale des facteurs*.

Outre l'impact favorable du dynamisme de la population active et de l'amélioration de la productivité, le rythme de croissance potentiel de ces pays devrait aussi bénéficier de la *remontée du taux d'épargne des ménages*, qui jouera a priori favorablement sur l'investissement. En effet, la baisse de la proportion des moins de quinze ans augmentera mécaniquement la population des tranches d'âge à propension à épargner plus élevée. Au total, les difficultés rencontrées par les pays méditerranéens lors de leur « explosion démographique » (augmentation de la pauvreté, problèmes alimentaires, sureffectifs scolaires...) devraient désormais jouer en sens inverse, ce qui justifie que l'Union européenne veille à adoucir les difficultés transitoires qui surviendront lors de leur phase d'ouverture commerciale.

Au total, *les risques de l'ouverture existent* et pourraient fragiliser les pays qui s'y engagent résolument, ce qui serait contradictoire avec l'objectif de sécurité de l'Europe. Mais celle-ci, en faisant jouer le Partenariat et ses aides d'une façon adaptée, *dispose des moyens* de soutenir les efforts des pays partenaires méditerranéens « vertueux ». Pour ceux-ci donc, se justifierait un soutien financier de l'Union européenne ainsi sélectivement rehaussé.

Il importerait néanmoins de mettre en œuvre un monitoring précis de suivi tant des politiques macroéconomiques de l'ouverture menées par ceux des pays partenaires qui s'y engagent, que de l'avancée des réformes structurelles.

Les risques et les opportunités de la libéralisation agricole

L'exclusion des échanges agricoles dans la première phase de la libéralisation est apparue nécessaire pour limiter les effets de déstabilisation des productions méditerranéennes dans les pays européens du Sud, secteurs dont la protection passe non par le soutien de prix comme les grandes cultures mais par une combinaison de barrières douanières et de quotas à l'importation. De leur côté les pays méditerranéens craignent les effets de l'ouverture sur les secteurs de produits de base (céréales, viandes, sucre, oléagineux) qui font l'objet d'une protection élevée dans la majorité des cas.

La dépendance d'approvisionnement des pays du sud et de l'est méditerranéen vis-à-vis de l'Union devrait s'accroître

Les efforts récents des pays méditerranéens pour soutenir la production de produits de base ont conduit à une augmentation de la production significative, mais insuffisante pour satisfaire la demande intérieure. Globalement les importations de blé et de céréales fourragères de tous les pays de la région devraient augmenter. Ces pays seront dans les années à venir l'un des grands marchés solvables de produits agricoles de base. En effet l'ouverture des marchés devrait conduire à une forte réduction des protections actuelles (subventions à l'irrigation, soutien des prix) qui aura un effet dépressif sur la production. Cet effet devrait toutefois être tempéré par des possibles ajustements de change, le niveau actuel contribuant à subventionner implicitement les importations. Dans la perspective de l'ouverture, *le maintien de bas prix alimentaires restera un point clé de la gestion des systèmes économiques dans la plupart de ces pays*, tant il constituera à la fois la base *du filet social* et la condition de *la compétitivité du travail*.

La préférence régionale s'est plutôt accentuée malgré les spécificités de chaque pays

En moyenne la plupart des pays méditerranéens ont augmenté plus que proportionnellement leurs importations en provenance de l'Union européenne, à un taux moyen supérieur à 4 % l'an. Une minorité a réduit cette préférence à l'importation. Du côté des exportations également, une majorité de pays renforcent leurs relations avec le marché européen.

L'Union européenne est un partenaire essentiel pour les pays méditerranéens tant comme client que comme fournisseur. Elle y exporte plus de 40 % de son blé (chiffre en augmentation) et 25 % de la viande bovine (chiffre en baisse attribuable à l'effet vache folle). Pour le blé, l'Union européenne est fortement présente sur les marchés marocain, tunisien et algé-

rien, alors que l'Égypte s'approvisionne essentiellement aux États-Unis. La qualité, les prix d'importation, et surtout les conditions de paiements (crédits) seront vraisemblablement les déterminants essentiels des flux commerciaux céréaliers dans les années à venir. L'Union européenne trouve dans cette zone des débouchés importants qu'aucun indicateur ne remet en cause à brève échéance. Pour un certain nombre de ces pays, elle est quasiment l'unique fournisseur et en règle générale l'indicateur de préférence augmente alors que le degré de dépendance varie peu dans les meilleurs cas. En contrepartie et du fait des accords préférentiels, l'Union européenne est également un client privilégié des pays méditerranéens : la quasi-totalité de ses importations de pommes de terre, d'huile d'olives, les deux tiers de celles de tangerines, de tomates préparées et la moitié de celles d'oranges, de tomates proviennent de la zone. Pour plusieurs pays et produits, l'Union européenne est quasiment le seul débouché ; dans de nombreux cas, l'Union européenne représente plus de la moitié des débouchés.

Cependant ces exportations « traditionnelles » vers l'Union européenne sont menacées par plusieurs évolutions

L'urbanisation et la diversification des habitudes alimentaires dans les pays méditerranéens conduisent à une augmentation de *la consommation intérieure plus rapide que la production*, au détriment du solde exportable. Les perspectives de la demande européenne étant peu dynamiques sur ces produits, l'incitation à investir pour augmenter l'offre est faible. Aussi l'étude des avantages comparatifs révélés démontre *une érosion lente mais manifeste de ces avantages traditionnels*. En revanche, de nouvelles sources de dynamisme apparaissent sur des créneaux non traditionnels : fruits secs, fruits autres que les agrumes, tous produits de plus haute valeur ajoutée. Les enjeux économiques stratégiques pour le commerce agricole des pays méditerranéens résident aujourd'hui davantage dans ces créneaux de diversification des exportations que dans la négociation de nouvelles préférences pour ces productions traditionnelles.

L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'Union européenne, ainsi que la politique commerciale européenne à l'égard des pays du sud et de l'est de la Méditerranée a fortement modelé les appareils productifs de ces pays (primeurs, cultures sous terre, normes de qualité...) sans toutefois apporter de réelles perspectives de croissance à long terme. Le potentiel d'exportations de produits traditionnels est donc limité aux quinze années à venir, sauf pour la Turquie (qui, cependant, subventionne fortement ses exportations). L'érosion des avantages comparatifs plaide *en faveur d'une ouverture forte et rapide avec l'Union européenne*, avant qu'ils ne présentent plus qu'un intérêt marginal. Enfin l'établissement de normes de production ou de commercialisation serait facilité par une ouverture régionale plutôt que multilatérale.

Cependant, en cas d'ouverture rapide, certaines régions du sud de l'Union européenne, seraient susceptibles d'être affectées par la mise en concurren-

rence avec les productions méditerranéennes des pays partenaires. Mais d'une part, l'impact d'une concurrence accrue dans ces régions pourrait être limité par une réorientation et un rééquilibrage de la PAC ; et d'autre part, cette fragilisation pourrait apparaître économiquement négligeable comparée aux gains attendus.

En effet, sept des onze pays méditerranéens sont structurellement déficitaires dans leur commerce agricole avec l'Union européenne. Les pays contribuant le plus au déficit agricole de la région sont l'Algérie, l'Égypte et le Liban dont le déficit se creuse à un rythme élevé. À l'exception de la Turquie et de la Syrie, les pays méditerranéens sont soit orientés vers la création ou l'augmentation de leur déficit commercial agricole vis-à-vis de l'Union européenne (Maroc, Tunisie, Israël, Chypre, Algérie, Malte, Liban), soit vers une réduction bilatérale du déficit tout en conservant une balance agricole globale déficitaire (Égypte, Jordanie).

La question de la solvabilité des pays méditerranéens va à l'avenir se poser avec plus d'acuité si les tendances actuelles se poursuivent. Une zone de libre-échange en Méditerranée (ZLEM) comprenant l'agriculture pourrait justement permettre d'inverser cette tendance : la croissance des exportations des pays partenaires améliorerait leur solvabilité et en retour, permettrait à l'Union européenne de développer ses exportations vers ces destinations.

Ainsi sous certaines conditions, l'ensemble des pays (Union plus partenaires) pourrait avoir un intérêt mutuel à libéraliser leurs échanges agricoles le plus rapidement possible. Ce résultat doit cependant être nuancé. D'une part parce que si les coûts sont certains et immédiats, les avantages sont conditionnels et indirects. Par exemple, pour les pays du Sud, les coûts en termes commerciaux se traduiront par des pertes fiscales et la diminution des marges de manœuvre des politiques agricoles nationales alors que les gains dépendront des conditions macro et microéconomiques qui accompagneront cette ouverture (politique de relance ou de récession budgétaire, taux de change, formation et mobilité de la main d'œuvre, infrastructures, etc.). Il importe donc de faire une offre agricole rapide et sérieuse aux pays partenaires, en envisageant les mesures d'accompagnement nécessaires chez eux et en Europe, mais en cherchant à profiter encore de la structure de spécialisation qu'ils ont construite comme un des moyens d'absorber les chocs à venir.

Les contraintes environnementales et les résultats ambigus de la libéralisation

L'ouverture économique des pays méditerranéens peut avoir plusieurs conséquences sur l'environnement. Elles sont ambivalentes et peuvent présenter des aspects positifs notamment sous l'influence des réformes économiques et de la suppression de certaines subventions qui encouragent un gaspillage des ressources (eau, énergie, etc.). Elles peuvent aussi, dans un contexte institutionnel globalement faible, être négatives.

En conduisant à la baisse des subventions pour les secteurs de l'énergie et de l'eau dans les pays méditerranéens, les politiques d'ouverture augmentent théoriquement l'efficacité de l'usage des ressources⁽¹⁶⁾.

Mais l'ouverture peut accentuer aussi la pression sur les ressources par exemple dans le secteur agricole où l'usage accru des intrants pour les exploitations les plus compétitives (fertilisants, pesticides et eau d'irrigation) lié à la spécialisation dans les cultures d'exportation ou, plus globalement, à l'intensification des cultures, peut conduire à l'accroissement de la pollution des nappes et à leur épuisement, à la diminution de la variété des ressources génétiques disponibles et à la dégradation de la qualité du sol.

En toute rigueur, les coûts sociaux devraient être compensés par les bénéfices retirés dans un autre secteur ou pour la production d'un autre produit, par l'embauche de la main d'œuvre délaissant l'agriculture. Ce que l'on n'observe pas réellement en raison de la faible dynamique des activités alternatives. Dans les pays méditerranéens en effet le secteur agricole est encore le plus gros employeur et le marché du travail ne permettra pas d'absorber à court terme l'excédent de main d'œuvre.

L'ouverture a enfin des effets indirects sur l'environnement via les impacts sociaux et notamment sur la pauvreté, qui interdisent de se limiter aux seuls effets directs. Or les politiques d'accompagnement social mises en place par l'Europe n'occupent pour l'instant que 9 % des engagements du programme européen MEDA.

Une amplification de la contrainte de disponibilités en ressources

Les estimations de la Banque mondiale (1999) montrent que le développement économique depuis 1980 dans les pays méditerranéens s'est accompagné d'un accroissement de la consommation des ressources disponibles et des émissions polluantes. Tous ces pays, pour lesquels les données étaient disponibles, ont connu une augmentation des émissions de CO₂ et, si l'on excepte la Syrie, un accroissement de la pollution des eaux entre 1980 et 1993. Si on projette les tendances actuelles d'émission et de pollution des eaux, la croissance économique qui pourrait résulter des effets d'échelle de la ZLEM se traduira à court et moyen terme par des pressions environnementales accrues parmi la majorité des pays méditerranéens. *Le secteur de l'eau est sans doute le plus préoccupant*, puisque les pays arabes en moyenne consomment 129 % de leurs ressources (donc recyclent déjà une partie importante). La Turquie et dans une moindre mesure le Maroc sont les seuls pays qui peuvent encore significativement augmenter leur consommation. Or la demande de consommation d'eau au Maghreb

(16) C'est ainsi que la Banque mondiale a estimé que la suppression des 25 milliards de dollars de subvention sur les énergies fossiles et l'électricité au Proche Orient et en Afrique du Nord pourrait entraîner une baisse de 20 % de la pollution de l'air. De la même manière, la suppression des subventions sur les intrants agricoles dans ces pays devrait très probablement s'accompagner de « dividendes » environnementaux.

pourrait être multipliée par sept durant les vingt prochaines années (Pearce, 1996). En effet, la spécialisation de l'agriculture comme l'augmentation espérée du tourisme vont accentuer la demande en eau et induire une concurrence sur l'usage de la ressource.

Une étude de la Banque mondiale sur le Proche-Orient et l'Afrique du Nord (1995) prévoit une hausse de 50 % de la production industrielle et de 60 % de la pollution due aux transports dans la région si aucune politique efficace n'est mise en œuvre. La production d'énergie dans les pays méditerranéens devrait augmenter de 36 % entre 1999 et 2025, tandis que la consommation serait, sur la période, en croissance de 124 %, les énergies fossiles étant la première source d'énergie mise à contribution⁽¹⁷⁾.

Enfin des effets sociaux sont à attendre de l'ouverture, qui auront un impact sur l'environnement. Le plus notable est l'accélération de l'urbanisation, une des conséquences possibles les plus couramment citées des accords de libre-échange. Elle s'explique par le déplacement de populations des zones rurales non compétitives vers les villes pourvoyeuses de services et d'emplois plus rémunérateurs que l'agriculture, *a fortiori* dans des régions où aucune politique agricole ne limite les migrations par le maintien de revenus minimums. Cet exode rural a des coûts notamment en termes d'aménagement du territoire et d'entretien de la diversité biologique qui ne sont pas facilement pris en compte par les approches réglementaire ou incitatives de gestion durable de l'environnement.

L'effet vertueux attendu de la libéralisation des échanges, dans des économies autrefois protégées, est une croissance accrue découlant d'une allocation plus efficace des ressources. Le coût environnemental est directement lié au surcroît d'activité économique, qu'il concerne, selon la typologie des effets environnementaux de la Banque mondiale, les effets d'échelle sur l'environnement (plus d'activité donc plus d'émission), les effets dits « de composition » (modification de l'activité relative entre secteurs à la suite de la libéralisation et en conséquence, modification possible des taux sectoriels de pollution) ou les effets technologiques (changements des méthodes de production à la suite d'un accord, dont découle un changement de la nature et de l'intensité de la pollution). Ces effets sont ambivalents et peuvent se manifester par une dégradation ou une amélioration des conditions environnementales et sociales. La modification de l'allocation des ressources a par ailleurs un impact indirect sur l'environnement, par ses impli-

(17) En Jordanie, une réduction de 50 % des tarifs douaniers sur les importations de véhicules à moteur en 1999 ne s'est accompagnée d'aucune stratégie d'ensemble en matière de circulation urbaine et un surcroît très probable de pollution est à attendre. Cette absence d'anticipation pourrait avoir des effets encore accrus dans des pays tels que l'Algérie, où les 2,8 millions de véhicules en circulation polluent comme 8 millions de véhicules européens soumis aux normes actuelles. La libéralisation des échanges, notamment la baisse des taxes à l'importation, actuellement élevées, pourrait engendrer un accroissement important de la pollution des villes, sachant que le nombre de voitures particulières pour 1 000 habitants n'est que de 25 environ, contre 400 en France.

cations sur la pression concurrentielle (baisse des coûts relatifs des facteurs de production, « dumping environnemental ») et les modes de consommation. Dans ce cadre, la ZLEM peut être à l'origine de la délocalisation de certaines activités vers des zones moins exigeantes en termes de normes environnementales. Elle peut dans ce cas conduire à une convergence « vers le bas » par la réduction, pour des raisons de concurrence et de compétitivité, des normes ou des réglementations dans des pays ou des provinces frontalières. Mais elle peut aussi accentuer la nécessité d'adopter des systèmes de production intégrés à l'échelle de la région de manière à satisfaire les normes les plus strictes. On observe alors une convergence vers les normes supérieures pour des raisons d'accès au marché. Ces questions vont se poser de manière très concrètes notamment au fur et à mesure du durcissement des normes européennes⁽¹⁸⁾.

Les solutions à apporter : une intégration de l'environnement dans la négociations des accords

Plusieurs solutions peuvent être apportées pour éviter ou compenser les risques introduits par la ZLEM. La première tient aux transferts de technologie et à la coopération en matière d'établissement et de reconnaissance des normes. Ce travail peut se heurter à la suspicion des pays méditerranéens à l'égard des intentions de l'Union européenne (sur le thème du néo-protectionnisme non-tarifaire). Ces pays risquent de concevoir l'harmonisation environnementale comme une perte d'avantages commerciaux à l'égard de l'Union européenne. Dès lors, le calendrier des négociations devrait intégrer d'emblée une « mise à plat » des contraintes et opportunités d'une harmonisation environnementale et ce, avant même de pouvoir en observer les effets.

La seconde réponse repose sur une adaptation des outils de politique publique pour prendre en compte les biens d'environnement spécifiques (qualité de l'eau par exemple), mais aussi ceux qui sont intrinsèquement liées à une activité (agriculture et biodiversité). La réorganisation sectorielle peut aussi entraîner la disparition de solutions locales adaptées (recyclage et tri des déchets par les secteurs informel). Il importe donc de traiter les questions environnementales avec une diversité d'outils politiques.

Une des clés de la réussite du Partenariat euro-méditerranéen réside dans la compréhension mutuelle des politiques économiques et environnementales proposées par les différentes parties. En particulier, il est essentiel que la prise en compte de l'environnement, qu'elle se fasse par une commission parallèle spécialisée comme dans l'ALENA, ou par une intégration *ex ante* de principes environnementaux dans les textes commerciaux, ne soit pas être conçue comme un système de contrôle des échanges entre pays qui aurait des effets économiques antagoniques à ceux recherchés par le Partenariat.

(18) Ainsi les phosphates exploités par la Jordanie, en libre entrée dans l'Union, vont se heurter aux normes qui seront en vigueur dès 2005 sur la teneur en cadmium.

Les textes actuels du Partenariat ne traitent pas des interactions entre commerce et environnement et sont donc très ouverts sur les possibilités d'intégration de la dimension environnementale.

Le programme de travail adopté à la Conférence de Barcelone avait défini comme axes de coopération prioritaires l'évaluation des problèmes environnementaux de la région ; l'établissement d'un programme d'action incluant l'intégration des préoccupations environnementales dans l'ensemble des politiques ; la coopération régionale et la coordination avec le plan d'action pour la Méditerranée ; la coordination des différentes sources de financement et la mise en œuvre des conventions internationales pertinentes ; la mise en œuvre de mesures législatives et réglementaires, notamment les mesures préventives et des normes approuvées.

Mais les textes fondamentaux ne font pas référence aux relations directes entre le commerce et l'environnement et n'incluent ni mécanismes ni institution pour prendre en charge les aspects spécifiques du débat. On peut regretter cette esquivance au niveau multilatéral. Le lancement d'une réflexion sur la mise en place de mécanismes de coordination régionaux, qu'ils prennent la forme de L'ALENA ou non et, en amont, d'un cadre juridique sur le traitement des questions d'environnement au plan multilatéral, est une priorité.

Conclusion

La réussite ou l'échec du processus de Barcelone se mesurera au développement de la région et à son intégration à la dynamique économique européenne. Les risques d'échec sont importants et auront des conséquences sérieuses pour l'Union à moyen terme mais, à ce stade, peu d'États membres sont mobilisés pour obtenir un succès. La France a des intérêts spécifiques et *une responsabilité particulière* face à ses enjeux. Elle est à même de faire des propositions de relance

Ces propositions pourraient s'articuler en deux axes : rehausser notre offre politique par une proposition *clairement intermédiaire entre adhésion et relation banale* ; *accroître la visibilité de notre offre* sur le terrain des infrastructures régionales, de l'agriculture et des flux migratoires.

Une offre politique plus claire entre adhésion et relation banale

Le projet euro-méditerranéen doit prendre un réel contenu partenarial...

... par un recentrage de l'aide sur les pays qui s'y engagent réellement

La profondeur des blocages politiques (Syrie, Algérie), l'importance de l'aide stratégique américaine (près de 2 milliards de dollars de dons annuels à l'Égypte, second récipiendaire, de l'aide de Washington après Israël), la paralysie du processus de Paix au Proche-Orient qui bloque toute dynamique économique sous-régionale (Jordanie, Liban, Territoires palestiniens), risquent d'invalider, pendant un temps, le projet euro-méditerranéen pour un certain nombre de pays. L'accentuation des dynamiques à l'œuvre actuelle-

ment favorise *les tendances centrifuges* et les divergences entre les pays méditerranéens : cinq ans après le lancement du Partenariat, les écarts s'approfondissent entre ceux qui progressent dans leur insertion dans les marchés internationaux (Israël, Turquie), ceux qui sont engagés « formellement » dans le partenariat, mais où réformes et ouverture commerciale risquent de continuer de piétiner (Égypte) et ceux qui, disposant de marges de manœuvre plus limitées, s'engagent avec réticence dans le Partenariat, avec un rythme des réformes trop lent par rapport aux impératifs de la mondialisation (Maroc, Tunisie, Jordanie, Liban). Enfin, l'Algérie et la Syrie risquent de continuer de rester isolés dans des stratégies de mono-exportateurs primaires.

Le fait que les aides financières de l'Union aient été attribuées, jusqu'alors, *sans lien avec l'ouverture commerciale et les réformes structurelles*, a brouillé l'image du Partenariat auprès des pays méditerranéens et des investisseurs.

Dès lors, l'Europe *pourrait recentrer le Partenariat* en concentrant l'essentiel de son aide financière sur les pays qui s'engagent réellement dans l'ouverture et les réformes (à ce stade : Turquie, Maroc, Tunisie, Jordanie, Territoires palestiniens).

... par une responsabilisation accrue des pays méditerranéens réellement partenaires

La Commission doit procéder avec nos partenaires d'une façon moins prescriptive et plus exigeante quant aux conditionnalités de notre aide. Pour assurer cette transformation de conditionnalités « prescriptives » vers un appui contractuel à des réformes jugées davantage aux résultats obtenus, il faut simplifier les modes de financements en accordant *une autonomie plus grande aux pays partenaires* pour utiliser les fonds. Cette nouvelle vision des conditionnalités commence à rencontrer de plus en plus d'écho face aux échecs des politiques précédentes. Elle peut déboucher sur de nouvelles formes de contrats avec les pays qui le souhaiteraient, des « contrats de démocratie » qui impliquerait une décentralisation de la gestion des programmes communautaires *sous la responsabilité des pays partenaires*. *En contrepartie*, l'Union se donnerait les moyens de suivre le *pilotage macroéconomique de l'ouverture et les processus réels des réformes engagées*, et de débattre avec les pays concernés de leur avancée conditionnant la poursuite des financements. Cela implique de traduire clairement cette stratégie dans les procédures des instruments MEDA.

Ce recentrage doit s'accompagner d'un ciblage des financements sur le renforcement institutionnel et la formation

Les blocages au développement des pays méditerranéens tiennent plus à une mauvaise allocation des ressources qu'au manque de financements. Ils ne sauraient être levés par des instruments supplémentaires d'incitation financière à l'investissement privé, comme le demandent certains pays médi-

terranéens . Les enjeux majeurs se situent en effet en termes *de retards dans le développement institutionnel* (environnement réglementaire, judiciaire, technique des entreprises), en raison d'une insuffisante sécurité du climat des affaires et d'une faiblesse du capital humain. En conséquence, il conviendrait de recentrer le programme MEDA sur le soutien *au développement institutionnel* et aux actions *de formation*, notamment dans les domaines de l'environnement des affaires, de l'agriculture et du soutien au renforcement de la compétitivité des entreprises.

Accroître la visibilité de notre offre sur le terrain des infrastructures régionales, de l'agriculture et des flux migratoires

Trois terrains permettraient de donner corps au partenariat :

- mettre en place des initiatives structurantes pour concrétiser l'espace régional et encourager les échanges entre les pays méditerranéens ;
- faire une offre agricole conséquente ;
- et desserrer la contrainte de la circulation des personnes.

Soutenir plus activement les efforts de consolidation d'un espace régional euro-méditerranéen, dans le sens d'un développement durable

Les pays méditerranéens se caractérisent par la faiblesse de leurs relations économiques mutuelles. Or l'ouverture commerciale bilatérale de ces pays à l'Union européenne doit s'accompagner d'une véritable intégration régionale. À ce titre, les fonds régionaux pourraient être notamment orientés vers le soutien aux initiatives déjà engagées par ces pays (projets de libre-échange en cours entre Maroc, Tunisie, Égypte, Jordanie). La mise en valeur du potentiel régional (Nord-Sud et Sud-Sud) pourrait être encouragée au travers *de projets régionaux structurants* (infrastructures-eau-NTIC) permettant d'asseoir des réseaux trans-méditerranéens, ainsi que de l'harmonisation des règles de commerce (concurrence, règles d'origine, marchés publics...) et de l'investissement à l'échelle régionale. L'intervention de la BEI pourrait être plus spécifiquement axée sur cette dimension régionale.

Face à l'accroissement de la pression sur les ressources (eau, terres arables, mer méditerranée), il faut de plus que la mise en place de la zone de libre-échange soit le cadre et le support *de stratégies conjointes de développement durable, à l'échelle régionale*, entre les pays parties prenantes du processus de Barcelone.

Faire une offre agricole rapide et sérieuse

Les pays méditerranéens partenaires voient, sauf exception, leur balance agricole se dégrader avec l'Union. Dans le même temps ils renforcent leurs préférences vis-à-vis du marché européen. Les avantages compétitifs dans le secteur agricole ne sont pas nécessairement destinés à durer sur une longue période. L'élasticité de l'offre est faible, la demande intérieure s'accroît rapidement. De plus l'élasticité revenu de la demande européenne de

leurs produits traditionnels d'exportation est faible. Il conviendrait donc de proposer *une augmentation rapide* des contingents qui restreignent aujourd'hui leurs exportations traditionnelles vers l'Union européenne jusqu'à la libéralisation complète de ces marchés. Il faut que ce processus de libéralisation s'enclenche rapidement, sans attendre les nécessaires réformes qui découleront de nos engagements à l'OMC.

Le coût de cette ouverture serait évidemment *très inégalement réparti en Europe*. Il est pour la France relativement modéré, mais il est plus lourd pour un pays comme l'Espagne. Il faut donc réfléchir à cette ouverture, conjointement avec les futures réformes nécessaires de la PAC, qui devraient contenir des éléments de rééquilibrage en faveur des zones de production méditerranéennes en Europe ; surtout si l'on passe d'un soutien à la production à un soutien au revenu.

Cette ouverture permettrait de réclamer *une réciprocité dont bénéficierait les exportations agricoles de l'Union*, qui pourraient sensiblement progresser. L'Union renforcerait sa capacité d'exportation en céréales, produits de l'élevage et oléagineux. L'existence d'une préférence régionale pourrait ainsi se matérialiser.

Il resterait dans ce cas à envisager de façon conjointe les solutions à trouver pour soutenir les systèmes agricoles traditionnels de la région. Le choc d'une libéralisation complète sera en effet, pour ces structures, très difficile à absorber.

Négocier la question des flux migratoires

Le choc démographique va se faire sentir sur le marché du travail sur une période de dix à quinze ans selon les pays. Cet afflux de main d'œuvre ne pourra pas être résorbé par la création nette d'emplois, qui restera insuffisante dans une période d'ajustement industriel important.

Il importe donc d'anticiper ces évolutions et de chercher à *cogérer les pressions inévitables* qui vont se manifester, par exemple en ouvrant certaines filières professionnelles. À tout le moins, *l'élargissement contrôlé des critères de circulation des personnes*, autour de projets de formation notamment, serait apte à donner au Partenariat une visibilité accrue.

Références bibliographiques

- Abed George (1998) : « Trade Liberalization and Tax Reform in the Southern Mediterranean Region », *FMI Working Paper*, n° 98-49.
- Bensidoun Isabelle et Agnès Chevallier (1996) : *Europe-Méditerranée : le pari de l'ouverture*, Economica, Collection CEPII.
- Cogneau Denis et Georges Tapinos (1994) : « Libre-échange, répartition des revenus et migrations au Maroc » et « Libre-échange et migration internationale au Marghreb », *Études pour la Commission des Communautés Européennes DG1*.
- Courbage Youssef (1999) : *Nouveaux horizons démographiques en Méditerranée*, PUF/INED, Paris.
- Dessus Sébastien et Akiko Suwa-Eisenmann (1998) : « Trade Integration with Europe and Labour Reallocation in the Southern Mediterranean Countries: The Case of Egypte », *Centre de Développement de l'OCDE*, octobre.
- Faini R. et J. de Melo (1995) : « Trade Liberalization, Employment and Migration. Some Simulations for Morocco », *CEPR Discussion Paper*, n° 1198, août.
- Longueville Guy (1987) : « L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE », *Économie et Prévisions*, n° 78.
- Massenet Véronique, Jacques Ould Aoudia et Bruno Tissot (2000) : *Le Partenariat euro-méditerranéen doit relancer la dynamique des réformes dans les pays du Sud et de l'Est méditerranéen*, Mimeo, mai.
- ONU (1998) : *World Population Prospect: The 1996 Revision*.
- Ould Aoudia Jacques (1995) : « Proche-Orient : processus de paix, intégration régionale et Partenariat euro-méditerranéen », *Document de Travail du Ministère de l'Économie*, n° 95-4.
- Ould Aoudia Jacques (1996) : « Les enjeux économiques de la nouvelle politique euro-méditerranéenne : Un choc salutaire pour les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée ? », *Document de Travail du Ministère de l'Économie*, n° 96-5.
- Ould Aoudia Jacques (1999) : *Volet économique du Partenariat euro-méditerranéen avant Barcelone III*, Mimeo, avril.

Rodrik Dani (2000) : « Can Integration into World Economy Substitute for a Development Strategy? », *Conférence ABCDE, Banque Mondiale/ Conseil d'Analyse Économique*, Paris, juin.

Rutherford T.F., E.E. Ruström et D. Tarr (1994) : « L'accord de libre-échange entre le Maroc et la CEE : une évaluation quantitative », *Revue d'Économie du Développement*, 2/94.

Commentaire

Christian de Boissieu

*Professeur à l'Université de Paris I,
Directeur Scientifique du COE*

Devant cet ensemble de contributions imposant en quantité et en qualité, je vais regrouper mes observations autour de cinq thèmes : le sentier de croissance en Europe ; quelques remarques sur ce que j'appelle la « trappe institutionnelle » et les manières de la surmonter ; l'articulation entre la dimension économique et la dimension sociale de l'intégration ; la gestion de l'espace et du temps, telle qu'elle est mise en défi par l'élargissement vers l'Est et le partenariat avec le Sud ; quelques remarques conclusives sur l'évolution institutionnelle de l'Europe. On l'aura compris, cette démarche ne vise pas à discuter les textes proposés les uns après les autres, mais à revenir sur certains des thèmes transversaux qu'ils abordent.

Le sentier de croissance en Europe

Il n'y a pas de grandes inquiétudes à propos de la croissance européenne pour 2000-2001. Non seulement la demande étrangère et la demande intérieure sont au rendez-vous, mais aussi elles s'alimentent l'une l'autre tout en restant dans des proportions satisfaisantes l'une par rapport à l'autre. Mais le débat central dépasse la conjoncture ; il touche à la croissance potentielle et aux performances d'après 2001, à la façon optimale d'« accueillir » la nouvelle économie et de favoriser son essor dans tous les secteurs, y compris ceux de l'ancienne économie. Quelques axes sont à privilégier, en tirant, sans imitation servile, plusieurs leçons de l'expérience américaine.

Neuf années de croissance ininterrompue aux États-Unis proviennent, à mon avis, de trois éléments :

- l'accélération des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), constitutives de la nouvelle économie ;
- la qualité du *policy mix* pratiqué, combinant ajustements budgétaires et pragmatisme monétaire ;
- les réformes structurelles des années quatre-vingt, qui ont porté leurs fruits avec un délai non négligeable.

Il est difficile de pondérer exactement ces trois séries de facteurs. Il est tout aussi difficile de ne pas projeter l'expérience américaine dans l'espace européen lorsqu'il est question de sentier de croissance à moyen-long terme. Je souhaite insister sur plusieurs pistes ouvertes par les contributions rassemblées ici et sur quelques points complémentaires.

À long terme, notre croissance va dépendre aussi de la qualité de la gouvernance de l'Europe. Ceci ressort de la plupart des textes présentés, à travers des approches différentes. Philippe Herzog montre l'importance qu'il y a à associer la société civile, dans toutes ses dimensions, à la gouvernance à tous les niveaux. Robert Boyer situe ses propos directement à l'articulation des innovations technologiques et de l'innovation sociale. Avec leurs analyses, avec celle aussi de Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, le thème du pouvoir, de son organisation, de sa légitimité et de sa responsabilité (« accountability ») est abordé frontalement. J'en veux pour preuves les propositions concrètes du rapport Jacquet-Pisani-Ferry. Elles sont importantes, réalistes et arrivent au bon moment. Le risque reste malgré tout élevé d'un écart entre les ambitions affichées et les réalisations, qu'il s'agisse du renforcement du rôle et des pouvoirs de l'Eurogroupe (ex-Conseil de l'euro), de son articulation avec le conseil Ecofin, de la meilleure communication et coordination entre les instances politiques et la BCE, d'une transparence accrue de cette dernière, etc. Les marchés ne sont pas si irrationnels que cela. La faiblesse de l'euro ne tient pas qu'aux performances de croissance des États-Unis ; elle a été également alimentée par nos propres hésitations et carences européennes. La présidence française est l'occasion de nouvelles ambitions pour la coordination économique et la réforme institutionnelle. On peut s'attendre à ce que les marchés restent vigilants sur l'évolution institutionnelle de l'Europe, et que de nouvelles déceptions puissent être sévèrement sanctionnées.

Un autre axe transversal concerne le contenu même des réformes structurelles. De leur réalisation ou non dépend en grande part, comme suggéré, notre sentier de croissance à long terme. Les réformes structurelles, cela renvoie bien sûr à la réforme fiscale (une vraie, comme celle annoncée en Allemagne, pas des « réformettes »), à la clarification du financement des retraites, au coût du travail peu qualifié, au système d'éducation et de formation (y compris le dispositif de formation continue), etc. Philippe Herzog a raison de souligner qu'il faut ajouter à cette liste, forcément fourre-tout,

des thèmes récurrents comme la création d'une société de droit européen (un vrai serpent de mer...) ou les différentes facettes de la politique spatiale et de l'aménagement du territoire (une dimension territoriale revalorisée par l'arrivée de l'euro).

Aborder les thèmes du sentier de croissance et de la régulation économique et sociale, c'est aussi évoquer la capacité des opérateurs de se projeter au-delà du court terme. L'Europe continentale doit s'appuyer sur le levier de la croissance et de la confiance retrouvées pour ouvrir les dossiers qui « fâchent », malgré des échéances électorales pressantes, et non pas prendre prétexte de cette croissance pour remettre aux calendes grecques les dossiers structurels. Aujourd'hui le taux de chômage structurel (NAIRU) est proche de 8 % en France. Il faut absolument se donner les moyens de le ramener à 5 % en 2005 (un objectif économique et politique plus simple dans sa formulation que dans sa réalisation...). La croissance sera nécessaire mais pas suffisante pour atteindre l'objectif. Conclusion : nos États et nos gouvernements en Europe doivent absolument se guérir de leur myopie, allonger leur horizon prévisionnel et décisionnel. Ils fonctionnent avec un taux d'actualisation – le thermomètre de la préférence pour le présent ou, ce qui revient au même, de la dépréciation du futur – aussi élevé, si ce n'est plus, que la plupart des agents privés. L'État, garant d'une certaine solidarité entre générations, doit sortir de la myopie ambiante et réduire son taux d'actualisation explicite ou implicite.

Sortir de la « trappe institutionnelle » : l'exemple de l'harmonisation fiscale

Le rapprochement des systèmes fiscaux et para-fiscaux se fera, plus ou moins vite, selon le type d'impôts (ou de charges sociales) considéré et la mobilité des facteurs de production concernés. Rapprochement ne signifie pas convergence totale, et si l'on considère les trois dimensions de base de tout système fiscal – les assiettes, les taux et le caractère déclaratif ou non de l'impôt – des divergences significatives subsisteront malgré l'euro. Il veut dire réduction des écarts aujourd'hui constatés, en deçà de seuils compatibles avec le Marché unique et la Monnaie unique. Derrière cette proposition, viennent se pointer deux redoutables questions : est-on en mesure de connaître avec précision la nature et l'intensité des phénomènes de délocalisation (des personnes, des capitaux, des activités...) ? En l'état actuel de l'appareil statistique, la réponse est plutôt non. Peut-on analyser, dans ces phénomènes de localisation et délocalisation, le rôle exact des prélèvements obligatoires (impôts et charges sociales), et les seuils à partir desquels se déclenchent, du point de vue des entreprises, des banques, des particuliers, etc., des arbitrages fiscaux ? Ici, les réponses se doivent d'être modestes malgré certains travaux menés ici ou là (je pense, par exemple, à certaines études du CEPII).

La question n'est donc pas de savoir si le rapprochement va intervenir, mais comment : le processus politique de l'harmonisation ou les pressions

concurrentielles du marché, ou les deux dans des proportions à déterminer. On serait facilement tenté d'opposer la logique d'efficience (la concurrence fiscale à outrance) et la logique privilégiant la coopération et la lutte contre l'instabilité (harmonisation à Bruxelles). Le rapport de Jacques Le Cacheux montre que les choses sont moins simples, surtout si l'on s'intéresse au « paquet » impôts-services collectifs. Il met en évidence l'idée de seuil à partir duquel la concurrence fiscale deviendrait, en net, dommageable.

Le dossier fiscal montre l'existence d'une véritable « trappe institutionnelle ». L'unanimité est nécessaire pour avancer dans la direction ouverte par les propositions Monti (en particulier pour la fiscalité de l'épargne) ; l'unanimité est nécessaire aussi pour en sortir et passer à la majorité qualifiée (un cercle vicieux institutionnel typique) et le Conseil de Feira (Portugal) a explicité ce que l'on subodorait depuis longtemps : les pays qui résistent aux propositions Monti (pour la fiscalité de l'épargne, soit retenue à la source, soit échange d'informations entre autorités fiscales nationales) font semblant de céder parce qu'ils savent qu'au moins un autre pays bloquera. Par exemple, à Feira, la Grande-Bretagne a accepté le principe de l'échange d'informations (et surtout pas la retenue à la source), parce qu'en exigeant la réciprocité dans ce domaine, elle se doutait bien que le Luxembourg et l'Autriche allaient s'y opposer, ou allaient introduire des conditions supplémentaires (exemple d'un accord préalable avec la Suisse) renvoyant, de fait, l'exercice aux calendes grecques. Ce petit jeu de chaises musicales ou de mistigri, à l'œuvre depuis des années dans le domaine fiscal, débouche sur des avancées purement fictives ou cosmétiques (exemple du communiqué après le Sommet de Feira). Il nuit grandement au crédit de l'Europe et de l'euro.

Même si elles n'ont rien à voir entre elles, il est sans doute plus facile de sortir de la « trappe à liquidité » keynésienne que de la « trappe institutionnelle » évoquée ici. Je compte pourtant sur les six mois de présidence française pour faire avancer le dossier. Car si la France n'était pas en flèche pour tout ce qui touche à l'évolution institutionnelle de l'Europe, qui pourrait l'être ? Le temps est compté, car il faudra parvenir à émerger de cette « trappe institutionnelle » bien avant les débuts de l'élargissement (qui, eux, pourraient intervenir vers 2005 pour les pays candidats les plus avancés).

Une meilleure articulation entre la dimension économique et la composante sociale de l'Europe

La nécessité d'une meilleure articulation de l'économique et du social se retrouve dans la plupart des rapports rassemblés ici. Je reviens rapidement sur les propositions concrètes de Tony Atkinson.

L'idée de définir une batterie de critères de convergence sociale, parallèles aux critères de convergence économique du Traité de Maastricht, est incontournable. L'accord sur les indicateurs économiques et leur mesure exacte a déjà été un exercice compliqué, donnant lieu à nombre de débats et de compromis arbitrés par *Eurostat*. Il faut s'attendre à des discussions

encore plus animées sur les indicateurs sociaux. À ce propos, ne donnons pas le sentiment de redécouvrir tous les dix ou vingt ans ce qui constitue en fait un thème récurrent. Les travaux sur les indicateurs sociaux menés à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix par différents groupes sous la direction de Jacques Delors mériteraient d'être sollicités, et bien sûr adaptés au nouveau contexte.

Tony Atkinson pose non seulement la question de la référence ou de la norme (« benchmark ») en matière sociale, il met aussi en évidence une corrélation positive entre le montant des dépenses sociales et des indicateurs de réduction de la pauvreté. Le résultat est à la fois peu surprenant et rassurant, mais il donne envie d'aller plus loin : comment aborder la mesure de l'efficacité des politiques sociales ? Quelles recommandations concrètes tirer de la corrélation précédente ? Le débat sur le niveau et la structure des dépenses sociales est posé. Dans un contexte où la pression sur les dépenses publiques doit être forte si l'on veut à la fois réduire les déficits publics et les prélèvements obligatoires, il ne saurait être question de s'appuyer sur une simple analyse de corrélation (et non de causalité) pour refonder les politiques sociales. La pression sur les dépenses publiques évoquée plus haut ne signifie pas qu'elles doivent toutes décroître. Mais le redéploiement à l'intérieur des budgets publics, aux différents niveaux concernés par la politique sociale, doit faire l'objet de choix collectifs *ex ante* plutôt que de purs constats *ex post*. Quant à l'autre facette du défi social européen – la dose et le contenu concret de l'Europe sociale pour accompagner l'Union économique et monétaire et mieux surmonter d'éventuels conflits entre l'efficacité économique et l'équité sociale –, elle reste à mes yeux largement indéterminée malgré la richesse des rapports rassemblés ici.

À propos de l'élargissement : la gestion en commun de l'espace et du temps

Le rapport de Sylvie Hel-Thelier et Joël Maurice d'un côté, et celui de Jacques Ould Aoudia et Laurence Tubiana de l'autre, doivent être rapprochés dans les commentaires parce qu'ils montrent bien la façon dont l'Union européenne devra articuler sa stratégie vis-à-vis de l'Est et sa stratégie à l'égard du Sud, et sur certains aspects (en particulier financiers), arbitrer entre les deux. Aux yeux des intéressés mais aussi de nous-mêmes en Europe de l'Ouest, il existe un fossé entre l'association avec une perspective claire d'adhésion (la plupart des pays d'Europe centrale) et l'association sans aucun engagement sur l'adhésion (exemple des pays du Maghreb). C'est ce dispositif à plusieurs régimes (plutôt qu'à plusieurs vitesses) qui, chez les « élus » (Pologne, Hongrie, République tchèque, certains pays baltes...) crée un sentiment d'impatience au risque de fragiliser, par une intégration commerciale et monétaire précipitée, l'appareil productif et le tissu social et qui, chez les autres, engendre du ressentiment. Il faudra savoir gérer ensemble le calendrier souhaitable et le périmètre optimal pour l'adhésion et pour le réseau de partenariats, tout en sachant que l'optimum en

question est forcément de second rang tant sont fortes les contraintes et les exigences de compromis.

Je cite juste trois exigences prioritaires pour l'Union européenne :

- savoir résoudre les problèmes de gouvernance et de régulation nés de l'élargissement et du réseau d'associations. On va retrouver ici, bien sûr, les éventuelles contradictions politiques et économiques entre l'approfondissement et l'élargissement, qu'il faudra arriver au maximum à convertir en complémentarité ;

- faire fonctionner, par le maniement subtil et diplomatique de la notion de « période transitoire », une mosaïque de régimes différents. L'acceptation par les nouveaux élus de l'« acquis communautaire » (ou d'une partie) va certes servir de principe unificateur, mais, dans l'intérêt des membres actuels de l'Union européenne et des nouveaux entrants, on sera tenu d'appliquer de façon pragmatique le respect de cet « acquis » ;

- susciter, à l'Est comme au Sud, certaines coopérations régionales durant les périodes de transition et, pour certaines, au-delà. Pendant longtemps, notre demande d'une coopération régionale totalement renouvelée était considérée par les pays candidats comme une manœuvre dilatoire de notre part, Européens de l'Ouest, comme le signe de notre refus de les admettre dans le sérail. Je me souviens d'arguments échangés dans ce sens il n'y a pas si longtemps à Budapest ou à Prague. Maintenant que les perspectives sont beaucoup plus claires, certaines préventions à l'égard de la coopération régionale pourraient tomber. Dans le cadre du Maghreb, l'avenir de l'UMA reste incertain. En Europe centrale, maintenant que l'ombre du Comecon est totalement dissipée, il devrait être concevable de promouvoir des coopérations de proximité (co-financement par deux pays limitrophes d'équipements collectifs d'intérêt commun, etc.).

Remarques conclusives : quel(s) pilote(s) pour quel avion ?

La multiplication des projets de constitution européenne a le mérite de replacer le débat institutionnel en tête des préoccupations pour les deux ou trois prochaines années. Quel avion sommes-nous en train de construire ? Les experts, et les autres, se retrouvent sur la proposition suivante : même si l'expérience passée d'États fédéraux et des confédérations fournit des repères utiles, même si les catégories existantes du droit international public ne sont en aucune manière à jeter aux orties, l'intégration européenne est une expérience à part, dans ses modalités, ses séquences temporelles et probablement aussi son point d'arrivée aujourd'hui mal déterminé. L'équilibre à trouver entre centralisation et décentralisation (principe de subsidiarité), entre lignes de forces fédérales et confédérales, etc. n'est qu'une partie de la perspective désormais ouverte à nous. C'est ce saut qualitatif vers plus de certitude dans nos ambitions collectives, dans nos coopérations politiques et économiques et moins de certitude dans la réponse institutionnelle adaptée qui constitue la trame et le défi de l'idée européenne.

Commentaire

Jean-Paul Fitoussi

*Professeur à l'Institut d'Études Politiques, Paris
Président de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques*

La tâche qui m'a été confiée est de commenter sept rapports sur les questions européennes, dont chacun est à la fois savant et complexe. Je ne pourrais donc pas dans l'espace qui m'est imparti leur rendre un juste tribut. Je voudrais d'emblée marquer un point d'accord, et en même temps livrer ma grille de lecture des problèmes européens, avant de passer à une critique plus détaillée des rapports.

Il est juste que ces rapports prennent résolument la perspective du long terme et des aspects structurels de la construction européenne, car c'est ce qui est en jeu aujourd'hui. Depuis disons le milieu des années quatre-vingt, l'Europe s'est imposée à elle-même une série de rendez-vous, qui ont constitué autant d'objectifs de court terme pour les pays de la zone ; la libéralisation des marchés de capitaux (juillet 1990), le Marché unique (janvier 1992), la Monnaie unique (janvier 1997, puis 1999), et toutes les étapes intermédiaires qu'elle impliquait en raison des critères stricts qu'elle imposait aux politiques nationales. L'horizon était toujours masqué par un obstacle et toutes les énergies employées à en préparer le franchissement. Les acteurs en avaient perdu le sens du long terme. Sont-ils en train de le retrouver ? Car l'avenir si l'on peut dire a horreur du vide, et ce n'est point parce qu'il n'est pas pensé qu'il ne se met pas en place.

Entre le début de l'année dernière et aujourd'hui, les choses ont changé. L'euro est né, pas encore pour les populations, mais déjà pour les marchés financiers et les gouvernements. L'économie américaine poursuit sa crois-

sance et semble déjouer toutes les prévisions ; ni effondrement, ni atterrissage en douceur. L'Europe se met à rêver de plein emploi, d'équilibre budgétaire, de nouvelle économie. Les technologies de l'information et de la communication constituent le nouvel Eldorado de la modernité. Que de chemin parcouru en une année !

Cependant, l'Europe avait beaucoup servi d'alibi aux gouvernements nationaux pour légitimer des politiques restrictives en période de croissance molle. L'aggravation du chômage, la stagnation des salaires, la précarisation du travail étaient autant de sacrifices qu'il fallait consentir pour satisfaire aux critères de Maastricht et appartenir au club des pays vertueux acceptés dans la zone de la Monnaie unique. Maintenant que la croissance est de retour, que l'emploi augmente, que les déficits publics baissent spontanément, qu'il devient possible de réduire les impôts, les gouvernements nationaux ont la tentation compréhensible de s'en attribuer le mérite. Après avoir européanisé la stagnation, on nationalise la croissance. Heureusement, le débat sur l'Europe a retrouvé de son intensité alors que la France a pris pour six mois la présidence de l'Union européenne. L'« affaire de l'euro » et la résurgence du débat politique sur la finalité de l'Union ont fait prendre conscience que la construction européenne ne pouvait en rester là.

Les défis ne sont plus en effet de même nature que ceux qu'il a fallu affronter depuis la fin des années soixante-dix. Durant les vingt-cinq dernières années, les objectifs nationaux pouvaient être résumés en quelques chiffres – la parité monétaire, la cible d'inflation, la contrainte extérieure, le déficit budgétaire, etc. – et somme toute, les gouvernements disposaient des instruments pour les atteindre. Les politiques économiques furent certes maladroites, inutilement restrictives, coûteuses socialement, mais l'exercice avait quelque chose de rassurant. Il était de l'ordre d'un effort, volontairement consenti par chacun des pays, mais s'inscrivant dans une pratique éprouvée de la souveraineté nationale.

C'est de toute autre chose dont il s'agit aujourd'hui ; il faut réussir la transition d'une économie en chômage de masse à une société de plein emploi, ce qui représente une mutation qualitative radicale qui oblige à se poser de nouvelles questions sur les rapports sociaux et sur les institutions de la République. C'est là où la difficulté apparaît dans toute son ampleur. Qui est en charge de cette mutation ? Quelles sont les compétences de l'Europe et quelles sont celles des nations ? La souveraineté est aujourd'hui partagée ; mi-européenne, mi-nationale ou si l'on préfère ni vraiment européenne, ni vraiment nationale. Nous disions en substance dans notre premier rapport sur l'état de l'Union⁽¹⁾ que l'Europe était une curieuse construction dans l'ordre du politique ; les souverainetés nationales sont limitées par des règles politiques contraignantes adoptées de concert, mais c'est au nom de leur préservation que l'on empêchait une souveraineté fédérale

(1) Fitoussi Jean-Paul (2000) (dir.) : *Rapport sur l'état de l'Union européenne*, Fayard/Presses de Sciences-Po.

d'émerger. Nous distinguons alors quatre modèles possibles d'évolution de l'Europe – le modèle de la séparation (entre l'économique et le social), le modèle libéral, le modèle du retour des souverainetés nationales, et le modèle fédéral. Les deux derniers modèles nous semblaient peu réalistes pour l'instant, précisément en raison du problème de souveraineté et nous concluons que la voie la plus probable que l'Europe emprunterait était une combinaison des deux premiers modèles.

Pour l'instant, rien n'est vraiment venu infirmer cette prédiction. Certes il est question de tenir des sommets conjoints entre ministres de l'Économie et des Finances et ministres de l'Emploi et des Affaires sociales – ce qui serait réellement une avancée – mais la subordination des politiques sociales aux « politiques économiques », est structurellement inscrite dans la « constitution » de l'Europe ; seul le pacte de stabilité est contraignant, et les seuls pouvoirs politiques proprement européens sont ceux de la Banque centrale européenne et de la Commission en matière de concurrence.

Pourtant la Monnaie unique apparaît avec un peu de recul, comme la réponse optimale que pouvait donner l'Europe à l'effondrement du système monétaire international mis en place à Bretton Woods. Dans un système de change flexible, les pays qui souffrent le plus de l'instabilité des changes sont les pays moyens. Il y a donc lieu de penser que cela modifie positivement la croissance potentielle à venir et que compte tenu du retard d'investissements accumulé par l'Europe dans les années quatre-vingt-dix, le taux de croissance potentiel « de moyen terme » sera plus élevé qu'on ne le croit.

De la coordination en général

Les rapports de Robert Boyer et de Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, mettent l'accent sur la coordination des politiques comme moyen d'améliorer le fonctionnement de l'espace européen. À ce degré de généralité, ils ont raison. Dans un monde interdépendant, où les politiques nationales génèrent des externalités positives ou négatives pour les autres pays, la coordination peut améliorer le bien-être de tous. Mais cette affirmation est vraie quel que soit l'état d'avancement de la construction européenne. La coopération des politiques budgétaires ou des politiques structurelles notamment, permettrait de dépasser l'approche prudentielle caractérisée par l'harmonisation de dispositions législatives ou réglementaires et par la délégation de certaines fonctions à une instance communautaire.

Mais c'est de tout autre chose dont il s'agit aujourd'hui ; la volonté d'aller plus avant dans la coopération ne doit pas cacher la nécessité de décisions politiques. La coopération consiste simplement à coordonner des politiques qui existent déjà. Or, le passage d'un type d'économie à un autre – de l'économie industrielle à l'économie du savoir, comme le souligne Robert Boyer – exige des politiques nouvelles. Qui va les définir ? La coordination ne répond pas à la question du mode d'élaboration de nouvelles politiques adaptées aux mutations sociétales et économiques.

Même si la coopération ou la coordination évoluent pour s'adapter à un nouveau contexte, le problème de l'objectif politique dans une société en pleine mutation se posera à chaque échéance. Il faut qu'il existe, notamment en matière budgétaire, fiscale et sociale, une souveraineté qui définit l'objectif de la coopération.

Les conclusions de Robert Boyer ne peuvent s'entendre qu'à cette condition. S'il propose de nouveaux modes de régulation mieux adaptés à la croissance à venir, il ne nous dit pas en effet quel sera le mode d'élaboration de ces nouvelles régulations. Pour le reste, on ne peut qu'adhérer à son raisonnement. Après la production agricole, la production de biens industriels, la production de services marchands et publics, la société produit de l'intelligence et du savoir. Cette nouvelle organisation sociétale nécessite un investissement orienté vers la production de l'individu. Les systèmes de santé, d'éducation, de formation professionnelle doivent être plus performants pour répondre aux exigences de ce type de développement. Cette évolution à laquelle la société est confrontée suscite une inadéquation entre l'émergence d'une nouvelle forme de production et la formation des individus, première cause de dysfonctionnement.

Les exigences de formation induites par la nouvelle économie sont essentiellement basées sur la performance, la capacité d'analyse et l'adaptabilité des individus. Orienter les politiques publiques et les régulations vers l'investissement humain et vers une plus grande performance intellectuelle des individus risque de créer un nouveau dysfonctionnement basé sur de nouvelles inégalités.

Une harmonisation des politiques européennes en la matière n'apporterait pas de réponse au problème posé puisque le marché et les autorités tutélaires actuelles ne sont plus en phase avec les exigences de la nouvelle économie. Plus généralement, cette société basée sur la production d'innovation, d'intelligence et de savoir doit être régulée différemment puisque ses dysfonctionnements, ses conflits et ses inégalités ne sont pas les mêmes. Seule « la coordination » permettra aux pays européens de sortir de l'opposition entre les modes d'organisation traditionnelle et la tentative de récupération par le marché. Seule la volonté politique offrira une réponse à l'inadéquation entre les instances de régulation actuelles et les enjeux sociaux posés par la nouvelle économie. On le voit le mot coordination est un euphémisme pour désigner le politique.

De la coordination budgétaire et du policy mix

Il ne fait aucun doute que le changement du *policy mix* est à l'origine du retour de la croissance en Europe. On a aujourd'hui peine à le croire tant ce chiffre apparaît exorbitant, mais se souvient-on qu'en moyenne pour l'Europe des Quinze, le taux d'intérêt réel à court terme (la différence entre le taux d'intérêt et le taux d'inflation) fut de 1991 à 1995 de près de 6 % ? Le retour sur terre des taux d'intérêt et l'adoucissement de la rigueur budgétaire

taire ont été les préludes nécessaires au rétablissement de conditions normales de croissance.

Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry ont raison d'insister sur ce point. De même, ils ont raison de souligner que le déséquilibre institutionnel entre une autorité monétaire fédérale et une pluralité d'autorités budgétaires nationales, pose la question du dessein du *policy mix* optimal. On perçoit la difficulté de la tâche qui devrait alors incomber à la coordination. Il faudrait d'abord coordonner les politiques budgétaires nationales, et ensuite ces dernières avec la politique monétaire fédérale afin d'aboutir au résultat recherché. C'est l'existence d'une politique monétaire commune qui exige l'émergence d'une réelle gouvernance économique. Elle passe, dans un premier temps par une coordination des politiques économiques. Toutefois, on ne peut pas se contenter de dialogue et d'engagement mutuel. Ce mode décisionnel sera toujours moins rapide que la décision unique et centralisée de la Banque centrale européenne qui restera pour cette raison l'instrument privilégié de la politique économique. Même si les politiques budgétaires et monétaires n'ont pas les mêmes délais d'action, ni les mêmes effets, il faut pouvoir mettre en place le *policy mix* le plus adapté et non pas la politique monétaire la plus pertinente.

À supposer que l'on parvienne à résoudre de façon efficace la coordination des politiques budgétaires nationales, le problème demeure qu'une conception trop orthodoxe de la politique monétaire, ou une appréciation trop basse de la croissance « potentielle », pourrait interrompre précocement la présente phase de reprise. Les autorités budgétaires n'y pourraient pas grand chose. Il faut en effet bien voir que depuis deux décennies, sous l'effet probable de la globalisation financière, la structure du *policy mix* a radicalement changé. Alors que jusqu'à la fin des années soixante-dix, la politique budgétaire avait la prééminence et la politique monétaire suivait, c'est l'inverse que l'on observe aujourd'hui. En d'autres termes, la politique monétaire est devenue beaucoup plus autonome, et la politique budgétaire doit d'une façon ou d'une autre s'y adapter. Le déséquilibre institutionnel précédemment souligné fait de cette prééminence de la politique monétaire un élément structurel du décor européen.

La définition du bon *policy mix* exige une autre hiérarchie, comme celle qui est à l'œuvre dans l'ensemble des pays, y compris ceux où la Banque centrale est indépendante. C'est la loi de la démocratie ; les Banques centrales sont responsables devant les parlements nationaux dont émane le budget. C'est cette question politique qu'il convient de régler pour aboutir à une bonne coordination, car je crains qu'autrement « la coordination » dont parlent les auteurs du rapport ne serve finalement de prétexte à contraindre encore davantage le pouvoir budgétaire des États, sans que cette contrainte ne profite à une autorité budgétaire supranationale.

Il me semble en effet que Jacquet et Pisani-Ferry exagèrent les risques de la non-coordination dans les structures actuelles de l'Europe. Un pays

qui aurait un déficit budgétaire « excessif » ou un taux d'inflation trop élevé ne nuirait pas nécessairement à l'ensemble des autres⁽²⁾. Le risque est celui d'une augmentation des taux d'intérêt dans l'ensemble de la zone euro, longs dans le premier cas, courts dans le second. Mais dans les deux cas, les autres pays tirent profit du comportement laxiste du pays « fautif ». Leurs exportations à destination de ce pays augmentent, sous l'effet d'un accroissement de la demande de ce pays, ou d'une détérioration de sa compétitivité. Dans l'hypothèse d'un taux trop élevé d'inflation, ce processus est rééquilibrant dans la mesure où il contribue à réduire l'activité dans le pays en surchauffe. Le risque d'un comportement déviant, on le voit, est mineur, d'autant que les études empiriques ne permettent pas de conclure quant à l'effet dominant sur les autres pays : l'effet taux d'intérêt, négatif, ou l'effet commercial qui, lui, est favorable. La coordination, conçue comme l'obligation faite aux pays en surchauffe de conduire des politiques budgétaires restrictives, reviendrait à ajouter une règle au pacte de stabilité « et de croissance », sans vraiment résoudre le problème du bon *policy mix*. Car ce dernier ne doit pas être seulement l'objet d'une détermination technique mais aussi politique. Le *policy mix* choisi par les États-Unis au début des années quatre-vingt obtiendrait une mauvaise note devant tout jury composé d'économistes « sérieux », encore que certains, dont Robert Mundell⁽³⁾, pensent qu'il est à l'origine des performances de l'économie américaine depuis deux décennies. Mais l'important, quoi qu'en pensent les experts, est qu'il ait pu être choisi, ce qui ne serait pas le cas dans le cadre des règles qui régiraient la coordination selon le rapport.

En fait, derrière le mot coordination se cachent à la fois le mot efficacité et le mot politique, c'est-à-dire projet.

La coordination entre les politiques budgétaires des États et celle de la Banque centrale avait déjà été évoquée par l'article 109 mais la division effective du travail entre le Conseil de l'euro, la Banque centrale et les gouvernements nationaux reste théorique. Dans les faits, la Banque centrale s'occupe seule de la politique de change. Plus que d'un défaut de coordination, c'est le résultat d'un vide politique. Ce n'est qu'au prix d'un rééquilibrage de ces pouvoirs qu'une charte de politique économique pourra être définie.

De la coordination des politiques structurelles et fiscales⁽⁴⁾

Plus que l'absence de coordination des politiques budgétaires, c'est l'absence d'un contrepoids politique au pouvoir de la BCE qui pose problème. Mais c'est peut-être et surtout l'absence de coopération fiscale et sociale qui constitue le danger principal.

(2) Fitoussi J-P. (2000) *op.cit.*

(3) Mundell Robert Alexander (2000) : « Le vingtième siècle. Conférence Nobel de Mundell », *Revue de l'OFCE*, n° 74, juillet.

(4) On consultera sur ces points : Fitoussi J-P. (2000) *op.cit.*

Le bras armé du libéralisme en Europe, c'est évidemment la concurrence fiscale et/ou sociale, comme le montre le rapport de Jacques Le Cacheux. Elle avançait à pas feutrés dans les années quatre-vingt-dix, comme en témoigne l'évolution des prélèvements sur les entreprises et sur les revenus des capitaux. Elle se présente maintenant à visage découvert dans les discours comme dans les actes. Les arguments sont bien connus ; la baisse des prélèvements obligatoires aurait le double effet d'inciter à l'activité et de contraindre les États à améliorer la qualité de leurs services publics. Sur le premier point, comme sur le second, les preuves empiriques sont des plus fragiles et des plus contradictoires. Là où la concurrence fiscale s'est développée – entre villes, entre régions, entre États dans les systèmes fédéraux – on assiste généralement à une dégradation de la qualité des services publics. La raison en est évidente ; la pauvreté du secteur public n'a jamais été, ne pourra jamais être, synonyme de qualité.

La concurrence fiscale et sociale a donc encore de beaux jours devant elle. D'autant que la période actuelle contient quelque ambiguïté. Il existe une forte présomption que le niveau des prélèvements obligatoires est aujourd'hui trop élevé au regard des dépenses publiques. Dans les années quatre-vingt-dix, en effet, on a adapté les taux de prélèvement de façon à ce que même en situation de croissance pathologiquement basse, ils permettent de réduire les déficits, c'est-à-dire de faire croître les recettes à un rythme supérieur aux dépenses publiques. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que ces taux se révèlent « trop » élevés en situation de croissance normale.

En France, en Allemagne, en Italie, il est donc souhaitable de remettre à niveau le système fiscal et de prélèvements sociaux, sans que cela signifie engager un processus de concurrence fiscale. Pour éviter précisément une telle issue, un minimum de coordination entre pays aurait été nécessaire, car la marge est étroite entre une réduction légitime des impôts et une baisse compétitive. Or ce n'est pas ce qui s'est passé. L'Allemagne a ouvert la marche en annonçant une importante baisse de sa fiscalité, notamment celle qui concerne les entreprises. Cet aspect de la réforme allemande peut certes se concevoir, mais s'agissant de la baisse d'un impôt sur un facteur mobile, il a un côté fortement non coopératif. La France, surprise par sa « cagnotte », vient de décider de quelques baisses d'impôts, dont on perçoit mal le projet dans lequel elles s'inscrivent. Quoi qu'il en soit, tout cela se fait sans aucune concertation, alors qu'il s'agit de questions cruciales qui engagent l'avenir. Veut-on voir resurgir, sous un autre habillage, des pratiques analogues aux dévaluations compétitives en Europe ?

Car l'enjeu est essentiel ; il s'agit, sous couvert de décisions techniques prises à l'abri du principe de subsidiarité, de l'avenir des services publics et des systèmes de protection sociale en Europe. Un libéralisme non intentionnel, et surtout non souhaité par les populations, pourrait être au bout du chemin. La concurrence fiscale donne en effet le moyen aux catégories les plus favorisées de la population de bénéficier des biens publics sans en supporter la charge. Les « nomades » de la fiscalité sont aussi des prédateurs

de biens publics. La France va-t-elle, alors que jusqu'il y a peu le gouvernement semblait avoir d'autres projets, réduire l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés pour faire pendant à la réforme fiscale allemande ?

La coordination des politiques structurelles, on le voit, devient urgente car des dynamiques de concurrence fiscale et sociale sont déjà à l'œuvre.

La coordination n'est ni l'alignement, ni l'unification, ni l'harmonisation. Les systèmes fiscaux des pays européens sont très différents. L'histoire a fait que ces différents systèmes n'ont pas engendré de fortes distorsions de compétitivité. Le problème auquel il faut veiller, ce sont les évolutions marginales, non coopératives de ces systèmes. La concurrence fiscale, fondée sur l'importation de l'emploi, doit faire l'objet d'une coordination pour éviter tout dumping fiscal et social.

Par contre, la coordination laisse le choix du niveau de services publics en fonction du prix que les citoyens sont prêts à payer. La concurrence fiscale peut permettre de réduire le poids de l'État mais sans qu'aucune décision n'ait été prise dans ce sens. Si le choix de la réduction des dépenses publiques est fait, il faut que les citoyens en soient conscients et qu'ils l'expriment par un vote.

De la coordination des politiques sociales

La question des services publics et de leur financement pose implicitement le problème de la diversité des systèmes de protection sociale en Europe. Comme pour les systèmes fiscaux, la compétitivité a su s'adapter à la diversité des institutions des pays européens en matière de marché du travail et de protection sociale, sans créer de dommage majeur. Il y a une diversité des capitalismes qui ne semble pas avoir de conséquences sur les performances économiques, mais a de très fortes répercussions en matière de redistribution.

Le rapport de Tony Atkinson analyse la question de la pauvreté, et propose que l'on applique à cette question des critères analogues à ceux de Maastricht. La référence serait alors celle de la moyenne des trois pays qui ont le mieux réussi à combattre la pauvreté. L'idée me paraît bonne, d'autant qu'elle peut utilement contrecarrer les incitations à la concurrence par les systèmes sociaux. Il existe, en effet, une relation inverse entre les transferts sociaux en pourcentage du PIB et le taux de pauvreté, comme le montre le rapport. Une augmentation des transferts sociaux de 1 %, réduirait le taux de pauvreté de 0,85 %. Cette relation pose implicitement le problème de l'efficacité, de la nature de la prestation offerte, de la diversité des programmes de réduction du taux de pauvreté et du niveau de redistribution.

On constate une fois de plus que les petits pays font mieux que les autres. Est-ce le résultat de spécificités structurelles et culturelles ? Auquel cas, il faudrait imaginer un « benchmarking » pour les seuls grands pays, sans quoi les références prises risquent de ne pas être opératoires.

On observe aussi qu'il existe autant de systèmes de réduction du taux de pauvreté que de pays européens. Cela n'est pas gênant si l'objectif est crédible. En ce domaine, ce n'est pas tant la coordination qui importe que le projet. Réduire la pauvreté enfantine pose, bien sûr, le problème de l'arbitrage entre transferts ciblés et pièges à pauvreté, mais également la question de la redistribution verticale et de la redistribution horizontale des politiques familiales. Là aussi, un ensemble de références serait utile.

En matière de politique sociale, le Sommet de Lisbonne a eu le mérite de poser le problème de la nécessaire coordination entre la conduite des politiques économiques et la politique sociale. Mais, contrairement à ce qui avait été prévu et organisé pour l'intégration monétaire, l'intégration du social est conçue pour l'instant sans repère et sans contrainte. L'organisation régulière de sommets des ministres économiques et des ministres sociaux devrait avoir pour objectif de tirer les conséquences budgétaires des choix sociaux des européens, et pas seulement, comme dans le passé les conséquences sociales de leurs choix budgétaires.

Le rapport de Philippe Herzog demande, pour être commenté, une étude plus approfondie. Peut-on vraiment créer une nouvelle articulation entre société civile, pouvoir politique et marché, au-delà de celle que l'histoire a léguée ? Quant aux recommandations un peu utopiques (ce qui ne les disqualifie pas, au contraire) sur la maîtrise européenne du marché financier, la solidarité entre territoires, la mise en commun des biens publics, il faudrait nous dire comment les mettre en œuvre, avec qui et pour quel projet.

Élargissement et partenariat euro-méditerranéen

Sur la question de l'élargissement et du partenariat euro-méditerranéen, il faut là encore se demander quel est le projet qui les sous-tend. Ou alors faut-il penser que, par cercles concentriques successifs, l'Europe aurait vocation à devenir une économie-monde ? Il est embarrassant de ne pas avoir de réponse à cette question, comme le montre l'hypocrisie européenne à l'endroit de la Turquie, engendrant des espoirs qui resteront vains.

Le rapport sur l'élargissement évoque le coût de la non-intégration, mais on voit bien que tout va dépendre des structures institutionnelles. On peut fort bien imaginer des scénarios où les gains seraient plus élevés que les pertes. Mais quelle est la règle politique qui le permettra ? Il y a une dialectique entre élargissement et approfondissement politique. La volonté d'intégration de l'Europe de l'Est vient du désir de participer à une puissance économique, mais son intérêt serait réduit s'il ne s'agissait que de participer à un espace. Et sa participation serait alors dangereusement réversible.

Dans le cas du partenariat euro-méditerranéen, on est également frappé par le manque d'ambition du projet, qui ne met guère en avant que les raisons sécuritaires, l'enjeu économique étant présenté comme mineur. La vérité est tout autre. L'Europe a une carte à jouer d'une grande importance éco-

nomique. Ces pays sont de véritables partenaires commerciaux au même titre que le Mexique pour les États-Unis. L'échange avec eux est un réservoir de croissance et il faut compter avec ces potentiels de puissance économique importants. Une zone économique peut tirer le plus grand profit de la diversité des niveaux de développement qui caractérise les pays qui la composent. Ces pays nourrissent de fortes attentes face à l'Europe, et celle-ci gagnerait à être plus enthousiaste. Le rapport donne l'impression que tous ces pays traînent les pieds devant l'abaissement de leurs barrières douanières, mais ce n'est pas le cas de certains d'entre eux, notamment la Tunisie. L'effort que pareille adaptation exigerait d'eux demanderait, pour être entrepris, une vision à plus long terme du partenariat euro-méditerranéen.

Les limites de la voie empruntée jusqu'à maintenant sont évidentes. Jamais les enjeux n'ont été aussi importants qu'aujourd'hui, puisque les objectifs de court terme ayant été atteints, il reste à définir les finalités de la construction européenne et les moyens d'y parvenir, notamment le type d'institutions le mieux adapté pour faire progresser l'Europe.

Résumé

L'objectif de ce rapport sur les questions européennes, sans prétendre à l'exhaustivité, est de mettre l'accent sur quelques aspects économiques et sociaux importants sur lesquels les Européens devront se pencher dans un proche avenir, notamment au cours de la présidence française (second semestre 2000). Le rapport comprend sept contributions, regroupées en trois thèmes : politiques économiques ; modèle social européen ; élargissement et partenariat euro-méditerranéen.

Politiques économiques

Dans leur contribution, Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry s'interrogent sur l'état actuel et le devenir de la coordination des politiques économiques dans la zone euro. Une coordination dans ce domaine s'impose parce que la qualité du *policy mix* conditionne la pérennité du dynamisme actuel de la croissance européenne. En outre, un tel débat est un élément déterminant de toute réflexion sur la gouvernance de l'Union économique et monétaire et donc sur les institutions. L'approche européenne en matière de coordination souffre cependant de plusieurs défauts : elle repose sur des règles (pacte de stabilité et de croissance) qui fixent des plafonds pour les déficits publics dans les périodes de dépression mais ne donnent aucune indication dans les autres situations conjoncturelles ; elle ignore la question du *policy-mix* global de la zone et l'interaction des politiques budgétaires propres à chacun des onze États-membres ; elle n'envisage l'interaction entre politique monétaire et politiques structurelles qu'à sens unique ; elle repose sur des critères économiques de court terme, qui n'apportent pas de solution aux problèmes de moyen et long terme auxquels seront confrontés les gouvernements européens. L'Euro-11 a donc atteint ses limites : instance nécessaire dont la responsabilité doit être définie, il doit maintenant se doter de méthodes de travail structurées, acquérir une visibilité externe et disposer d'un pouvoir de décision. Les auteurs proposent six orientations de nature institutionnelle pour avancer dans la coordination des politiques économiques. Tout d'abord, clarifier les principes et les règles de conduite, en dotant les participants à l'euro d'une charte de politique économique, définissant les principes qui servent à guider les décisions des acteurs publics et les anticipations des marchés, ainsi qu'en augmentant la transparence et la prévisibilité des poli-

tiques économiques. Ensuite, mettre en œuvre la politique économique conjointe, en faisant de l'Euro-11 un exécutif collectif disposant d'une capacité de décision, mais aussi en articulant mieux procédures communautaires et décisions nationales au cours du cycle budgétaire. Enfin, doter la zone euro d'une politique économique et monétaire externe, en organisant une représentation externe plus efficace et une véritable politique de change, mais aussi en prévoyant lors de l'élargissement une longue période de transition avant l'entrée des nouveaux adhérents dans l'euro. Parmi ces six orientations, qui visent à fournir, dans le domaine de la politique économique et monétaire, une réponse opérationnelle précise aux interrogations actuelles sur le renforcement de l'intégration européenne, seule la transformation de l'Euro-11 en instance dotée d'une capacité de décision formelle nécessiterait une modification du traité CE.

Jacques le Cacheux s'intéresse quant à lui aux aspects fiscaux de l'intégration européenne. Les progrès de cette intégration devraient en effet engendrer des pressions accrues de la concurrence fiscale et sociale entre les États-membres. Si les analyses théoriques mettent en lumière les effets bénéfiques d'un tel processus de concurrence, ces analyses ainsi qu'un examen empirique de la situation font aussi apparaître ses conséquences négatives : risque d'offre insuffisante et sous-optimale de biens et services publics et affaiblissement de la dimension redistributive des systèmes fiscaux et sociaux nationaux. Le risque principal de l'absence de coordination des politiques fiscales et sociales réside dans le développement de stratégies opportunistes de « nomadisme fiscal-social » entre pays européens, de la part des ressortissants des États-membres les mieux informés et les plus mobiles, qui mettraient en péril les modalités nationales de financement des secteurs publics et de la protection sociale. L'auteur constate néanmoins qu'une telle coordination est particulièrement difficile à mettre en œuvre en raison des différences existant entre les systèmes fiscaux et sociaux nationaux au sein de l'Union européenne. Un tel accord doit cependant être recherché, même s'il ne réglait nullement tous les problèmes que posent la concurrence fiscale à l'échelle mondiale et même s'il un tel accord nécessite, pour être efficace, une réelle adhésion des pays concernés au-delà des seules modifications institutionnelles.

Modèle social européen

Tony Atkinson examine comment l'Europe devrait promouvoir l'intégration sociale, telle que souhaitée par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. L'un des objectifs de l'Agenda social européen, qui devrait être adopté sous présidence française au Conseil européen de Nice en décembre 2000, devrait être, selon lui, de s'attaquer à la pauvreté existant dans les pays de l'Union. La première étape d'un tel Agenda pourrait prendre la forme d'un « benchmarking », les États-membres s'inspirant des meilleures performances dans l'Union européenne en matière de lutte contre la pauvreté, appréhendée pour commencer sous ses aspects financiers (revenu

par tête inférieur à 60 % du revenu médian, dans chaque pays). La pauvreté des enfants devrait faire l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où il semble exister un phénomène de transmission intergénérationnelle des désavantages. L'examen des situations existantes dans les différents États-membres de l'Union met en évidence que la réduction de la pauvreté va de pair avec un investissement social dans l'amélioration des qualifications professionnelles et de l'employabilité, mais aussi avec un niveau relativement élevé des dépenses sociales. Une estimation suggère qu'un objectif de réduction de la pauvreté d'un pays, du taux moyen européen de 18 % de la population nationale au taux de 12 % des trois meilleures performances des États-membres, nécessiterait une augmentation des transferts sociaux de l'ordre de 2 % du PIB. Des dispositifs ciblés permettraient des économies de dépenses, mais rendraient moins attractif le retour à l'emploi. Cette réflexion met ainsi en lumière les arbitrages à opérer, auxquels l'ensemble des ministères concernés des gouvernements nationaux devraient être associés, car la politique sociale et la politique économique ne peuvent être dissociées.

Robert Boyer s'intéresse aux réformes des procédures européennes susceptibles de pérenniser la croissance. Il concentre son analyse sur trois faiblesses actuelles de l'Union européenne auxquelles il s'agit de remédier, à savoir : les synergies incomplètes entre les politiques économiques et entre les capacités d'innovation nationales ; la prise en considération insuffisante des atouts que représentent les spécialisations productives ainsi que l'ampleur des systèmes de couverture sociale des États-membres ; enfin, la perte d'efficacité qu'engendre la complexité de l'organisation européenne. Afin d'amorcer un processus de croissance à long terme en Europe, l'auteur propose des réformes procédurales visant à polariser les grandes orientations de la politique économique européenne autour d'un cercle vertueux, qui pourrait prendre trois formes différentes, le cas échéant cumulatives : la première rechercherait une meilleure coordination des politiques économiques au niveau européen ; la deuxième passerait par une harmonisation au niveau européen des standards relatifs aux nouvelles technologies de l'information, mais aussi à plus long terme aux biotechnologies ; la troisième consisterait à s'appuyer sur le modèle social européen pour développer un champ d'innovations, de compétences et d'emplois dans ce domaine. Ces orientations, tout en s'inscrivant dans la stratégie de Lisbonne, devraient aller de pair avec une simplification des processus de Cologne, Cardiff et Luxembourg. Elles contribueraient à légitimer une réforme ambitieuse des institutions européennes.

Philippe Herzog soutient dans sa contribution l'implication de la société civile européenne pour le renouvellement du modèle social et des régulations. Il souligne que l'Union européenne est gérée par les dirigeants des États-membres selon des procédures dont, en pratique, les citoyens sont absents. L'Europe sociale, qui devrait constituer un motif central d'implication de la société, est en fait dominée par la logique concurrentielle. Si l'on

part du principe que la société civile doit contribuer à forger un projet commun, il faut développer sa participation aux institutions politiques ainsi que dans les entreprises, notamment transnationales. L'agenda européen devrait alors incorporer de nouvelles finalités : un projet culturel, un renouvellement du modèle de travail, des biens publics communs. L'auteur formule dans ce sens un certain nombre de préconisations. Au niveau national d'abord : créer un droit à l'information, des missions régionales et des réseaux d'information, ainsi que, pour impulser ce dialogue européen de proximité, une délégation nationale située auprès du ministre des Affaires européennes, lequel devrait être délégué auprès du Premier ministre. Au niveau communautaire ensuite : créer un statut d'association européenne et des lieux de travail entre différents types d'acteurs (observatoire des mutations industrielles, universités) ; redéfinir les missions du Conseil économique et social ; inciter les employeurs à négocier au niveau européen ; renforcer les droits sociaux fondamentaux, avant l'élargissement ; renforcer la participation des acteurs sociaux à la délibération de l'agenda et des politiques de l'Union ; réunir une Conférence annuelle du Parlement européen, ouverte à la société civile et permettant de l'entendre avant l'adoption des grandes orientations de la politique économique et sociale par le Conseil.

Élargissement et partenariat euro-méditerranéen

Sylvie Hel-Thelier et Joël Maurice analysent en ce début de présidence française la situation du processus d'élargissement, qui concerne à l'heure actuelle dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ainsi que Chypre et Malte. Voulu de part et d'autre pour des motifs fondamentalement géopolitiques (la paix et la stabilité en Europe), cet élargissement soulève une question sans précédent historique : comment mener à bonne fin l'intégration de nouveaux adhérents présentant d'aussi fortes hétérogénéités dans leur stade de développement économique et social, par rapport aux Quinze ? Les auteurs rappellent tout d'abord le cadre du processus d'élargissement : préalable de la réforme des institutions ; pas d'adhésion à la carte ; différenciation des dates d'adhésion des pays candidats selon l'avancement de la reprise de l'acquis communautaire dans leur droit national. C'est essentiellement cette reprise de l'acquis qui soulève de nombreux problèmes dont cinq sont particulièrement distingués : la libre circulation des personnes, avec des interrogations sur la possibilité des PECO d'assurer le contrôle de leurs frontières ; l'agriculture qui met en cause la PAC, dont une réforme en profondeur paraît indispensable ; l'environnement, qui nécessite des investissements importants et coûteux ; les actions structurelles, qu'il semble nécessaire de redéployer dans un sens plus redistributif ; enfin, le régime de change, pour lequel un passage par le mécanisme de change européen (MCE 2) s'impose pendant une durée suffisante, avant de fixer irrévocablement les taux de change par rapport à l'euro. Une partie de ces difficultés trouvera une réponse d'abord dans le principe de différenciation appliqué aux dates d'adhésion, puis dans la mise en place de périodes de transition diffé-

renciées après l'adhésion, sans sous-estimer les difficultés de mise en œuvre effective des accords. Dans le cadre de la présidence française, les auteurs mettent en avant la nécessité de poursuivre la réalisation de tableaux de bord sur l'état d'avancement de la reprise de l'acquis communautaire par pays et d'effectuer des projections des perspectives financières au-delà de 2006, afin d'identifier les principales difficultés et, à partir de là, de préciser la stratégie d'adhésion, avant d'engager la négociation finale avec ceux dont la préparation sera la plus avancée.

Jacques Ould Aoudia et Laurence Tubiana, enfin, reviennent sur les enjeux du Partenariat euro-méditerranéen, avant la IV^e Conférence prévue en novembre 2000 sous la présidence française, dans le cadre du processus de Barcelone. Les auteurs partent du constat que le Partenariat, qui vise à encourager l'ouverture commerciale des partenaires méditerranéens de l'Union pour stimuler les réformes économiques nécessaires, est en panne, à cause d'un défaut d'appropriation de la démarche par ces pays. Or la fracture entre les deux rives de la Méditerranée ne cesse de s'approfondir. Le rapport préconise de recadrer le partenariat de plusieurs côtés : responsabiliser davantage les pays méditerranéens en leur laissant gérer eux-mêmes l'aide, mais en instituant un suivi régulier avec l'Union de l'avancement des réformes ; faire une offre de libéralisation des échanges agricoles, jusqu'ici exclus du partenariat ; négocier la question des flux migratoires qui ne manquera pas de se poser dans les dix-quinze ans, compte tenu des évolutions démographiques divergentes de part et d'autre ; aider à l'ouverture intra-régionale ; définir conjointement des stratégies de développement durable dans ces pays (pression notamment sur les ressources en eau et en sol). L'exemple du Japon avec l'Asie du Sud-Est témoigne de possibilités d'association positive entre les investissements privés et les actions publiques, politiques et institutionnelles.

Christian de Boissieu, dans sa discussion, développe quelques thèmes transversaux qui sont abordés dans les rapports.

Le sentier de croissance en Europe, après 2001, va dépendre notamment de la façon dont sera « accueillie » la nouvelle économie, de la qualité de la gouvernance de l'Europe et du contenu des réformes structurelles ; pour ces dernières, il estime qu'il conviendrait de ramener le taux de chômage structurel, proche de 8 % en France, à 5 % en 2005.

En second lieu, il faudrait, avant les débuts de l'élargissement qui pourraient intervenir vers 2005, sortir de la « trappe institutionnelle » et avancer durant les six mois de la présidence française dans la direction ouverte par les propositions Monti, surtout en ce qui concerne la fiscalité de l'épargne.

S'agissant de la meilleure articulation entre la dimension économique et la composante sociale de l'Europe, il conviendrait d'utiliser les travaux passés pour approfondir la définition des indicateurs sociaux. Christian de Boissieu constate d'ailleurs que la dose et le contenu de l'Europe sociale restent largement indéterminés dans les différents rapports.

À propos de l'élargissement, il observe qu'il y a un fossé entre les pays associés pour lesquels il existe une perspective claire d'adhésion – la plupart des pays d'Europe centrale – et les autres pays pour lesquels il n'y a aucun engagement sur l'adhésion – les pays du Maghreb. Le calendrier souhaitable et le périmètre optimal pour l'adhésion et pour le réseau de partenariats doivent être gérés en commun, tout en sachant que l'optimum en question est forcément de second rang.

En définitive, Christian de Boissieu, pense que l'Europe doit montrer plus de certitude dans la définition des coopérations politiques et économiques même si le débat institutionnel reste plus incertain.

Dans son commentaire sur les sept rapports, Jean-Paul Fitoussi dresse plusieurs conclusions.

Il pense tout d'abord que parmi les quatre modèles possibles d'évolution de l'Europe – le modèle de la séparation entre l'économique et le social, le modèle libéral, le modèle du retour des souverainetés nationales et le modèle fédéral – l'Europe empruntera probablement une combinaison des deux premiers modèles.

Il estime en second lieu que compte tenu du retard d'investissements accumulé par l'Europe dans les années quatre-vingt-dix, le taux de croissance potentiel « de moyen terme » sera plus élevé qu'on ne le croit. Il relève par ailleurs que la coordination ne répond pas à la question du mode d'élaboration de nouvelles politiques adaptées au passage d'un type d'économie à un autre et singulièrement, de l'économie industrielle à l'économie du savoir. S'agissant de la coordination budgétaire et du *policy mix*, il craint que « la coordination », préconisée par Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, ne serve de prétexte à contraindre encore davantage le pouvoir budgétaire des États, sans que cette contrainte ne profite à une autorité budgétaire supranationale.

Cependant, pour Jean-Paul Fitoussi, c'est l'absence de coopération fiscale et sociale qui constitue le danger principal ; selon lui, le niveau des prélèvements obligatoires serait trop élevé au regard des dépenses publiques et il serait souhaitable de remettre à niveau le système fiscal et des prélèvements sociaux en France, en Allemagne et en Italie ; l'Allemagne ayant d'ailleurs déjà ouvert la marche – mais de façon non coopérative – en annonçant une importante baisse de sa fiscalité, notamment de celle qui concerne les entreprises.

Enfin, en ce qui concerne la question de l'élargissement et du partenariat euro-méditerranéen, il faut se demander quel est le projet qui les sous-tend. Les pays méditerranéens sont de véritables partenaires commerciaux de l'Europe, au même titre que le Mexique pour les États-Unis : l'échange avec eux est un réservoir de croissance et la diversité des niveaux de développement est un atout pour l'Europe qui gagnerait donc à être plus enthousiaste.

En définitive, Jean-Paul Fitoussi estime que jamais les enjeux pour l'Europe n'ont été aussi importants qu'aujourd'hui ; certains grands objectifs ayant été atteints (Marché unique, Monnaie unique), il reste à définir les finalités de la construction européenne et les moyens d'y parvenir.

Summary

European Issues

This report on European issues is not intended to be exhaustive. Its purpose is rather to highlight some of the key economic and social issues that the Europeans will be debating in the near future, and specifically during the French presidency (second half of 2000). The report includes seven contributions, representing three themes: economic policy; the European social model; enlargement and Euro-Mediterranean partnership.

Economic policy

In their contribution, Pierre Jacquet and Jean Pisani-Ferry examine the current situation and likely developments regarding the coordination of economic policy in the euro zone. Coordination in this area is essential as the quality of the policy mix is a precondition for sustaining the current phase of dynamic growth in Europe over the longer term. Furthermore, debate of this nature is a crucial aspect of any discussion involving the governance of Economic and Monetary Union and therefore of the institutions themselves. There are however several weaknesses in the European approach in terms of coordination: it is based on rules (stability and growth pact) that set a cap on public sector deficits during recessions but do not provide any guidelines for other economic situations; it does not cover the issue of the overall policy mix in the region and the interaction of fiscal policy within each of the eleven member States; it views the interaction between monetary policy and structural policy on a unilateral basis only; it is based on short term economic criteria which do not solve the medium and long term problems faced by European governments. The Euro-11 has therefore shown its limitations: it is a body that is necessary but whose responsibilities must be defined; it should now adopt a structured work methodology, acquire external visibility and be endowed with decision making powers. The authors recommend six possible options within an institutional framework, in order to ensure that progress is made in the coordination of economic policy. Firstly, the principles and rules of conduct should be clearly defined, providing members of the euro with a charter for economic policy which provides guidelines for policymakers' decisions and market expectations, and also improves the

transparency and visibility of economic policy. Next, a common economic policy should be implemented, establishing the Euro-11 as a collective executive body entrusted with decision making powers, as well as improving coordination between Community procedures and decisions at the national level during the budgetary cycle. Finally, the euro zone should conduct its own external monetary and economic policy, involving more effective outside representation and a genuine exchange rate policy, as well as providing a long transition period before the entry of new members into the euro. Of the six options described above, all of which are intended to provide practical answers, within the field of monetary and economic policy, to current questions arising from closer European integration, the transformation of the Euro-11 into a body entrusted with formal decision making power would be the only option requiring amendment to the EC treaty.

Jacques le Cacheux analyzes the fiscal aspects of European integration. Progress towards integration should lead to heightened fiscal and social competition between the member States. While theoretical analysis highlights the benefits of this type of competitive process, both the above analysis and empirical observation of the situation highlight its attendant negative effects: there is a risk of insufficient, sub-optimum supply of goods and public services and a weakening of the re-distributive dimension of fiscal and social services nationally. The main risk arising from the lack of coordination of fiscal and social policy resides in the development of opportunistic strategies, involving “fiscal and social migration” between the European countries by the best informed and more mobile citizens of the member States, which would threaten the national systems for financing the public sector and social security. The author does however recognize that it is extremely difficult to implement this type of coordination, given the differences between national fiscal and social systems within the European Union. Efforts should nonetheless be made to reach this type of agreement, although this would certainly not solve all the problems arising from fiscal competition worldwide. In fact, this type of agreement can only be effective if all the countries involved display genuine commitment, extending beyond changes to the institutional framework.

Robert Boyer examines the reforms to European procedures that are likely to foster durable growth. He focuses on the three current weaknesses of the European Union that require a remedy, namely: inadequate synergies between economic policies and national innovative capacities; insufficient emphasis on the advantages of productive specialization and extensive social protection within the member States; finally, the loss of efficiency arising from the complexity of European organization. In order to trigger a process of long term growth in Europe, the author recommends procedural reforms whereby the main thrust of European economic policy would be to focus on a virtuous circle, involving three varying dimensions that could where necessary be cumulated: the first would seek better coordination of economic policy at the European level; the second would involve European

harmonization of standards related to new information technology; the third would use the European social model as a base in order to develop a field of innovation, expertise and employment in this area. These policy choices would be fully consistent with the Lisbon strategy, but they would also require simplification of the Cologne, Cardiff and Luxembourg processes. They would lend greater credibility to ambitious reforms of the European institutions.

European social model

Tony Atkinson discusses how Europe should promote social integration, as recommended by the European summit held in Lisbon in March 2000. He states that one of the objectives of the European social agenda which should be adopted under French presidency at the European summit to be held in Nice in December 2000, should be to address the issue of poverty within the member States of the Union. The first stage of this type of agenda could involve a “benchmarking” process, with member States drawing inspiration from the best performers within the European Union in terms of the fight against poverty, based initially on the financial aspects (per capita income below 60% of average income within each country). There should be particular emphasis on child poverty, insofar as deprivation seems to be handed down from one generation to the next. A closer study of the current situation within individual member States of the Union highlights the fact that reducing poverty goes hand in hand with social investment in improving professional qualifications and employability, together with a relatively high level of social expenditure. According to one estimate, an increase in social transfers equivalent to approximately 2% of GDP would be required in order to achieve the objective of reducing poverty from an average European level of 18% of the national population to 12%, representing the three lowest levels within the member States. Targeted measures would produce lower expenditure, but would render the prospect of returning to employment less appealing. This analysis thus highlights the decisions that have to be taken, involving all the relevant ministries of the national governments, as social policy and economic policy cannot be dissociated.

Philippe Herzog’s contribution argues in favor of the implication of European civil society in order to renew the social model and its attendant regulation. He emphasizes the fact that the European Union is managed by the leaders of the member States under procedures over which its citizens have no effective say. Social Europe, which should be a central theme in terms of society’s implication, is in fact dominated by competitive forces. Assuming that civil society should indeed contribute to the definition of a common project, it should play a more active role within the political institutions as well as private companies, particularly multinationals. The European agenda should thus incorporate new finalities, such as a new cultural project, a revised labor model and common public goods. The author makes specific recommendations to this effect. First of all, at the national level, he recommends establishing the right to information, regional task forces and

information networks, together with a national delegation working under the authority of the minister for European Affairs who in turn should work under the Prime Minister. The national delegation's task would be to develop European exchanges at a local level. At the Community level, he recommends establishing a specific status for European associations and work places among the various actors (a think tank on industrial transformation, universities); the recommendations include redefining the tasks of the Economic and Social Council; encouraging employers to negotiate at a European level; bolstering fundamental social rights, before enlargement; further involving the social actors in discussions over the agenda and policy within the Union; convening an annual Conference at the European Parliament, open to civil society and providing a forum for consultation before the endorsement of the main guidelines of economic and social policy by the Council.

Enlargement and Euro-Mediterranean partnership

As France takes over the presidency of the Union, Sylvie Hel-Thelie and Joël Maurice analyze the current situation regarding the enlargement process which at present involves ten countries in Central and Eastern Europe together with Cyprus and Malta. The fundamental rationale on both sides for this enlargement (peace and stability in Europe) is geopolitical, and it raises the following question for which there is no historical precedent: how can the smooth integration of the new members be ensured, given the major disparities between the latter and the fifteen Member states in terms of social and economic development? The authors provide a reminder of the framework of the enlargement process: reform of the institutions is a precondition; "à la carte" membership is precluded; setting of the date of admission is determined in relation to the extent to which EU rules have been incorporated into their national law. The main stumbling block has proved to be the incorporation of EU rules and the five following problems have emerged very clearly: freedom of movement, with some questions raised as to the Eastern and Central European countries' capacity to control movement across their borders; agriculture, with the CAP called into question and clearly requiring in depth reform; environmental issues, requiring major, costly investment; structural measures, where redeployment aimed at greater redistribution appears to be required; finally, the exchange rate regime, requiring an adequate transition period within the European exchange rate mechanism (ERM 2), before irrevocably setting the exchange rate in relation to the euro. Some of the difficulties can be resolved by adjusting where necessary the date of entry, as well as setting specific transition periods after entry, without however underestimating the difficulties involved in effectively implementing the agreements. Within the framework of the French presidency, the authors emphasize the need to continue monitoring each country's progress in terms of the incorporation of EU rules and to provide forecasts of the financial prospects beyond 2006, in order to identify

the main areas of difficulty. The next step is to define the strategy for entry, before launching the final negotiations with the countries that have made the greatest progress in their preparation for membership.

Finally, Jacques Ould Aoudia and Laurence Tubiana reexamine the issues surrounding the Euro-Mediterranean partnership, ahead of the 4th Congress to be held in November 2000 during the French presidency, as part of the Barcelona process. The authors' basic tenet is that the Partnership, which aims to foster greater economic openness among the Mediterranean partners of the Union in order to stimulate the required economic reforms, is at a standstill, owing to these countries' lack of practical commitment to the process. Moreover the gap between both shores of the Mediterranean continues to widen. The report recommends redefining the partnership in several ways: shifting greater responsibility to the Mediterranean countries by allowing them to manage the aid themselves, while establishing regular monitoring with the Union of progress in the reform process; making a proposal for the liberalization of agricultural trade flows which had hitherto been precluded from the partnership; negotiating the issue of migratory flows that will inevitably arise within the next 10-15 years, given the divergence in demographic trends between the respective sides; supporting greater inter-regional openness; defining long term development strategies on a joint basis (with particular reference to the pressure on water and land resources). The example of Japan and South East Asia bears testimony to the opportunities for the positive association of private investment and public, political and institutional measures.

In his contribution, Christian de Boissieu discusses several common themes that emerge from the reports.

Beyond 2001, the growth path in Europe will be dependent on the "response" to the new economy, the quality of governance in Europe and the content of structural reform; regarding the latter, his assessment is that structural unemployment, now close to 8% in France, should be reduced to 5% by 2005.

Secondly, steps should be taken to break out of the "institutional logjam" before the first stage of enlargement which could take place around 2005. Progress should be made during the six month French presidency on the basis of the Monti proposals, especially regarding the taxation of savings.

In order to improve coordination between economic policy and the social chapter in Europe, past studies should be used as the basis for a fuller definition of social indicators. In fact Christian de Boissieu finds that to a large extent the various reports fail to specify the degree and content of social Europe.

Regarding enlargement, he observes a gulf between closely associated countries for which there are clear prospects of membership –i.e. most of the Central European countries– and the other countries for which there is no commitment whatsoever regarding membership –namely the North

African countries. The appropriate time scale and optimum framework in terms of membership and the partnership network should be managed concurrently, bearing in mind that the optimum level mentioned above will inevitably be second tier.

In his concluding remarks, Christian de Boissieu states that Europe should give a clearer lead in defining political and economic cooperation, even though there is greater uncertainty surrounding the institutional debate.

Jean-Paul Fitoussi draws several conclusions in his comments on the seven reports. Firstly, regarding the four potential models for the future development of Europe –e.g. the separation of economic and social issues, the liberal model, the model of the return to national sovereignty and the federal model– his view is that Europe will probably choose a combination of the first two.

Secondly, given the investment backlog accumulated in Europe in the nineties, the potential “medium term” growth rate will be higher than is generally believed. He also adds that coordination does not address the issue of the methodology for establishing the new policies to be adopted for the transition from one type of economy to another, namely the move from the industrial economy to the knowledge economy. Regarding budgetary coordination and the *policy mix*, he is concerned that “coordination”, as recommended by Pierre Jacquet and Jean Pisani-Ferry, will be used as an excuse for further constraint on the budgetary decision making powers of member States. Furthermore this additional constraint would be of no benefit to a supranational budgetary authority.

However in Jean-Paul Fitoussi’s view, the lack of fiscal and social cooperation represents the main threat; his assessment is that the overall level of taxation and social charges is too high in relation to public spending and there should be a complete overhaul of taxation and social charges in France, Germany and Italy; Germany has already taken the lead, admittedly on a non-cooperative basis, by announcing substantial tax cuts, particularly in corporate taxation.

Finally, regarding the issue of enlargement and Euro-Mediterranean partnership, a clearer definition of the underlying project is required. The Mediterranean countries are genuinely Europe’s trading partners, on the same basis as Mexico in relation to the United States: trade with these countries creates reserves of potential growth. The varying levels of development in these countries represents a major advantage for Europe and the Europeans would be well advised to show greater enthusiasm.

In his concluding remarks, Jean-Paul Fitoussi states that the stakes in Europe are higher now than ever before; some major goals have been reached (Single Market, single currency). The finality of the move towards greater integration in Europe and the means for achieving the latter remain to be defined.

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale
01 42 75 76 13

Gilbert Cette

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Joël Maurice

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Politiques structurelles
Questions européennes*

Jean Pisani-Ferry

Chargé de la Mission
Conditions du retour au plein emploi
par le Premier ministre
Membre du CAE

*Politique économique
Questions européennes et internationales*

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
Développement durable
par le Premier ministre
Membre du CAE

*Environnement
Négociations commerciales multilatérales*

Lucile Olier

Conseiller Scientifique

Protection sociale

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires

01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr

