

## SOMMAIRE

### **AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 15 octobre 2003.... I - 1**

### **Première partie - Texte adopté le 15 octobre 2003..... 3**

<b>I</b>	<b>- LES NOUVELLES POLITIQUES CONJONCTURELLES APPELLENT UNE RÉÉVALUATION DU DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE .....</b>	<b>6</b>
	1. Mieux articuler les politiques conjoncturelles dans l'ensemble des politiques économiques et sociales en Europe et en France .....	6
	2. Tirer les leçons de la mise en œuvre du processus de Cologne .....	7
<b>II</b>	<b>- LA MAL GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO CONTRIBUE A LA MÉDIOCITÉ DE SES PERFORMANCES MACROÉCONOMIQUES .....</b>	<b>8</b>
	1. La zone euro s'avère jusqu'à présent incapable d'assurer la croissance escomptée .....	8
	2. La stabilité proclamée conduit à des résultats contradictoires .....	9
	3. Ces difficultés résultent d'une définition inadéquate et dissymétrique de la stabilité.....	10
<b>III</b>	<b>- LE NOUVEAU PACTE DE CROISSANCE ET D'EMPLOI DANS LA STABILITÉ DEVRAIT FAVORISER UNE COORDINATION PLUS AMBITIEUSE DES POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES.....</b>	<b>12</b>
	1. Délimiter précisément le champ d'application du nouveau Pacte ..	13
	2. Définir en commun les objectifs de croissance et d'emploi .....	14
	3. Mieux surveiller les différences d'inflation entre pays.....	16
	4. En revenir à une application stricte du Traité en matière de finances publiques.....	16
	5. Mieux coordonner les évolutions salariales dans la zone euro .....	17
<b>IV</b>	<b>- LE DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE DOIT ÊTRE AU CŒUR DE LA NÉGOCIATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PACTE .....</b>	<b>17</b>
	1. Entre la crise majeure et l'enlisement, un scénario de renégociation.....	17
	2. Garantir la crédibilité et l'efficacité du nouveau Pacte.....	19
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>		<b>23</b>
<b>ANNEXE A L'AVIS.....</b>		<b>47</b>
<b>SCRUTIN.....</b>		<b>47</b>

<b>RAPPORT présenté au nom de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture par M. Dominique Taddei, rapporteur .....</b>	<b>II - 1</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>TITRE I - DES POLITIQUES CONJONCTURELLES ÉLARGIES NÉCESSITENT UN DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE.....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE I - DES POLITIQUES CONJONCTURELLES ÉLARGIES ...</b>	<b>9</b>
<b>I - LES DEUX DIMENSIONS NOUVELLES DES POLITIQUES CONJONCTURELLES .....</b>	<b>9</b>
A - LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA POLITIQUE CONJONCTURELLE EST DEVENUE PREMIÈRE .....	9
1. La mise en place de l'euro .....	9
2. Le Pacte de stabilité et de croissance.....	10
B - DE NOUVELLES IMPLICATIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS LES POLITIQUES CONJONCTURELLES .....	10
1. La nécessaire prise en compte de l'évolution des revenus .....	11
2. La mise en œuvre des réformes de structures .....	11
<b>II - LA PLACE DES POLITIQUES CONJONCTURELLES DANS L'ENSEMBLE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES .....</b>	<b>12</b>
A - LES OBJECTIFS DÉCENNAUX .....	12
1. Un développement durable et équitable .....	12
2. Un plein emploi de qualité.....	13
3. L'éradication de la pauvreté et une répartition équitable des fruits de la croissance.....	14
4. Un financement équilibré de l'ensemble de la protection sociale ..	15
5. Des financements publics maîtrisés et compatibles avec les engagements européens et internationaux de la France et de ses partenaires.....	15
B - LES OBJECTIFS CONJONCTURELS ET LEUR COHÉRENCE...16	16
1. Au niveau européen .....	16
2. Au niveau national.....	18
<b>CHAPITRE II - LE DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE : LES PRINCIPES ET L'EXPÉRIENCE EUROPÉENNE .....</b>	<b>21</b>
<b>I - LES PRINCIPES .....</b>	<b>21</b>
A - POURQUOI PRIVILÉGIER LA NOTION DE DIALOGUE ? .....	21
B - LES DIVERSES FORMES DU DIALOGUE SOCIAL .....	22

C - EN QUOI PEUT CONSISTER UN DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE ? .....	23
<b>II - UNE PREMIÈRE ÉBAUCHE DE DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE EUROPÉEN : LE PROCESSUS DE COLOGNE .....</b>	<b>24</b>
A - HISTORIQUE DU PROCESSUS .....	24
1. Genèse de la décision du sommet de Cologne.....	24
2. La décision de Cologne .....	25
3. La mise en œuvre du processus de Cologne .....	26
B - EVALUATION DE L'ÉTAT DU PROCESSUS.....	27
1. Les insuffisances reconnues .....	27
2. Des initiatives pour l'améliorer .....	28
<b>TITRE II - DES PERFORMANCES MACROÉCONOMIQUES MÉDIOCRES, DUES À LA MAL GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO .....</b>	<b>29</b>
<b>CHAPITRE I - DES PERFORMANCES MACROÉCONOMIQUES MÉDIOCRES .....</b>	<b>31</b>
<b>I - LA ZONE EURO PARAÎT INCAPABLE D'ASSURER LA CROISSANCE ESCOMPTEE .....</b>	<b>32</b>
A - LES PERFORMANCES RÉELLES DEMEURENT SOUMISES À LA CONJONCTURE MONDIALE ET, NOTAMMENT, AMÉRICAINE .....	32
1. Le PIB .....	33
2. L'emploi .....	33
3. Le chômage .....	34
4. L'investissement.....	34
5. La productivité par tête.....	35
6. Le coût salarial par unité produite .....	36
B - UNE POLITIQUE ANTI-CYCLIQUE DÉFICIENTE .....	37
1. Aucun levier ne paraît capable par lui-même d'assurer une relance de l'économie .....	37
2. Les principaux acteurs semblent surtout occupés de faire porter les responsabilités sur d'autres.....	38
<b>II - LA STABILITÉ PROCLAMÉE CONDUIT À DES RÉSULTATS CONTRADICTOIRES.....</b>	<b>39</b>
A - LES FINANCES PUBLIQUES S'ÉLOIGNENT DES NORMES DE STABILITÉ FIXÉES EN 1997 .....	39
1. Les déficits des administrations publiques .....	39
2. L'endettement public .....	42

<b>B - LA STABILITÉ GLOBALE DES PRIX RECOUVRE UNE AGGRAVATION DU DIFFÉRENTIEL D'INFLATION AU SEIN DE LA ZONE .....</b>	<b>43</b>
1. Une stabilité globale des prix approximative .....	43
2. L'aggravation du différentiel d'inflation au sein de la zone .....	43
3. Comment expliquer ces différences d'inflation entre pays membres ? .....	47
4. Le principal inconvénient de cette aggravation des taux d'inflation.....	48
<b>CHAPITRE II - LA MAL GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO .....</b>	<b>53</b>
<b>I - UNE GOUVERNANCE DE LA ZONE NON SOUTENABLE ....</b>	<b>53</b>
<b>A - DES OBJECTIFS DÉFINIS DE MANIÈRE INADÉQUATE ET DISSYMMÉTRIQUE.....</b>	<b>53</b>
1. La définition de la stabilité des prix par la BCE.....	53
2. La définition de la stabilité des finances publiques par le Pacte de 1997.....	59
<b>B - UN ENSEMBLE INCOHÉRENT ET LACUNAIRE.....</b>	<b>66</b>
1. L'absence de cohérence entre les objectifs et les instruments .....	66
2. L'ensemble actuel souffre de lacunes.....	66
<b>II - DE L'ASSOUPLISSEMENT DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE À SA NÉCESSAIRE RENÉGOCIATION ...</b>	<b>68</b>
<b>A - L'ADOPTION D'UN NOUVEAU CRITÈRE DE CALCUL DES « DÉFICITS EXCESSIFS ».....</b>	<b>69</b>
<b>B - LA RECHERCHE D'AUTRES CRITÈRES .....</b>	<b>71</b>
1. Le ratio de l'endettement public sur le PIB .....	71
2. L'empilage des critères.....	71
3. La recherche d'une solution hybride .....	72
<b>C - L'ABANDON DE L'AUTOMATICITÉ DES CRITÈRES.....</b>	<b>72</b>
<b>D - LA TRANSFORMATION DU RÉGIME DES SANCTIONS .....</b>	<b>73</b>
<b>TITRE III - POUR UNE COORDINATION PLUS AMBITIEUSE OU COMMENT ARTICULER UN « PACTE DE CROISSANCE ET D'EMPLOI, DANS LA STABILITÉ » AVEC LE DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE.....</b>	<b>75</b>
<b>CHAPITRE I - UN NOUVEAU PACTE DE CROISSANCE ET D'EMPLOI, DANS LA STABILITÉ .....</b>	<b>77</b>
<b>I - NÉCESSITÉ ET CHAMP D'APPLICATION D'UNE COORDINATION PLUS AMBITIEUSE .....</b>	<b>77</b>

A - L'IMPORTANCE ACCRUE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES ET DES REVENUS NATIONAUX.....	78
B - LA NÉCESSITÉ DE POLITIQUES NATIONALES DIFFÉRENCIÉES.....	80
1. Le cas de chocs asymétriques.....	81
2. Le cas de chocs symétriques.....	81
<b>II - LES ENJEUX D'UN NOUVEAU PACTE.....</b>	<b>83</b>
A - POURQUOI AFFICHER LA CROISSANCE COMME PREMIER OBJECTIF ?.....	83
B - POURQUOI AFFICHER ÉGALEMENT L'EMPLOI COMME OBJECTIF DE CE PACTE ?.....	84
C - POURQUOI, ENFIN, AFFICHER LA STABILITÉ COMME UNE CONDITION NÉCESSAIRE ?.....	84
<b>III - LES OBJECTIFS D'UN NOUVEAU PACTE .....</b>	<b>85</b>
A - LA CROISSANCE ET L'EMPLOI.....	85
1. Comment évaluer la croissance potentielle ?.....	85
2. Les objectifs de croissance .....	88
B - LA STABILITÉ DES PRIX.....	91
C - LES OBJECTIFS DE FINANCES PUBLIQUES.....	92
D - LES ORIENTATIONS DES ÉVOLUTIONS SALARIALES .....	95
1. Des orientations générales de long terme .....	95
2. A quel niveau les appliquer ? .....	95
3. Des modalités différentes par pays .....	96
4. Des rythmes différents suivant la conjoncture.....	96
<b>CHAPITRE II - ELABORATION ET MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PACTE .....</b>	<b>99</b>
<b>I - D'UN PACTE À L'AUTRE .....</b>	<b>99</b>
A - QUEL SCÉNARIO ? .....	99
B - LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET D'ADOPTION DE CE NOUVEAU PACTE.....	100
<b>II - LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PACTE.....</b>	<b>101</b>
A - LA MISE EN COHÉRENCE DE L'ENSEMBLE DES PROCÉDURES .....	101
B - LE RÉGIME DES SANCTIONS.....	101
1. Nature des sanctions .....	101

2. Procédure de mise en œuvre des sanctions .....	102
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>105</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>107</b>
Annexe 1 : Les bases institutionnelles de la gouvernance de la zone euro .....	109
Annexe 2 : Le Traité d'Amsterdam et les processus de Luxembourg et de Cardiff .....	119
Annexe 3 : Résolution du Conseil européen sur le Pacte européen pour l'emploi (Cologne, juin 1999).....	123
Annexe 4 : La procédure d'élaboration des GOPE et le dispositif français ....	127
Annexe 5 : Extraits des conclusions du Conseil européen de Lisbonne (23 et 24 mars 2000).....	131
<b>LISTE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>133</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>135</b>

## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mercredi 15 octobre 2003**



**Première partie**  
**Texte adopté le 15 octobre 2003**



Le 9 juillet 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis intitulés « *Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en Europe et en France* ».<sup>1</sup>

La section a désigné M. Dominique Taddei comme rapporteur.

\*  
\*      \*

Il est généralement admis que l'on ne peut plus limiter la politique conjoncturelle aux seules politiques budgétaire et monétaire. Il convient, au contraire, d'en adopter une vision élargie, intégrant notamment la dimension des revenus. En effet, la médiocrité des performances macroéconomiques de l'ensemble de la zone euro, liée pour une large part à sa mal gouvernance, plaide en faveur d'une coordination plus poussée des politiques nationales, s'appuyant sur une approche renouvelée du rôle des partenaires sociaux en la matière :

- d'une part, l'évolution des revenus est de plus en plus prise en considération, moins dans une optique de répartition du revenu national et des « fruits de la croissance » que d'instrument des objectifs économiques de stabilité à court ou moyen terme ;
- d'autre part, la volonté de mener des réformes de structures pour améliorer le fonctionnement des marchés, et particulièrement du marché du travail, est très fréquemment présentée comme condition plus ou moins préalable des performances macroéconomiques ; cela conduit à insister de façon pressante sur le rôle des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de ces réformes.

Dans le cadre de l'Union européenne, le « *dialogue macroéconomique* » associe précisément, depuis le sommet de Cologne de juin 1999, les grands décideurs traditionnels de la politique économique (gouvernements et administrations économiques, parlements, Banque centrale) et les partenaires sociaux dans un échange sur les orientations à court et à long terme. A cet égard, il faut bien garder à l'esprit, d'une part, que le dialogue (sans conclusions normatives juridiquement imposables) et la négociation collective ne doivent surtout pas être confondus et, d'autre part, qu'il est nécessaire d'assurer la complémentarité entre le « *sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi* » (créé en mars 2003 pour augmenter l'efficacité du dialogue social européen) et le dialogue macroéconomique. L'objet de ce dernier est donc *un policy mix* doublement élargi : non seulement, sont concernées les politiques budgétaires et monétaire, mais aussi, comme nous le verrons, les politiques des revenus, dans le respect du caractère plus ou moins décentralisé des négociations dans chacun des pays et des responsabilités exercées librement par les partenaires sociaux ; en outre, ce dialogue s'intéresse tant aux politiques

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 137 voix contre 3 et 32 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe)

conjuncturelles qu'aux réformes de structures et à l'amélioration des facteurs de production, aux effets plus dilués dans le temps.

Le présent avis s'efforce de tirer les leçons de l'expérience acquise en la matière. Il est articulé autour de quatre convictions :

- premièrement, les nouvelles politiques conjoncturelles appellent une réévaluation du dialogue macroéconomique ;
- deuxièmement, la mal gouvernance de la zone euro se traduit par des performances médiocres ;
- troisièmement, il importe de négocier un nouveau Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité ;
- quatrièmement, le dialogue macroéconomique doit être au cœur de l'élaboration et de la mise en œuvre du nouveau Pacte.

## **I - LES NOUVELLES POLITIQUES CONJONCTURELLES APPELLENT UNE RÉÉVALUATION DU DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE**

Avec la mise en place de l'euro, non seulement la politique conjoncturelle devrait être élargie aux questions de la répartition des « *fruits de la croissance* » et de la compétitivité des entreprises, mais cet élargissement devrait reposer sur un dialogue macroéconomique, dont le processus de Cologne fournit la meilleure esquisse.

### **1. Mieux articuler les politiques conjoncturelles dans l'ensemble des politiques économiques et sociales en Europe et en France**

C'est en fait une double articulation qu'il convient d'assurer : d'une part, celle entre le niveau européen et le niveau national ; d'autre part, celle entre les objectifs de long terme et les objectifs conjoncturels.

#### *1.1. En Europe*

La mise en place de l'euro a transféré, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la politique monétaire du niveau national au niveau de la zone, sous la responsabilité exclusive de la Banque centrale européenne (BCE). Par ailleurs, les finances publiques sont désormais encadrées par un Pacte de stabilité et de croissance (adopté par le Conseil européen d'Amsterdam de fin juin 1997) dont on sait les difficultés d'application, au point qu'il fait l'objet de « ré-interprétations » ambiguës de plus en plus fréquentes de la part des instances officielles : ainsi, on ne sait plus si le critère de déficit budgétaire est celui de 3 % du déficit courant (qui correspond à la lettre du Pacte) ou d'une réduction annuelle de 0,5 % du déficit structurel (qui correspondrait à son nouvel esprit).

Les politiques conjoncturelles ne peuvent prétendre être une fin en soi et leurs effets doivent toujours être mesurés en fonction de finalités situées à des

horizons plus lointains. Le sommet de Lisbonne de mars 2000 a ainsi explicité quelques grands objectifs délimités, de façon conventionnelle, à dix ans.

### *1.2. En France*

On pourrait sans doute retenir cinq objectifs de long terme : un développement durable et équitable ; un plein emploi de qualité ; l'éradication de la pauvreté et une répartition équitable des fruits de la croissance ; un financement équilibré de l'ensemble de la protection sociale ; des financements publics maîtrisés et compatibles avec les engagements européens et internationaux de la France et de ses partenaires

Au niveau de chaque pays, on définit usuellement quelques grands indicateurs conjoncturels (la croissance, la diminution du chômage, la maîtrise des finances publiques, l'évolution des revenus...) qui apparaissent souvent comme des étapes intermédiaires, à deux ou trois ans, de ces objectifs de plus long terme. Or, on ne dispose pour les atteindre que d'un nombre limité d'instruments : les politiques budgétaires, les politiques d'emploi et, concernant les partenaires sociaux, les négociations collectives. Devant cette difficulté, deux précautions sont essentielles : la première est de ne pas se donner un trop grand nombre d'objectifs budgétaires, qui pourraient s'avérer contradictoires entre eux ou dont la réalisation simultanée sacrifierait d'autres finalités ; la seconde consiste à distinguer clairement la maîtrise des finances publiques à différents horizons.

## **2. Tirer les leçons de la mise en œuvre du processus de Cologne**

Le processus initié par le Conseil européen de Cologne de juin 1999 a constitué, tout à la fois, la troisième composante de la « *stratégie pour l'emploi* » lancée dix-huit mois plus tôt et une première ébauche de dialogue macroéconomique en Europe. Seul espace de discussion au sein duquel tous les acteurs, y compris monétaires, pesant sur la définition et la mise en œuvre de la politique économique peuvent se retrouver, il a sans doute permis à tous les participants de se familiariser avec les mécanismes de l'Union économique et monétaire et de progresser vers une compréhension commune de la situation économique européenne.

Pourtant presque personne en Europe ne semble en avoir connaissance et les initiés eux-mêmes n'en parlent qu'avec réticence. Cela renvoie notamment au caractère confidentiel de la procédure, condition posée dès l'origine par la BCE pour accepter de participer à ces rencontres. La décision du Conseil européen de mars 2003, qui institue un « *sommet social tripartite* », cite justement le dialogue macroéconomique mais sans préciser comment il s'articule avec le nouveau « *sommet* ». Il conviendrait pourtant de ne pas le diluer à travers la multiplicité des procédures et d'en faire, au contraire, un lieu essentiel de la crédibilité collective de la politique économique et sociale de l'Union européenne.

## II - LA MAL GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO CONTRIBUE A LA MÉDIOCITÉ DE SES PERFORMANCES MACROÉCONOMIQUES

Si l'euro se porte (presque trop) bien, les pays de la zone euro se portent mal. Les performances macroéconomiques de la zone euro, jusqu'ici fort décevantes, souffrent, en effet, d'une insuffisance systémique telle que les instruments de stabilité s'avèrent surabondants, tandis que les stimulations de la croissance sont inexistantes. Cela pose très directement la question de la gouvernance économique d'ensemble.

### 1. La zone euro s'avère jusqu'à présent incapable d'assurer la croissance escomptée

Quand on examine les principaux indicateurs réels, la zone euro semble ne pas pouvoir mettre en œuvre toutes ses potentialités, et on observe que les pays membres demeurent soumis à la conjoncture mondiale et, plus particulièrement, américaine. De plus, la politique anti-cyclique s'avère particulièrement défaillante, aucun levier ne paraissant capable par lui-même d'assurer une relance de l'économie :

- la politique monétaire ne dispose plus actuellement que d'une capacité limitée de baisse des taux d'intérêt ;
- la politique budgétaire est privée de moyens d'action : le niveau dérisoire du budget communautaire (à peine plus de 1 % du PIB) n'offre guère de marge de manœuvre et les pays les plus importants sont hors d'état de jouer leur rôle normal de « locomotives » ;
- les ajustements par la flexibilité des prix et des salaires demanderaient plus de dix ans pour permettre de ramener à l'équilibre, comme le démontrent de nombreuses études américaines et européennes ;
- les politiques structurelles n'ont par nature aucune efficacité immédiate quelle que soit leur efficacité à plus long terme et s'abritent derrière elles, dans une conjoncture déprimée, ne sert à rien d'autre qu'à cacher une démission collective ;
- les discussions sur le mérite des « *stabilisateurs automatiques* » traduisent d'ailleurs bien le désarroi actuel : d'après les services de la Commission, ils ne réduisent en moyenne que d'un tiers l'impact des fluctuations économiques. Ceci justifie d'autant moins qu'on décide d'en atténuer la portée par l'introduction d'une norme a-cyclique de réduction des déficits « structurels ».

## 2. La stabilité proclamée conduit à des résultats contradictoires

La « stabilité » a été, depuis plus de dix ans, un mot-clé de l'intégration économique et monétaire de l'Union européenne. Mais, à y regarder de plus près, on notera que, suivant que cette stabilité concerne les finances publiques ou les prix, elle comporte des exigences différentes ... qui peuvent même apparaître contradictoires !

### 2.1. *Les finances publiques s'éloignent des normes de stabilité fixées en 1997*

Les déficits des administrations publiques, qui étaient tombés à moins de 1 % du PIB dans l'ensemble de la zone à la fin de l'an 2000, sont depuis fortement remontés. Ce retournement est dû au ralentissement de l'activité, auquel se sont ajoutées des baisses délibérées des taux d'imposition dans certains pays. En réalité, aucun des deux objectifs fixés par le Pacte de stabilité et de croissance n'a pu être atteint :

- l'équilibre budgétaire à moyen terme devait initialement être réalisé en 2000, puis en 2002. Le ralentissement de l'activité a ensuite conduit à le fixer à 2004, avant de le reporter à 2006, en l'assortissant d'ailleurs d'une nouvelle contrainte (une baisse annuelle de 0,5 point de PIB du déficit « structurel »). Le ratio moyen de déficit atteint sur la moyenne des cinq années d'application du Pacte donne la mesure de l'échec enregistré : ce ratio est de plus de 1,5 % du PIB pour l'ensemble de la zone, allant de 0,5 % pour l'Espagne à 2,3 % pour la France. Or ce ratio continue d'augmenter ;
- le déficit ne devait pas dépasser 3 % du PIB en cas de ralentissement conjoncturel. L'Allemagne et la France n'ont pas su, ou pas voulu, s'y soumettre depuis 2002 et ne semblent pas pouvoir le faire dans un avenir proche : après bien des péripéties, les dernières tractations conduites à Stresa, les 12 et 13 septembre derniers, font apparaître la possibilité d'un compromis suivant lequel la France devrait retrouver un ratio de déficit inférieur à 3 % en 2005. Il est évident que le plafond de 3 % sera franchi par un nombre croissant de pays, sauf recours à de nouvelles mesures pro-cycliques de freinage des dépenses publiques.

En conséquence, après avoir décru jusqu'en 2001, le taux d'endettement a recommencé à augmenter, cette dégradation affectant principalement l'Allemagne (environ 63 % en 2003) et la France (autour de 62 %) qui demeurent toutefois proches du niveau de référence de 60 % du PIB, alors que l'Italie a encore un taux de 106 %, la moyenne de la zone euro étant cette année de l'ordre de 70 %.

## 2.2. *La stabilité globale des prix recouvre une aggravation du différentiel d'inflation au sein de la zone*

La période de préparation à l'euro avait permis d'assister à une convergence spectaculaire des taux d'inflation qui a été maximale en 1997. Mais tout s'est ensuite passé comme si ce rendez-vous ponctuel, imposé par les « règles de Maastricht », pouvait être oublié dès l'éligibilité à l'euro acquise. On observe, en effet, une divergence marquée à partir du milieu de l'année 2000, qui retrouve, en 2002, son amplitude de 1995 et rend, depuis lors, de plus en plus difficile la poursuite d'une politique monétaire adéquate pour l'ensemble de la zone. Les pays les plus « vertueux » ou ceux qui pourraient être menacés d'une déflation sont en effet pénalisés en termes de croissance par le taux d'intérêt nominal appliqué à l'ensemble de la zone : ainsi l'Allemagne, dont la situation économique est la plus préoccupante, connaît-elle les taux réels à court terme les plus élevés du fait du rythme lent de son inflation, l'écart atteignant 3,6 points avec l'Irlande qui bénéficie de taux réels très négatifs, du fait d'une hausse plus forte des prix.

Des difficultés supplémentaires sont apparues du fait que les différences observées en matière de déficit budgétaire allaient en sens contraire de celles constatées en matière d'inflation. Les deux conceptions officiellement admises de la stabilité (prix et finances publiques) apparaissent dès lors fondamentalement incompatibles dans la réalité actuelle de la zone euro, au point que seuls deux pays sur douze les respectent simultanément, d'ailleurs de justesse (Autriche et Belgique). A l'évidence, un *policy mix* efficace supposerait que l'usage des autres instruments de la politique conjoncturelle soit nettement différencié de pays à pays, afin de compenser le caractère trop restrictif ou trop permissif des taux d'intérêt réels.

## 3. Ces difficultés résultent d'une définition inadéquate et dissymétrique de la stabilité

Ceci se vérifie tout à la fois pour la définition de la stabilité des prix et pour celle de la stabilité budgétaire.

### 3.1. *La définition de la stabilité des prix*

Initialement, la stabilité des prix a été définie par la BCE comme un plafond de 2 % de hausse de l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) pour l'ensemble de la zone euro. Cette définition était dissymétrique, puisqu'elle ne retenait que le risque d'inflation et négligeait celui de déflation.

Le Conseil des gouverneurs a, dans sa communication du 8 mai 2003, proposé une « *clarification* » de cette définition qui répond à une bonne partie des critiques émises depuis plusieurs années notamment par le Conseil économique et social : il « *visera à maintenir les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 % à moyen terme* » et à « *aménager une marge de sécurité suffisante pour se prémunir contre les risques de déflation* » qui ont « également

*trait à la question de l'existence potentielle d'un biais de mesure dans l'indice des prix et aux implications des écarts d'inflation au sein de la zone euro ». Il y a donc bien des raisons explicites de combattre un trop fort ralentissement des prix et cette définition de la stabilité des prix est, à l'évidence, beaucoup plus convaincante.*

Pour notre Assemblée, cette approbation de la nouvelle stratégie de politique monétaire ne saurait pourtant être inconditionnelle. Elle déplace, en fait, le débat sur deux questions essentielles trop souvent occultées : d'une part, la légitimité des interventions de la BCE et donc les conditions de transparence et d'évaluation externe de cette politique ; d'autre part, la meilleure articulation de la politique monétaire avec les autres composantes d'un *policy mix* élargi.

### *3.2. La définition de la stabilité budgétaire*

Les résultats obtenus depuis cinq ans en matière de finances publiques ont été loin de correspondre aux deux objectifs énoncés dans le Pacte. Il est coutumier d'en adresser le reproche principal aux trois plus grands pays de la zone, qui représentent les deux tiers de son PIB et de sa population. Mais si ces pays se sont affranchis des règles qu'ils avaient largement contribué à établir, c'est que l'observation de celles-ci ne s'appuyait sur aucune légitimité, qu'il s'agisse de l'énoncé d'une norme de long terme ou de la fixation d'un plafond à court terme, applicable dans les phases de ralentissement économique.

La cible de long terme de 0 % pour les déficits publics n'a aucune justification, ni juridique (elle ne figure pas dans le Traité et contredit de fait celles qui y sont retenues, c'est à dire 60 % du PIB pour l'endettement et 3 % du PIB pour le déficit), ni historique (sur les trente dernières années, elle n'a été atteinte qu'une seule année en Europe et trois aux Etats-Unis), ni économique, sauf à viser l'extinction progressive du marché des titres publics. Malgré l'heureux renoncement récent à tout échéancier pour la réalisation de cet objectif, on ne peut ignorer que cette règle de 0 % a servi de justification à la transformation du ratio de déficit de 3 % : de norme de long terme dans le Traité de Maastricht, cette dernière est devenue le plafond de court terme contre lequel viennent s'assommer aujourd'hui les économies européennes.

En fait, c'est l'idée même d'un plafond intangible qui n'est pas soutenable : dès lors que l'on admet que l'augmentation du déficit budgétaire joue un rôle de soutien à court terme de la conjoncture, la question du ratio de déficit doit dépendre de la gravité du ralentissement de l'activité et de la situation financière antérieure (ratio de la dette et/ou déficit de l'année précédente). Une autre conséquence logique des obligations inscrites dans le Traité de Maastricht est, en effet, de ne pas considérer que le déficit budgétaire soit le seul critère d'appréciation de la contribution d'un pays à la stabilité de l'ensemble de la zone. Le niveau initial de son taux d'endettement doit être évidemment pris simultanément en considération, à la fois parce qu'il fournit le ratio de déficit public soutenable, mais aussi parce qu'il indique le stock de prélèvements qu'effectue ce pays sur l'épargne disponible dans l'ensemble de la zone.

Par ailleurs, toute règle automatique a pour elle l'apparence de la simplicité et de l'objectivité, mais elle est sous-optimale si elle s'avère trop contraignante face à des situations mal envisagées ou non anticipées. Ainsi, le Pacte avait bien prévu une situation de récession sévère mais la situation présente de croissance durablement ralentie, entre 0 et 2 % l'an, c'est-à-dire nettement au-dessous du potentiel de croissance et qui justifierait des mesures coordonnées de relance, n'avait pas été envisagée.

Enfin, si aucun Pacte européen de cette nature ne peut évidemment être crédible sans prévoir un régime de sanctions pour les pays qui ne le respecteraient pas, encore faut-il que ce dispositif soit lui-même crédible. Or, les règles adoptées dans le Pacte ne le sont manifestement pas d'un triple point de vue : l'actuel dispositif est inopérant parce que l'instance chargée de sanctionner est à la fois juge et partie face à des opinions publiques et à des parlements qu'il est pourtant déterminant de convaincre dans tout ensemble démocratique ; il est injuste de ne pas traiter de la même façon les grands et les petits pays ; il est enfin incohérent que les sanctions ajoutent aux dépenses des pays déficitaires.

A supposer même que le compromis de Stresa des 12 et 13 septembre 2003 puisse être respecté, il n'en marquerait pas moins un nouvel affaiblissement, sans doute irrémédiable, du Pacte de 1997. En effet, la jurisprudence ainsi établie signifierait qu'à moins d'admettre des dérogations pour certains pays, ce qui serait évidemment illégitime, la règle du plafond risquerait d'être interprétée comme suit : un pays peut dépasser le plafond de 3 % pendant quatre années consécutives, en prenant même des mesures discrétionnaires d'aggravation de ce déficit pendant au moins les trois premières années, pourvu qu'avant la fin de la troisième année il s'engage à repasser sous le plafond au cours de l'année suivante ... Arrivés à ce point, les partisans sincères d'une plus grande coopération au sein de la zone euro conviendraient sans doute qu'il vaut mieux songer à changer le Pacte

### **III - LE NOUVEAU PACTE DE CROISSANCE ET D'EMPLOI DANS LA STABILITÉ DEVRAIT FAVORISER UNE COORDINATION PLUS AMBITIEUSE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**

Les incohérences systémiques sont devenues si flagrantes qu'une renégociation officielle de l'ensemble du Pacte de 1997 est devenue urgente. Mais si l'on veut aboutir, enfin, à une coordination efficace de l'ensemble de la politique économique dans la zone euro, l'objet de cette renégociation ne devra manifestement pas se cantonner à la politique budgétaire, mais concerner l'ensemble du « *policy mix* élargi ».

### **1. Délimiter précisément le champ d'application du nouveau Pacte**

De même que l'élargissement en cours de l'Union européenne à vingt-cinq pays, en attendant sans doute d'autres pays encore, le renoncement répété de trois pays déjà membres à entrer dans la zone euro crée une situation radicalement nouvelle, dont il faut apprécier la portée dans tous les domaines et notamment celui de la politique conjoncturelle qui nous concerne plus particulièrement ici :

- il faut reconnaître aux nouveaux membres de l'Union, à l'économie moins avancée et plus fragile, le droit de choisir (*opting out*) qui a déjà été accordé au Danemark et au Royaume-Uni et ne pas prétendre leur imposer l'adhésion à l'euro alors même que la Suède s'en est depuis l'origine déliée unilatéralement ;
- la préoccupation du Conseil économique et social est également d'harmoniser le plus rapidement possible les droits et devoirs de tous les pays déjà membres ou futurs candidats à l'entrée dans la zone. C'est notamment le cas pour le différentiel d'inflation qui est présentement un préalable à l'entrée, mais qui n'est pas actuellement pris en compte pour les Douze. C'est pourquoi, il importe que le nouveau Pacte incorpore ce critère pour l'ensemble des pays membres, comme on le verra plus loin ;
- en contrepartie de ces facilités nouvelles offertes aux pays candidats, on doit bien convenir que les risques de *dumping* fiscal et social sont considérables de la part de pays qui connaissent des retards de productivité et de salaire sans précédent dans l'Union européenne, et qui ne pourraient plus être compensés par des variations de change. A défaut de faire de l'harmonisation une condition préalable à l'élargissement de la zone, car elle risquerait de renvoyer la question à plusieurs décennies, l'adoption d'un nouveau Pacte devrait inclure une règle de majorité qualifiée dans ces domaines entre les signataires.

Le présent avis se limite à des préconisations concernant la renégociation d'un Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité propre à la zone euro. Cela doit conduire à poser un ensemble de questions dont notre Assemblée aurait à se saisir : un nouveau Pacte ayant défini - dans le cadre d'une coopération renforcée - les règles de coordination d'une partie de l'Union européenne, quelles modifications institutionnelles doivent intervenir pour permettre aux seuls pays concernés d'élaborer, de valider et de mettre en œuvre ces règles ? Quelles autres règles peuvent être codéfinies pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, y compris au niveau des politiques budgétaires ?

## 2. Définir en commun les objectifs de croissance et d'emploi

Le Conseil économique et social considère que les évaluations disponibles de la croissance potentielle ne reposent en rien sur un constat d'évidence, mais justifieraient, au contraire, une évaluation contradictoire et pluraliste, dont l'importance nécessite la transparence. A cet effet, les instances européennes et françaises, s'inspirant des méthodes retenues par la Banque d'Allemagne et la Banque d'Angleterre, devraient établir leurs estimations à partir des taux d'emploi de la main d'œuvre, qui paraissent plus fiables, et en tous les cas plus stables, que les mesures toujours discutables du chômage structurel ou du « *taux de chômage non accélérateur d'inflation* » (NAIRU), même en tenant compte de ses variations dans le temps.

Un consensus sur les rythmes possibles et souhaitables pour chaque pays est au demeurant indispensable, puisqu'il intervient dans le calcul du déficit structurel, de la progression de la masse monétaire, etc. Ces objectifs devraient évidemment distinguer deux horizons :

- de un à trois ans, l'objectif consisterait à atteindre la production potentielle, déterminée par la croissance potentielle, à laquelle il faut ajouter ou soustraire l'écart de production initiale. Ainsi, compte tenu de la médiocrité des résultats enregistrés depuis au moins deux ans, on peut estimer que le déficit de production est aujourd'hui d'au moins 3 points. Il s'ensuit que les pays européens disposent pour les trois années qui viennent d'une potentialité de croissance annuelle non-inflationniste du PIB de plus de 3 %, soit au moins 1 point de plus que ce qui correspondrait à un degré stable d'utilisation des facteurs de production : ceci est d'ailleurs conforme à ce que l'on a pu observer en France lors des deux dernières phases d'expansion (1988-1990 et 1997-2001) ;
- de quatre à dix ans, il s'agit d'éléver, autant que faire se peut, le taux de croissance potentielle : pour ce qui est d'augmenter le taux d'activité de la population en âge de travailler, les objectifs européens ont été clairement quantifiés à Lisbonne, puis précisés au sommet de Stockholm en 2002 ; leur application à la France repose pour l'essentiel sur le taux d'activité des salariés en deuxième partie de carrière ; le Conseil économique et social a étudié récemment cette question de façon circonstanciée dans son avis intitulé « *âge et emploi à l'horizon 2010* », sur le rapport de M. Bernard Quintreau (JO n° 20 du 31 octobre 2001) et il confirme ses préconisations antérieures ; pour ce qui concerne la productivité du travail par tête, la faiblesse historique du taux de croissance depuis près d'une dizaine d'années apparaît due à l'effet transitoire de politiques privilégiant la composante en emplois de la croissance (allègements de charges sur les bas salaires et/ou réduction du temps de travail) ; leur simple

maintien au niveau actuel devrait entraîner un redressement de la croissance de la productivité par tête de l'ordre de 0,5 % par an ; il va de soi que toutes les mesures qui tendront à stimuler les investissements productifs, les efforts de formation initiale et tout au long de la vie, ainsi que les dépenses de recherche et de développement, ou encore une meilleure organisation de la production et du travail, devraient agir dans le même sens.

Dès lors, il devrait être possible de donner une plus grande crédibilité aux objectifs ambitieux d'amélioration de l'emploi, qui ont été définis en commun lors du sommet de Lisbonne et précisés, particulièrement pour l'emploi des femmes et des salariés en dernière partie de carrière, lors du sommet de Stockholm.

Enfin, les objectifs de croissance et d'emploi, dans l'ensemble de la zone, peuvent se trouver gravement compromis, à la suite d'un mouvement spéculatif à la hausse de l'euro, qui viendrait ruiner la compétitivité de bon nombre de nos industries, notamment de celles qui sont tournées vers les exportations à destination du reste de l'Europe et du monde. Il convient, à cet égard, que le Conseil exerce pleinement la responsabilité que lui a confiée l'article 111 du Traité de « *formuler les orientations générales de politique de change* » et qu'il demande expressément à la BCE, autant que possible en concertation avec les autres banques centrales concernées, de procéder à toutes les interventions nécessaires visant à atteindre les objectifs fixés ; il y va notamment du maintien de nos parts de marché et de l'équilibre de nos paiements extérieurs.

Dans cet esprit, conformément à toutes ses positions antérieures, notre Assemblée souhaite que les propositions de la présidence italienne du Conseil européen, de même que la récente initiative franco-allemande pour l'emploi et la croissance, visant notamment à développer les infrastructures de transport, d'énergie, de télécommunications, soient fusionnées et adoptées par les Quinze. Elle souhaite également que le financement en soit arrêté dès les prochaines semaines, afin que les premiers chantiers puissent s'ouvrir dans les plus brefs délais, notamment quand il s'agit de projets depuis trop longtemps différés. Par la suite, l'accélération ou le ralentissement des autres chantiers devra logiquement tenir compte du rythme de croissance économique de la zone.

Le Conseil économique et social considère que les décisions résultant de cette démarche devraient être intégrées dans le nouveau Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité tant il estime que ces différents objectifs doivent être atteints, non par des procédures isolées, mais au contraire unifiées.

### **3. Mieux surveiller les différences d'inflation entre pays**

Le nouveau Pacte devrait, après débat, intégrer la nouvelle définition de la stabilité des prix adoptée par la BCE, après une concertation approfondie avec tous les partenaires européens. Sa ratification par toutes les instances concernées donnerait, à l'évidence, à la stratégie de politique monétaire une légitimité sans précédent et sans égal, sans empiéter sur l'indépendance de la BCE.

Mais il conviendrait aussi de débattre très largement de ce que peuvent avoir de légitimes ou d'illégitimes les écarts de prix entre pays, qui traduisent un usage différent de ce bien commun qu'est la stabilité des prix. C'est pourquoi, le Conseil économique et social préconise d'introduire dans le nouveau Pacte le principe de lignes directrices concernant les taux d'inflation de chaque pays. Celles-ci feraient l'objet d'une concertation dans le cadre du dialogue macroéconomique avant d'être incorporées dans les grandes orientations des politiques économiques (GOPE). De façon générale, pour un pays proche de la moyenne de la zone, le taux d'inflation indicatif ne devrait pas avoir beaucoup de raison de s'écartez de la norme retenue par la BCE (proche de 2 % par an). En revanche, pour les pays moins développés et engagés dans un processus de convergence réelle, on devrait convenir d'un taux supérieur de 0,5 ou 1 point.

### **4. En revenir à une application stricte du Traité en matière de finances publiques**

D'une part, les pays membres de la zone euro ne devraient pas dépasser un ratio de déficit de 3 % du PIB sur l'ensemble d'un cycle (de cinq à six ans), chaque pays étant ainsi conduit à assainir ses finances dans les phases de reprise ; d'autre part, ils devraient ramener progressivement leur taux d'endettement à 60 % du PIB ; le déficit devrait être d'autant plus réduit qu'un pays aurait un endettement initial supérieur à 60 %, une inflation supérieure à 2 % et/ou une croissance potentielle inférieure à 3 %, à l'horizon de trois ans, et être relevé quand ces trois critères seraient inversés.

L'appréciation de l'application de ces critères devrait obéir à deux caractéristiques fondamentales : d'une part, elle devrait relever d'une procédure discrétionnaire et non pas (pseudo) automatique ; d'autre part, elle devrait être multicritères, c'est à dire s'effectuer en même temps que celle concernant les autres objectifs figurant dans le Pacte. En particulier, le jugement porté sur le respect des normes de déficit devrait prendre en compte le niveau d'endettement, la croissance (effective et potentielle), l'emploi (création nette et taux de chômage), l'inflation (observée et sous-jacente). Alors, le nécessaire système de sanctions pourrait s'appliquer avec une légitimité sans faille.

### **5. Mieux coordonner les évolutions salariales dans la zone euro**

En la matière, il conviendrait de donner des orientations générales sur les évolutions souhaitables afin d'assurer une meilleure coordination, de promouvoir une convergence à la hausse du niveau de vie en Europe et d'éviter la concurrence sociale et salariale négative. Ces orientations de long terme devraient permettre d'atteindre plusieurs objectifs complémentaires, trop souvent jugés contradictoires : assurer une progression régulière du pouvoir d'achat de l'ensemble des salariés ; maintenir les entreprises des différents pays en situation de compétition loyale ; favoriser tout à la fois le financement régulier d'une augmentation de la consommation et de l'investissement.

Afin de respecter simultanément l'ensemble des objectifs énumérés ci-dessus, les coûts salariaux réels devraient ainsi progresser dans le long terme au même rythme que la productivité par tête. Cette référence à l'évolution d'ensemble des salaires est conforme au principe de subsidiarité qui, en ce domaine, reconnaît l'autonomie de chaque pays, et des partenaires sociaux dans chacun d'entre eux, dans la répartition des fruits de la croissance entre les différentes catégories de salaires, entre salaire direct et indirect, entre les différentes formes de ce dernier, ou encore entre augmentation du pouvoir d'achat et une forme ou une autre de réduction du temps de travail.

La situation conjoncturelle de chaque pays et, notamment, l'avance ou le retard pris par la masse salariale par rapport aux autres composantes du revenu national, devraient faire l'objet d'un suivi attentif. C'est ici que le dialogue macroéconomique européen et national permettrait, non pas nécessairement de dégager des consensus, mais de faciliter la compréhension que chaque partie a de la situation d'ensemble et d'éclairer les différentes mesures propres à l'améliorer.

## **IV - LE DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE DOIT ÊTRE AU CŒUR DE LA NÉGOCIATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PACTE**

La définition en commun des objectifs macroéconomiques poursuivis, pour nécessaire qu'elle soit, ne peut évidemment remplir les conditions suffisantes de l'adoption d'un nouveau Pacte. Celles-ci impliquent tout à la fois de proposer un scénario de renégociation de ce Pacte et de garantir sa crédibilité et son efficacité.

### **1. Entre la crise majeure et l'enlisement, un scénario de renégociation**

Le Conseil économique et social tient à souligner la gravité de la situation actuelle et les risques qu'elle recèle : au pire, une crise européenne majeure verrait notre pays durablement isolé et jugé par la très grande majorité des autres pays comme responsable de la situation du fait du non respect de la parole donnée. Sans vouloir imaginer le prix maximum d'une telle crise (abandon de

l'euro, éclatement de l'Union européenne...), on comprend bien qu'une telle démonstration par l'absurde de l'inanité de l'actuel Pacte de stabilité rendrait l'indispensable reconstruction ultérieure douloureuse pour l'ensemble de l'Europe, et certainement préjudiciable pour notre pays, notamment du point de vue de sa réputation internationale.

A peine moins noire serait la poursuite de la situation qui se développe depuis un an dans laquelle le Pacte actuel continue de se déliter de plus en plus, avec une modification des règles du jeu tous les trois ou six mois, au point que les raisons présentes de condamner seulement la France ne disposent d'aucune base juridique, ni dans le Pacte ni dans les traités (la notion de déficit structurel, elle-même discutable, n'y figurant pas). Or, ces improvisations successives n'offrent à aucun pays en ralentissement conjoncturel (en particulier au nôtre) les marges de relance indispensables, tout en entraînant des rancœurs chez tous ceux qui s'étaient efforcés de respecter le dispositif initial. Le marasme économique se prolongerait alors, en engendrant des difficultés croissantes d'application de ce qui resterait du Pacte actuel.

Pour éviter ces sombres *scenarii*, le Conseil économique et social propose que l'ensemble des gouvernements, à commencer évidemment par les plus concernés, reconnaissent publiquement la nécessité de passer d'un Pacte inapplicable et incomplet à un nouveau Pacte de croissance et d'emploi, dans la stabilité. Il est évident que les autres pays membres de la zone euro ne pourraient qu'accueillir favorablement cette nouvelle négociation, qui pourrait se dérouler dans un délai court, compte tenu de l'urgence, de l'ordre de quelques mois. Durant cette phase, le Pacte de 1997 serait suspendu, chaque pays s'interdisant toute augmentation de ses déficits publics. A l'issue de ce processus (dans le cadre duquel les partenaires sociaux seraient obligatoirement consultés), le nouveau Parlement européen, élu en mai 2004, serait conduit à ratifier ce texte, afin d'en accroître la solennité.

Ce scénario de négociation d'un nouveau Pacte devrait s'appuyer sur les valeurs fondamentales de notre continent et recourir aux procédures disponibles les plus innovantes.

### 1.1. *Les principes fondamentaux à respecter*

En termes de valeurs, le débat sur la légitimité du rôle des différents acteurs dépasse largement les débats entre économistes spécialisés, en ce qu'ils mettent en cause les principes de la démocratie, aussi bien dans la définition des objectifs que dans celui des moyens utilisés et de leur mise en œuvre. Ceci concerne :

- le rôle historique des parlements, européen et nationaux, dans le vote final du budget ;
- le rôle essentiel des partenaires sociaux dans toute démocratie sociale ;

- les principes inaliénables de séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif ou encore entre les instances d'instruction et celles de jugement ;
- la plus grande transparence dans la préparation de toutes les décisions, qu'elles couvrent un large champ politique (comme le dialogue macroéconomique) ou des questions d'apparence plus technique (calcul du déficit structurel et de la croissance potentielle)...

### *1.2. Les moyens institutionnels de la renégociation*

Le débat sans précédent ouvert sur les nouvelles institutions européennes par les travaux de la Convention - même s'il laisse un sentiment d'inachevé du point de vue de la coordination des politiques économiques - tout à la fois réaffirme les valeurs fondamentales et prévoit de faciliter les coopérations renforcées sans qu'elles puissent être empêchées par ceux qui ne souhaitent pas s'y associer. Or, la gouvernance d'une zone monétaire qui ne concerne que la moitié des Etats membres justifie manifestement l'usage de cette procédure déjà disponible. Il est clair que, dans ce cadre plus restreint, la règle de la double majorité (la majorité des pays représentant la majorité de la population de la zone) permettrait d'éviter les blocages permanents rencontrés au niveau de l'ensemble de l'Union européenne.

## **2. Garantir la crédibilité et l'efficacité du nouveau Pacte**

Au-delà d'une méthode d'élaboration soucieuse des principes énoncés, la crédibilité du nouveau Pacte repose sur une amélioration du régime des sanctions et son efficacité sur la mise en cohérence de l'ensemble des procédures.

### *2.1. La méthode d'élaboration*

Au stade préparatoire, la tâche pourrait être confiée à une commission *ad hoc* regroupant tous les participants du dialogue macroéconomique, à partir d'un mandat précis. Bien entendu, celle-ci devrait travailler en étroite liaison avec les gouvernements et les autres partenaires de chaque pays, avec l'assistance de la BCE, notamment pour la définition de la stabilité des prix et son implication dans le dialogue macroéconomique ; cette phase devrait comprendre la consultation obligatoire des partenaires sociaux.

Compte tenu de ce que ce nouveau Pacte comporterait des dispositions qui engageraient désormais le Parlement européen, son adoption finale devrait être l'œuvre conjointe de ce dernier et du Conseil, qui partagent, du fait de la procédure de co-décision, le pouvoir normatif au sein de l'Union.

### *2.2. Le régime des sanctions*

Sans allonger les délais actuels, on devrait distinguer quatre étapes :

- l'initiative et l'instruction de la procédure de sanctions devraient rester de la responsabilité de la Commission ;

- dans cette tâche, elle devrait tenir compte des observations des acteurs du dialogue macroéconomique européen ;
- elle devrait également recueillir l'avis du Parlement concerné, sans qu'il s'agisse d'un droit de veto ;
- elle transmettrait alors ce dossier d'instruction aux membres de l'Eurogroupe.

Après le vote prévu dans le cadre de la procédure des « déficits excessifs » (auquel ne participerait pas le pays concerné), la décision finale appartiendrait au Parlement européen. Par rapport au système actuel de pénalités, il semble préférable de prévoir l'encadrement des déficits publics du pays sanctionné, celui-ci ne pouvant bénéficier du budget de l'Union, du moins dans les limites du dépassement sanctionné, jusqu'à ce qu'il se soit rangé dans les limites autorisées par les décisions collectives : un pays n'aurait ainsi aucun intérêt à dépasser le déficit admis.

### *2.3. La mise en cohérence de l'ensemble des procédures*

Il serait sans doute préférable de continuer à s'appuyer sur les procédures existantes telles que les GOPE ou encore les plans triennaux des finances publiques (quitte à en améliorer l'emploi). Dès lors, la principale exigence est certainement d'assurer le fonctionnement démocratique de l'ensemble. Ceci renvoie à la question de la transparence des procédures, qui n'est aujourd'hui absolument pas assurée.

Cette exigence implique aussi d'octroyer des délais suffisants et des possibilités concrètes de délibération aux partenaires sociaux, de même qu'aux parlements, tant européen que nationaux. Le dialogue macroéconomique européen devrait évidemment suivre la publication des prévisions de la Commission, mais précéder l'adoption des GOPE, comme c'était le cas à l'origine. De plus, l'avis du Comité économique et social européen devrait être obligatoirement formulé à ce stade, avant que le Parlement européen ne délibère.

Il pourrait être utilement transposé au niveau français, y compris dans sa périodicité semestrielle et sa distinction entre une instance technique et une instance « officielle », en s'appuyant autant que faire se peut sur les procédures déjà existantes telles que la Commission économique de la Nation ou la Commission nationale de la négociation collective. Son caractère multipartite serait assuré, pour le système européen de banques centrales, par un représentant de la Banque de France et, pour les pouvoirs exécutifs par une double représentation du gouvernement français et de la Commission européenne.

Le Conseil économique et social, pour ce qui le concerne, prendra les dispositions nécessaires pour pleinement contribuer à la réussite d'un tel dialogue macroéconomique.

\*  
\* \* \*

Le Pacte de 1997 n'est pas applicable plus longtemps. Un nouveau Pacte, enrichi, est nécessaire dans l'intérêt de la croissance et de l'emploi dans la zone euro, sans pour autant menacer sa stabilité. Le passage de l'un à l'autre sera plus ou moins tortueux selon les divers *scenarii* envisageables : crise européenne majeure qui verrait notre pays non seulement isolé mais jugé responsable de la situation par ses partenaires et accusé de non respect de la parole donnée ? Délitement accéléré de l'actuel Pacte au gré de modifications successives de ses règles, privant les pays en ralentissement économique de toute marge de relance tout en avivant les rancœurs de ceux ayant respecté le dispositif initial ? Convergence progressive des gouvernements vers la nécessité d'un nouveau Pacte dont notre Assemblée s'est efforcée de tracer les contours ?

Il reviendra aux acteurs de la scène européenne, gouvernements, parlements, partenaires sociaux, et peut-être finalement à l'ensemble des citoyens, de déterminer les modalités effectives d'évolution de la gouvernance économique en Europe.

Le Conseil économique et social aura atteint son but s'il a contribué, à travers cet avis, à une prise de conscience de l'enjeu d'une renégociation du Pacte permettant de faire progresser la coordination des politiques économiques et sociales dans la zone euro puis dans l'ensemble de l'Union européenne. Pour cela, il propose de s'appuyer sur une intensification et un élargissement du dialogue macroéconomique au niveau européen comme au niveau national. Il considère, en effet, que ces progrès futurs reposent sur la légitimité de la démocratie politique et de la démocratie sociale, fondement inaliénable de toute société européenne.



**Deuxième partie  
Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

Les effets de la poursuite de la construction européenne sur l'activité économique de chacun des Etats-membres ne sont aujourd'hui guère probants.

En France, les prévisions de croissance pour cette année encore sont médiocres. Le chômage se renforce. La consommation ne fait pas preuve d'un meilleur dynamisme. Les déficits se creusent. De nombreux clignotants sont au rouge et le Pacte de stabilité n'est plus respecté par deux des plus grands Etats de l'Europe.

Est-ce à dire, avec certains observateurs, qu'au regard de la situation économique actuelle, caractérisée par un faible niveau, le maintien du Pacte de stabilité est devenu inutile ? Le groupe de l'agriculture ne le pense pas. Il est inhérent à la construction européenne et à son succès, sauf à vouloir évoluer vers une zone de libre-échange. L'avancée de l'Europe et la mise en place d'une monnaie unique commandent l'adoption d'une politique budgétaire convergente entre les Etats.

Par ailleurs, le Pacte de stabilité présente l'immense avantage de limiter les possibilités de recours aux déficits, qui n'aboutissent en somme qu'à restreindre *in fine* la marge de manœuvre des dirigeants tout en reportant sur les générations futures la charge de la dette. Une dette ne peut pas gonfler indéfiniment : les prélèvements fiscaux seront inévitablement relevés à un moment ou à un autre ; les dépenses seront assurément réduites pour tenter de stabiliser les déficits à un niveau acceptable.

Faut-il alors se diriger vers une modification du Pacte de stabilité ? Cela présenterait l'avantage, en revoyant les critères d'établissement du Pacte, de renforcer sa crédibilité et de mieux l'adapter aux contraintes de notre économie. La définition du Pacte est, pour l'heure, trop restreinte jusqu'à devenir contraignante. Elle nécessiterait d'inclure d'autres données économiques, comme il est expliqué dans l'avis.

Pour autant, il ne serait pas de l'intérêt de notre pays que le Pacte perde de sa substance. Il doit, au contraire, garder toute sa rigueur afin de guider les Etats membres vers la convergence économique, mais, une rigueur « intelligente », c'est à dire adaptée aux situations économiques des uns et des autres afin de ne pas entraver la reprise.

Il devrait également être l'occasion de s'engager résolument dans une vision de long terme des finances publiques, permettant durant les périodes de croissance de procéder aux réserves nécessaires pour affronter les périodes de moins bonne conjoncture avec des marges de manœuvre suffisantes. Il est, à cet égard, regrettable qu'aucun effort de réduction des déficits n'ait été entrepris durant ces dernières années de haute conjoncture. Nous ne serions pas aujourd'hui dans une telle situation économique.

L'adaptation du Pacte de stabilité, si nécessaire soit-elle, ne doit pas masquer que les enjeux sont aussi ailleurs, notamment dans la conduite de réformes de structures sans cesse repoussées. Nous devons renforcer l'harmonisation fiscale et sociale au sein de l'Union, particulièrement au moment de l'entrée de nouveaux Etats-membres. Nous devons également prendre les mesures propres à renforcer l'attractivité de la France au sein du concert économique mondial.

L'Union monétaire est le premier pas vers l'Union économique. Il ne doit pas être le seul.

#### **Groupe de l'artisanat**

La réflexion sur les nouvelles politiques conjoncturelles suite à la mise en place de l'euro et à l'encadrement des décisions budgétaires par un Pacte de stabilité et de croissance, soulève de multiples interrogations, tant sur l'introduction de la dimension « *revenus* » que sur l'opportunité de consacrer autant d'importance au rôle des partenaires sociaux au moment où la place du travail n'est plus au centre de l'économie française.

Bien que favorable à l'amélioration de la performance économique en France et en Europe, le groupe de l'artisanat ne partage pas les moyens d'atteindre cet objectif.

C'est ainsi que pour le renforcement du mécanisme de sanctions, il aurait souhaité qu'il soit symétrique à savoir qu'il sanctionne non seulement les pays qui ne respecteraient pas les 3 % de déficit public mais aussi ceux qui ne réduiraient pas d'autant leur déficit structurel en période haute de cycle.

Quant à la création d'un nouveau Pacte, il a tenu à rappeler que toute modification des règles serait non seulement dangereuse sur le plan diplomatique vis-à-vis des pays entrants, mais également présomptueux sur le plan économique.

En effet, pour l'entreprise France, il faut aller vers « *mieux d'Etat* » et non vers « *toujours plus d'Etat* », en baissant les dépenses publiques de fonctionnement car la situation budgétaire de la France est réellement dans une impasse. Le niveau de la dette est préoccupant, sans compter les engagements futurs en matière de retraite à financer et les dépenses liées au vieillissement de la population à assumer.

Les taux particulièrement élevés de l'épargne en France renforcent l'idée que le débat est ailleurs. Il est moins sur la refonte du Pacte de stabilité que sur les conditions d'un retour de la confiance.

C'est la raison pour laquelle il faut rapidement clarifier les choix de politique économique en France et faire aboutir la construction politique de l'Europe pour que les citoyens, par leur participation, se sentent rassurés sur son devenir.

En proposant dans cet avis d'avancer vers des coopérations renforcées, en attente de cette construction politique, le risque d'une Europe à deux vitesses apparaît et, avec lui, celui d'un renforcement des inégalités.

C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat estime préférable l'accélération des réformes structurelles, pour dégager au plus vite des marges de manœuvre suffisantes pour relancer la compétitivité de la France.

S'appuyant sur le principe bien connu d'Alfred Sauvy, « *l'emploi crée l'emploi* », il faut, en France, libérer et favoriser l'attractivité du travail pour assurer sa réhabilitation et renforcer ainsi le rôle des partenaires sociaux.

Quant à l'Europe, il faut poursuivre les efforts vers une harmonisation fiscale et sociale pour renforcer sa compétitivité dans le monde.

Compte tenu de l'ensemble de ces différences quant aux moyens à mettre en œuvre, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

### **Groupe des associations**

L'avis souligne les contradictions du Pacte européen et l'inadéquation entre les règles qu'il a établies et la capacité des Etats de ne pas les transgesser.

Le cas de la France, sans être le seul, est significatif : soit elle est isolée et mise en accusation du fait de son incapacité à ne pas transgesser la règle irréaliste de non dépassement des 3 % du déficit public, soit le Pacte est remis en cause par la succession et l'accélération de retouches, qui, de fait, le modifient profondément.

Ou bien encore, on gèle la situation actuelle et l'on active la conception et l'adoption d'un Pacte nouveau visant la croissance et l'emploi dans l'ensemble de la zone euro, comme le propose l'avis.

Le groupe des associations appuie cette hypothèse selon laquelle il devrait appartenir à l'ensemble des acteurs concernés de déterminer les modalités du passage à un nouveau pacte, mieux adapté car prenant en considération l'ensemble des critères économiques et sociaux majeurs, et s'adaptant à la situation différenciée des Etats membres.

Nous appuyons aussi l'avis lorsqu'il estime que le rôle des partenaires sociaux dans le dialogue macro-économique garantira la crédibilité et l'efficacité du nouveau Pacte. Il approuve en outre les propositions de l'avis relatives au rôle des parlements, à la séparation des pouvoirs entre législatif et exécutif, entre instances de jugement, ainsi que l'appel à la plus grande transparence dans la préparation de toutes les décisions.

De ce point de vue, il faut constater que, en France comme dans toute l'Europe, une majorité de citoyens restent peu informés, voire ignorants des données et des règles politiques conjoncturelles et du dialogue macro-économique, ainsi que de leur impact sur la vie quotidienne. Les associations, à tous les niveaux de leurs interventions mesurent l'effort considérable à assumer et pourraient y apporter leur contribution.

Enfin, elles se réjouissent qu'à travers le débat soit fortement dénoncée l'insupportable contradiction posée entre projet économique et objectifs sociaux. Les fruits de la croissance doivent, par une plus juste répartition, bénéficier à l'ensemble de la population, à commencer par les plus pauvres, ce qui aurait un effet positif sur les conditions de la croissance elle-même. Un plan pluriannuel d'éradication de la pauvreté serait une manière forte et juste de mieux articuler les politiques conjoncturelles dans l'ensemble des politiques économiques et sociales en Europe et en France. Le groupe a voté l'avis.

### **Groupe de la CFDT**

Approfondir la relation entre politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en Europe et en France est une initiative bienvenue. Elle est bienvenue parce qu'il est nécessaire d'ouvrir un débat public sur ces questions. Elle est bienvenue parce que le contexte économique actuel est marqué par une croissance ralentie en Europe et l'aggravation des déficits publics dans plusieurs grands pays européens. Elle est bienvenue pour des raisons géopolitiques (l'élargissement) et institutionnelles (les travaux de la Convention et de la CIG).

La CFDT est convaincue qu'il faut progresser dans la voie d'une plus grande convergence économique européenne. C'est le moyen de renforcer l'Europe, de retrouver une dynamique de croissance et ce faisant de ne pas oublier les engagements du sommet de Lisbonne (juin 2000) dans les domaines sociaux et environnementaux.

Dans cette perspective, le rapport et l'avis mettent l'accent sur la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. Ils ne proposent pas de défaire Maastricht mais de revenir à Maastricht avec une application plus souple des critères de finances publiques (déficit et dette). L'avis souligne également que cette souplesse est nécessaire en ce qui concerne l'inflation.

Ce qui est en cause ce n'est donc pas la nécessité de règles communes mais la nécessité d'appliquer ces règles de manière intelligente en tenant compte des diversités, des évolutions et du contexte économique. Car en effet, s'appuyer sur les règles actuelles inapplicables ne peut que renforcer le scepticisme et jouer contre l'Europe.

Les analyses et propositions de l'avis confirment la nécessité de renégocier le Pacte de stabilité afin de le rendre réellement applicable. La CFDT partage cette approche.

Par ailleurs, nous apprécions également les propositions qui visent à mieux organiser les différentes procédures du dialogue macroéconomique, à impliquer les partenaires sociaux, les organisations de la société civile organisée - au premier rang desquelles le CES Européen - et à renforcer les pouvoirs du Parlement européen.

Dans un contexte de ralentissement de la croissance économique européenne, toutes les propositions qui visent à améliorer la gouvernance et la convergence économique sont à développer en priorité.

En conséquence le groupe de la CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

Face au ralentissement de l'économie mondiale, la position des institutions européennes est inadaptée au regard des très mauvais résultats économiques enregistrés par les pays membres de la zone euro. Ils tiennent à la très mauvaise gouvernance de la zone euro. Il faut donc bien constater que le dispositif en vigueur depuis cinq ans ne fonctionne pas correctement.

La mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance doit donc être revue. Ce Pacte n'est plus adapté à la conduite des politiques économiques des pays de la zone euro. Dans un tel contexte, il est devenu urgent d'ouvrir une réflexion sur cette contrainte collective dont l'Europe a fait le choix.

L'avis suggère de redéfinir et d'élargir le Pacte de stabilité européen qui démontre aujourd'hui ses limites, à un champ comprenant la croissance et l'emploi, afin de permettre une nouvelle coordination plus ambitieuse des politiques nationales. Le Pacte de stabilité reste un cadre irremplaçable pour la coordination des politiques budgétaires et le dialogue avec les autorités monétaires. Mais ce pacte doit permettre des adaptations conjoncturelles. Ce serait le début d'une véritable cohérence.

Il faut pouvoir en rediscuter les modalités en fonction d'un seul objectif : la croissance, facteur incontournable dans une zone euro où tous les pays sont interdépendants.

Une remise à plat passe par une initiative européenne en faveur de la croissance et de l'emploi, par une remise à l'honneur des dispositions prévues par le traité de Maastricht et par la signature d'un nouveau Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité. Le contenu du nouveau Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité devrait favoriser une coordination plus ambitieuse des politiques conjoncturelles nationales et clarifier la nature du dialogue macroéconomique qui devrait s'articuler avec ce Pacte.

Dans cette perspective, il est nécessaire de délimiter correctement le champ d'application de ce nouveau Pacte, et d'harmoniser en conséquence, dans les plus brefs délais, les droits et devoirs de tous les pays membres ou futurs candidats à l'entrée de la zone euro. Il vaut mieux dès maintenant édicter une règle du jeu avant même l'entrée de pays candidats à l'euro.

La recherche de nouveaux critères permettant de définir un ensemble de règles adaptées à la situation économique et sociale de l'Union économique est un impératif que nous partageons. Concernant les objectifs de croissance et d'emploi à définir en commun, nous tenons à insister sur la nécessité de mener

une vraie politique de gestion des salariés « âgés ». En faisant partir les salariés bien avant l'âge de la retraite, on se prive également de leurs compétences.

La limite de 3 % de déficit public conduit les Etats à sacrifier l'investissement public qui est censé préparer l'avenir et donc jouer un rôle clé dans la croissance potentielle d'un pays.

Le groupe de la CFE-CGC souhaite voir un renforcement des dépenses productives au niveau européen. Ces collaborations permettraient de promouvoir la recherche et le développement. Elles faciliteraient l'émergence d'un pôle d'innovation européen à la hauteur de celui des Etats-Unis.

Il faut, d'autre part, répondre à la demande croissante d'amélioration des grandes infrastructures transeuropéennes par une politique de grands travaux. Le financement pourrait se faire par recours à l'emprunt comme le préconise la CFE-CGC.

S'agissant de la négociation salariale dans la zone euro, le groupe de la CFE-CGC partage les propositions de l'avis sur la mise en place d'une meilleure coordination, la promotion d'une convergence à la hausse du niveau de vie en Europe afin d'éviter une concurrence sociale et salariale négative. Aussi, le groupe de la CFE-CGC tient à rappeler que ce n'est pas seulement à l'Etat qu'il incombe d'améliorer le pouvoir d'achat des ménages par la baisse des impôts : les entreprises ont une responsabilité dans un meilleur partage de la croissance entre salaires et bénéfices.

Il faut nécessairement un Pacte de stabilité, et celui-ci doit être véritablement appliqué. Le scénario de renégociation que propose l'avis rencontre notre assentiment. Dans cette perspective, les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer dans le cadre d'un dialogue macroéconomique, aussi bien au niveau européen que français.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

#### **Groupe de la CFTC**

Cet avis fait l'option d'un nouveau Pacte de gestion, plus adaptable et tourné vers une croissance forte et durable. Ces propositions peuvent être très utiles au gouvernement français, qui demande une souplesse d'adaptation du Pacte mais n'a pas pour le moment formulé de propositions de réforme globale.

Au-delà du Pacte lui-même, se pose la question de la gouvernance économique de l'Union, de son efficacité et de sa cohérence, dans les limites fixées par le Pacte. L'Union européenne a organisé cette gouvernance par une succession de processus. Cette démarche a fait progresser la gouvernance économique tout en assumant le modèle social européen, mais elle a multiplié les procédures. Il est maintenant nécessaire de mieux coordonner tout cela.

Le dialogue macroéconomique introduit par le Conseil de Cologne doit incontestablement être un nœud stratégique de cette coordination. Le sommet social tripartite instauré au printemps dernier nous paraît mériter une place tout

aussi centrale dans le dispositif. La complémentarité de ces deux instances de dialogue comme les piliers d'une politique cohérente est essentielle : il faut dépasser les discours convenus sur les relations entre l'économique et le social qui ne changent rien à la prépondérance du premier sur le second. Ainsi les objectifs économiques ne sauraient justifier que l'on entrave la liberté de négociation des partenaires sociaux, sur les salaires par exemple.

La question prend un tour nouveau avec l'entrée imminente de 10 nouveaux membres dans l'Union. Notre assemblée devrait y regarder de plus près. 25 pays ayant entre eux des écarts économiques et sociaux significatifs vont partager le même marché, mais la moitié d'entre eux y seront unis par leur monnaie, tandis que les autres bénéficieront d'un degré de liberté supplémentaire. Quel pacte à 25 peut-on trouver dans ces conditions ? Et, en même temps, les membres de la zone euro doivent se tenir encore plus solidaires au plan économique, puisqu'ils partagent la même monnaie. Pour y répondre, l'avis situe le Pacte de croissance et d'emploi proposé dans le cadre de la doctrine des coopérations renforcées. La suggestion est logique, mais elle ne permet pas à elle seule d'atteindre l'objectif de la convergence économique sur l'ensemble de l'Union. Cet aspect doit donc être intégré dans une réflexion plus globale sur l'harmonisation dans la croissance pour toute l'Union.

La même question se pose à propos de la stratégie de Lisbonne. Faire reposer la croissance sur la connaissance, c'est-à-dire fondamentalement sur le développement des personnes, c'est construire sur du solide. Mais là aussi le processus risque de s'enliser. Et il y aurait lieu d'approfondir les moyens d'atteindre les objectifs de cette stratégie dans la grande Europe à 25, ce qui suppose de les adapter à ce nouveau contexte.

Au moment où se discute l'avenir de l'Europe, il est utile que notre pays adopte une démarche constructive pour perfectionner et renforcer la coordination des politiques économiques. Les propositions contenues dans l'avis fournissent des éléments pour le faire.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CGT**

Notre assemblée a adopté plusieurs avis de conjoncture exprimant des critiques sur « *le gouvernement économique* » de l'Union européenne et ses institutions essentielles que sont la Banque centrale européenne d'une part et le Pacte de stabilité et de croissance d'autre part.

Les critiques sur ce dernier sont aujourd'hui fort répandues et émanent de tous horizons. Or force est de constater qu'au-delà des moments « chauds » où fusent ces critiques, peu de choses sont dites en matière de propositions pour remédier à la faiblesse insigne du pilotage économique de l'Union et de la zone euro.

Le groupe de la CGT se félicite donc du travail de Dominique Taddei dont l'avis, vient fort opportunément combler une série d'apories dans l'analyse et surtout dans les propositions concernant la question du gouvernement économique de l'Union européenne.

A notre connaissance, c'est là un des tous premiers textes français, construit de façon « froide », cohérent et lisible cherchant à élucider les questions posées et à formuler des propositions porteuses d'avenir. Son premier mérite réside donc dans la contribution qu'il apporte au nécessaire et légitime débat que les sociétés européennes doivent avoir sur ces questions essentielles. Le groupe de la CGT pense que cet avis possède les qualités lui permettant de contribuer à ce débat.

Il partage les éléments d'analyse sur lesquels reposent les propositions formulées ; en particulier son socle, qui tient à deux hypothèses solidement étayées : les performances économiques de la zone euro sont mauvaises ; ces difficultés résultent d'une définition inadéquate et dissymétrique des objectifs en matière monétaire et budgétaire ; elles résultent aussi d'un ensemble incohérent et lacunaire des objectifs et des instruments de la politique économique de la zone. L'argumentation en la matière nous apparaît solide et convaincante y compris quand elle montre que l'objectif de stabilité, central dans la doctrine européenne, n'a, en pratique, jamais été tenu !

Trois éléments essentiels nous semblent importants à retenir des propositions formulées par l'avis.

Le premier est celui de la nécessité de disposer d'un Pacte crédible et efficace. Le groupe de la CGT pense en effet que des règles doivent régir l'ensemble intégré qu'est la zone euro afin que cette intégration profite à tous, excluant ainsi les comportements de « passager clandestin » ou de concurrence stérile entre pays partenaires.

Le second est qu'un tel Pacte soit au service de la croissance et de l'emploi dans la stabilité. Le renversement des termes croissance et stabilité et l'ajout du terme emploi sont, de notre point de vue, essentiels dans la mesure où ces modifications remettent à leur place les objectifs visés d'une part et les moyens de les atteindre d'autre part. La stabilité n'est qu'un moyen devant être mis au service de la croissance et de l'emploi. L'avis est clair sur cet aspect et le groupe de la CGT partage cette approche.

Le troisième élément enfin concerne les propositions relatives aux procédures du dialogue macroéconomique. L'avis avance des pistes visant à la nette amélioration de la transparence et de la démocratie dans la définition des objectifs et des moyens utilisés pour les mettre en œuvre en matière de politique économique européenne. Le rôle des acteurs sociaux y est précisément mentionné et nous partageons, là encore, cette approche. Nous aimeraisons que ce qui est proposé pour le niveau européen, soit déjà réalité au niveau national !

L'élargissement de l'Union européenne est une quasi-réalité, en revanche, son approfondissement reste toujours à l'état de virtualité. L'avis d'aujourd'hui

mériteraient un prolongement permettant de préciser comment l'articulation entre Union européenne et zone euro pourrait se faire en jouant sur les procédures de coopérations renforcées en matière de conduite des politiques économiques, en particulier pour ce qui touche au volet fiscal de ces politiques. Une Europe à 25 exigera une telle clarification.

Le groupe de la CGT se prononce pour l'adoption de cet avis.

### **Groupe de la CGT-FO**

Le projet politique européen a été servi par l'adhésion des Etats-membres à l'économie de marché. En privilégiant l'intégration négative par la norme et la règle, l'Union a non seulement réfuté son modèle social mais, de plus, s'est privée de la souplesse nécessaire à l'adaptation aux évolutions chaotiques du libéralisme.

De fait, les pays de la zone euro se portent mal et les salariés en subissent le contrecoup, ce qui mérite amplement une révision des politiques monétaires et budgétaires. Poussée à l'extrême, la stabilité qui ressort d'une interprétation particulière des traités a contraint à la modération salariale et à la compression des dépenses sociales et publiques.

Le projet d'avis pointe les abus d'interprétation et relativise le jugement porté par la Commission sur les stabilisateurs automatiques. En la matière, le groupe FO pense qu'ils sont un levier insuffisant pour contrer les fluctuations économiques, redonner du tonus à la croissance et réussir la stratégie de Lisbonne, à savoir l'objectif du plein emploi.

Pour être crédible celui-ci doit être sous-tendu par une combinaison de politiques macroéconomiques qui, pour être propice à la croissance durable, ne peut souffrir ni de la pénurie budgétaire ni du court terme, et moins encore du dumping « fiscalo-social » allègrement pratiqué dans la sphère des 15 pays.

En tout état de cause, les écarts voire les errements des uns et des autres bien que différemment sanctionnés témoignent, au-delà de l'absurdité, du cadre inadapté du Pacte surtout en période de ralentissement conjoncturel.

Aussi Force ouvrière soutient la proposition de renégociation du Pacte et la définition d'un taux de croissance, évalué de manière contradictoire et transparente pour donner corps au renouveau de l'emploi à partir d'indicateurs nationaux fiables et objectifs. De même FO pense que la BCE ne peut être indéfiniment passive devant les aléas économiques qui ponctuent les cycles d'activité.

En revanche, FO ne partage pas le principe d'une application stricte du Traité sur la question des finances publiques. Sur ce point l'accent doit être mis sur l'utilité et l'efficacité de celles-ci plutôt que sur des objectifs purement quantitatifs. Si les restrictions budgétaires pèsent lourd dans la cohésion sociale, à terme elles raréfieront l'oxygène nécessaire au poumon économique.

Le groupe constate à l'instar du rapporteur l'illusion donnée par le Comité de dialogue social macroéconomique issu du processus de Cologne. Il ne peut y avoir de débats fructueux dès lors que les institutionnels enfermés dans leurs certitudes refusent d'infléchir les grandes orientations de politique économique en intégrant la question du pouvoir d'achat des salaires pour amorcer la pompe à croissance. L'idée d'un dialogue rénové est certes intéressante ; encore faudrait-il que les décideurs attestent de leur volonté sincère de discuter avec les partenaires sociaux.

L'exercice de la démocratie, historique dans l'UE, suppose de rendre leur légitimité aux parlements, à commencer par la représentation nationale qui ne saurait être dépossédée de ses prérogatives budgétaires.

Le projet d'avis exposant publiquement les grandes faiblesses d'une politique économique conçue par une élite libérale éloignée des préoccupations des citoyens de l'Union européenne, Force ouvrière a voté pour.

### **Groupe de la coopération**

Cinq ans après l'adoption de la monnaie unique, la dynamique économique que l'on pouvait espérer ne s'est pas enclenchée. Nous sommes bien loin de l'objectif fixé à Lisbonne en 2000 qui voulait faire de l'Europe en dix ans « *l'économie la plus compétitive de la planète* ». L'avis explique ce bilan mitigé par « *la mal gouvernance de la zone euro* ». Les deux plus grands pays de l'Union européenne, confrontés à un sévère ralentissement économique, ne respectent plus les règles que leur gouvernement avait contribué à fixer en matière budgétaire. Mais peut-on imputer l'ensemble des faiblesses de la zone euro au seul Pacte de stabilité, qui contraindrait trop fortement les politiques économiques nationales ?

Le débat s'engage en France sur la nécessité de revoir les règles du Pacte de stabilité, et cet avis y participe. Ce débat doit être rapidement tranché, car aujourd'hui les cartes sont brouillées alors que les acteurs économiques tout comme les acteurs politiques ont besoin de visibilité pour agir.

Le Pacte de stabilité n'est pas devenu inutile : avec une monnaie unique, il est indispensable de conserver des règles de convergence des politiques budgétaires et fiscales. Les entreprises sont en effet déjà confrontées à la concurrence sociale et salariale au sein du marché européen et elles le seront encore plus avec l'élargissement. C'est pourquoi, il est indispensable de renforcer les règles qui assurent une compétition loyale entre les pays et entre les entreprises.

Les règles de ce Pacte pourraient être adaptées. Un certain nombre de modalités sont proposées et méritent d'être approfondies. Il est important de cadrer le débat en définissant des objectifs généraux au Pacte de stabilité :

- un objectif conjoncturel : donner les moyens aux politiques nationales de soutenir la croissance et l'emploi en période de ralentissement et de récession économique, comme la France le connaît actuellement. Les règles actuelles sont en effet trop rigides ;
- un objectif structurel : inciter les Etats membres à rechercher une plus grande efficacité de la dépense publique, en engageant les réformes de structure nécessaires, et en évitant de charger encore plus les générations futures du poids de la dette.

Se pose également la question de la gouvernance en général de l'Europe. L'absence de projet politique clair explique son incapacité à renouer avec une croissance forte et riche d'emplois. L'adaptation éventuelle du Pacte de stabilité doit être faite dans le sens de la démocratisation du processus de décision communautaire en général : le rôle des gouvernements élus face à la Commission et la place du Parlement européen doivent notamment être mieux valorisés. Une réflexion doit également s'engager sur les modalités d'association des pays qui ont fait le choix de ne pas adopter l'euro ou ceux qui ne peuvent pas le faire. L'Europe ne doit plus se réduire à une zone de libre-échange régie par la seule libre concurrence. L'adaptation éventuelle du Pacte de stabilité doit faire partie intégrante de la réflexion sur l'avenir de l'Union européenne.

### **Groupe des entreprises privées**

L'Europe souffre d'un grave manque de crédibilité. On se passionne entre initiés pour ou contre le référendum sur la constitution européenne. Mais, dans le même temps, on s'acharne contre les rares éléments de politique économique et sociale européenne : il en va ainsi du Pacte de stabilité, pour lequel les adjectifs critiques, pour ne pas dire destructeurs, font florés.

Qu'observe t-on ? D'une part, rares sont ceux qui respectent vraiment le Pacte de stabilité et de croissance. De l'autre, certains pays s'en tirent mieux que d'autres : la France n'ayant pas su au moment de la phase haute se mettre en situation de se ménager des marges de manœuvre.

N'oublions pas le contexte actuel : nous serons au-dessous du rythme de croissance qui justifiait un déficit de 3 %. Le sujet qui nous est posé est donc pertinent, et doit mobiliser tout le monde si l'on veut éviter une remise en cause globale de l'architecture européenne.

Le débat n'est pas sur les critères du Pacte de stabilité ou sur leur application. Il n'est pas non plus sur l'adjonction de nouveaux critères, car il faudrait alors non seulement prendre en compte l'emploi, mais aussi le niveau de la fiscalité, ce qui conduirait à des échanges sans fin dont on connaît à l'avance le résultat : l'abandon de toute politique de stabilité en Europe.

Le vrai débat porte sur la nécessaire reconstitution de la crédibilité. Deux éléments au moins peuvent, selon nous, permettre de retrouver cette crédibilité disparue : la construction d'une vraie gouvernance économique européenne et un nouvel élan pour la politique sociale européenne.

En premier lieu, la construction d'une vraie gouvernance économique européenne. Ce qui mérite discussion, et réforme, ce sont les modalités de la gouvernance économique européenne, c'est-à-dire la façon dont les règles du Pacte de stabilité sont bien ou mal appliquées.

De ce point de vue, aucun des acteurs actuels n'a été irréprochable ces dernières années : la Commission a condamné les déficits élevés en Allemagne, en France ou au Portugal, mais est restée inerte auparavant, alors que tous les observateurs savaient que le laxisme budgétaire qui prévalait dans ces trois pays ne pouvait que conduire à dépasser la limite des 3 % à la moindre bourrasque économique.

Pour sortir de ce blocage, certaines réformes sont indispensables mais il s'agit surtout de revenir à l'esprit du Pacte de stabilité. Le Conseil européen de Barcelone a commis une erreur en assignant à chacun des Etats-membres un objectif irréalisable : l'équilibre des finances publiques en 2004, quelle que soit la conjoncture économique.

Il conviendrait d'en revenir à une conception plus souple, en proposant par exemple à tous les pays déficitaires de présenter un plan progressif de retour à l'équilibre.

En second lieu, un nouvel élan pour la politique sociale européenne serait nécessaire. L'Europe a su, dès le traité de Maastricht, mettre en place des mécanismes originaux en matière économique comme en matière sociale. Le protocole social, largement d'initiative française, et désormais intégré au traité, prévoit un système inédit d'initiative au profit des partenaires sociaux.

Ce mécanisme n'a pas besoin d'être modifié. Ses résultats, certes modestes, sont néanmoins réels, avec quatre accords signés, dont le dernier, à l'instigation des partenaires sociaux eux-mêmes, sur le télétravail.

Par ailleurs, les seuls sujets sociaux exclus actuellement de toute compétence européenne (les salaires, la liberté syndicale et le droit de grève) relèvent clairement des seules entreprises, avec leurs partenaires sociaux.

A ce titre, la proposition contenue dans l'avis de mieux coordonner les évolutions salariales dans la zone euro manque totalement de réalisme. En effet, quelle que soit la façon dont les salaires sont fixés, on ne peut pas parler d'évolution concertée des salaires en Europe sans prendre en considération d'une part, les conséquences de l'élargissement européen, et d'autre part, le contexte de mondialisation et de concurrence exacerbée.

Ceci étant dit, il faudra que les partenaires sociaux utilisent pleinement les prérogatives qui leur ont été données en matière de négociation sociale. A

l'UNICE et à la CES de montrer concrètement que l'on peut avancer sur la voie de l'Europe sociale, tout en restant cohérent avec l'impératif de compétitivité.

Les entreprises ont besoin d'une Europe qui fonctionne, c'est-à-dire d'une Europe qui décide vite. Il faudra encore faire l'essentiel : tracer un projet économique et social crédible.

Mais attention, ce n'est pas avec des concertations institutionnelles que l'on pèsera sur des tendances lourdes. Dans le même esprit, débloquer et soutenir la croissance et l'emploi, ce n'est pas une affaire de politique conjoncturelle mais d'une véritable politique structurelle venant en appui de la conjoncture, ce qui est d'abord de la responsabilité des politiques nationales, sans oublier d'ailleurs les entreprises.

Nous sommes tous attachés à préserver l'avenir des générations futures, et donc à ne pas offrir comme perspective de plus en plus de déficit, c'est-à-dire de plus en plus de dette pour nos enfants.

Dans cet esprit, certaines orientations du présent avis auraient justifié notre opposition. Mais ce texte contient au moins l'idée louable selon laquelle chaque pays doit - en phase de reprise - assainir ses finances publiques. Nous espérons que chacun gardera ce raisonnement à l'esprit au moment où l'on reparlera du partage des fruits de la croissance.

Le groupe des entreprises privées s'est abstenu

#### **Groupe des entreprises publiques**

Au-delà de son adhésion au contenu du projet d'avis, le groupe des entreprises publiques tient à souligner ou nuancer certaines des positions exprimées.

En premier lieu, nous souhaiterions mettre l'accent avec le rapporteur sur le danger réel que comporte la situation actuelle. Le Pacte de stabilité risque en effet aujourd'hui de disparaître pour n'avoir pas su se réformer à temps.

Le couvercle dogmatique des dispositions actuelles s'est finalement révélé contre-productif, par la faute d'un ralentissement de croissance de longue durée.

Pour sortir de cette ornière, la perspective d'un nouveau *Pacte de croissance et d'emploi*, en remplacement du Pacte de 1997, nous paraît nécessaire et équilibrée.

Il convient en effet de renouer le fil des dialogues politiques, économiques et sociaux qui sont aujourd'hui mis en péril sur la scène européenne.

Le premier de ces dialogues est la clé de voûte d'un *policy mix* satisfaisant en Europe. Il a bien sûr trait à la relation entre autorités budgétaires et monétaires. L'appréciation du déficit autorisé exige en effet la prise en compte des particularités de chaque pays membre. Il conviendrait de privilégier une évaluation moins unilatérale et plus attentive aux différents modèles nationaux de développement économique et social.

Le second dialogue intéresse directement les citoyens européens. L'Europe a en effet une image écornée auprès des citoyens de l'Union, qui se sentent peu concernés par l'aventure collective. Un nouveau *Pacte de croissance et d'emploi* pourrait contribuer à désamorcer le malentendu existant en réduisant un déficit chronique d'image et de crédibilité. L'orientation de la politique économique de l'Union y gagnerait surtout en démocratie, conformément aux traditions politiques des peuples européens et en plein accord avec l'efficacité économique de l'ensemble de la zone euro.

Sur ces points, le groupe des entreprises publiques soutient le rapporteur avec quelques nuances d'appréciation, cependant.

En effet, sur la hausse des salaires, au vu des difficultés de réalisation à l'échelon national, il paraît illusoire d'y songer à l'échelle communautaire. On peut certes le déplorer, mais on peut également y voir une preuve des différences, et donc de la richesse, des configurations économiques et sociales européennes.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

### **Groupe de la mutualité**

Les derniers événements économiques survenus en Europe ont fait apparaître un manque de maîtrise de l'économie dans l'espace européen. Dès l'origine, le facteur économique a constitué pourtant la première étape dans le processus d'intégration qui est à l'œuvre en Europe. Celui-ci est encore loin d'être achevé, d'autant que les tensions issues des histoires nationales, les cultures très diverses, l'arrivée de nouveaux partenaires ont progressivement semé le doute dans beaucoup d'esprits quant à l'objectif final, non explicite, de cette évolution : une harmonisation des nations qui conduit à fédérer l'action des Etats membres de l'Union. C'est cette période de gestation que vivent les populations européennes, qui peut expliquer l'absence d'une pratique macroéconomique dans la construction de l'ensemble économique européen. Le premier mérite de l'avis est de la faire apparaître.

Le groupe de la Mutualité, comme le fait l'avis, constate donc, pour le présent, que l'évolution économique de l'Union n'est pas conforme aux hypothèses qui avaient présidé à la mise en place du Pacte de stabilité et de croissance. Ce constat conduit logiquement à s'interroger sur la qualité des négociations qui ont abouti à un accord unanime sur un Pacte, aujourd'hui légitimement contesté, et à rechercher de nouvelles conditions de négociations qui ne renouvellent pas les erreurs du passé.

Parmi celles-ci, une meilleure coordination et une recherche du dialogue macroéconomique avec tous les partenaires, emportent l'adhésion du groupe de la mutualité. Le groupe approuve également les propositions faites pour obtenir un consensus sur les objectifs de croissance et d'emploi en distinguant un horizon à court terme et un à plus long terme, et en introduisant des critères de jugement plus objectifs sur l'évolution des différentes politiques. La

démonstration est aujourd’hui faite que les politiques conjoncturelles de l’Europe doivent être construites à partir de visions globales, intégrant la monnaie, les finances publiques, les politiques sociales, selon une méthode de dialogue macroéconomique conforme aux principes de la démocratie sociale où tous les acteurs économiques et sociaux trouvent leur place. Mais surtout, le groupe insiste particulièrement sur la volonté, clairement exprimée dans l’avis, de mettre fin aux procédures confidentielles qui font toujours le bonheur des appareils administratifs de l’Union : la transparence est la première des règles démocratiques.

L’avis appelle, enfin, à harmoniser les droits et devoirs des Etats et attire l’attention sur les dangers de dumping social. Il pointe ainsi ce que devra être la prochaine étape de l’harmonisation européenne : le Pacte social, dans toutes ses dimensions de conditions de travail, de protection sociale, mais aussi de politiques culturelles.

C’est dans cette perspective que le groupe de la mutualité a donné son approbation.

#### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Casanova :** « Monsieur le président, mes chers collègues, je suis très heureux de donner mon sentiment sur le rapport de notre collègue Dominique Taddei et sur le projet d’avis qui nous est soumis par la section.

Ma satisfaction tient à ce que j’approuve entièrement le choix du sujet, la manière dont il est traité et, à quelques nuances près, les conclusions auxquelles aboutit le rapporteur et le projet d’avis.

D’abord le sujet : nous sortons des sentiers battus et nous traitons un problème essentiel. À partir du moment où existe une monnaie européenne, il est nécessaire de construire une politique commune des finances publiques, sans quoi l’Europe est dépourvue d’un instrument macroéconomique de réglage conjoncturel, puisque celui-ci repose sur la nécessaire combinaison et complémentarité de la politique monétaire, dont l’objectif central est la stabilité des prix, et de la politique financière, ou politique des finances publiques, dont le principal objectif est la stabilisation de l’activité, et qui, réunies dans les termes « *policy mix* », comme disent les Anglo-Américains, peuvent contribuer à la croissance dans la stabilité.

Cette nécessité avait été perçue, et l’on a tenté de la faire dans le traité de Maastricht et dans ce qui a suivi. On a recherché la coordination à l’intérieur de la zone euro, et l’on a cherché un système de contraintes. Or nous constatons aujourd’hui que la coordination est insuffisante, que les gouvernements démocratiques pensent plus à leurs électeurs qu’aux contraintes ou aux intérêts qui leur sont confiés, et que la contrainte s’est avérée trop rigide en ce sens qu’elle n’est pas respectée et que nous n’avons plus le choix, aujourd’hui, qu’entre le viol du traité et sa révision.

À ce sujet essentiel, une réforme est donc nécessaire, réforme des comportements certainement, réforme des institutions sans doute. C'est celle que nous propose le rapport de M. Taddei. Elle me paraît pertinente par son objectif et par le mode de renégociation qu'elle propose.

Par son objectif : le rapport présente une coordination en attendant une intégration plus poussée des politiques économiques. Regardons les objectifs proposés par ce rapport : premièrement une ouverture de la clause d'« opting out », c'est-à-dire que les pays ne sont plus contraints d'adhérer à la zone euro, notamment les nouveaux entrants. C'est l'acceptation claire de la coopération renforcée et d'une Europe à deux vitesses.

Comme cette perspective me paraît nécessaire avec l'élargissement, je ne vois dans l'objectif choisi qu'un moyen de favoriser cette évolution.

Deuxième objectif : le vote à la majorité qualifiée, notamment en matière fiscale et sociale. Nous connaissons les réticences que mettent les Britanniques, et éventuellement d'autres pays, à ce vote. Il est pourtant nécessaire si l'on veut une intégration plus grande de l'Europe, tout au moins de son noyau dur, et pas seulement pour fixer des minima mais aussi pour fixer les cadres généraux de la fiscalité européenne.

Troisième objectif : privilégier la croissance et l'emploi. Bien entendu dans le choix de ces termes il y a un peu d'incantation, mais d'une certaine façon l'incantation est nécessaire à l'action, à condition, certes, que l'on se souvienne sans cesse que la politique favorable à la croissance est une politique de l'offre, c'est-à-dire une politique favorable à l'investissement, à la qualification du travail et au progrès technique.

Quatrièmement, les différentiels d'inflation doivent être réduits. Apparaît là un problème très difficile, car on constate aujourd'hui en Europe que les différentiels d'inflation s'accroissent.

Sans doute faudra-t-il s'orienter vers une pluralité dans la recherche et dans l'utilisation des indices. Nous souffrons d'une trop grande unicité des indices de prix. Par exemple, depuis longtemps en matière de retraités je suis partisan du calcul d'un indice des prix spécifique pour la population des retraites, qui ont une structure de consommation complètement différente de celle des autres parties de la population. Donc en cette matière aussi il faudrait multiplier les indices, ne pas se limiter à des indices de prix nationaux, multiplier les indices de prix européens, chercher une vision plus complète pour la connaissance de l'évolution des prix.

Les différentiels d'inflation posent des problèmes très graves - là apparaît sans doute ma première réserve - car je crains un peu l'apparition d'une dérogation périphérique.

Cinquième objectif : une application stricte des règles de 3 % de déficit et de 60 % pour l'endettement. Bien entendu on est favorable à cette application stricte qui est déjà dans le traité et qui, dans le traité amendé tel qu'il pourrait

ressortir des propositions du CES, serait plus dynamique et mieux définie. Evidemment cela permettrait, comme le dit le rapporteur, quelques lignes directrices, des politiques qui pourraient être plus discrétionnaires et plus larges, c'est-à-dire qui offrirait la possibilité à l'Europe, tout au moins au noyau dur de l'Europe, en adoptant une politique commune des finances publiques, d'aboutir à une meilleure gestion, tenant compte du temps et tenant compte de plusieurs variables de ces finances publiques.

Je dirai que je suis favorable; néanmoins j'aimerais voir dans la rédaction d'un texte comment l'on peut formuler avec précision cette nouvelle doctrine, car elle sera très difficile à écrire.

En ce qui concerne le deuxième point, c'est-à-dire la renégociation, elle paraît à la fois possible et souhaitable. Possible car, comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons le choix entre un traité révisé et un traité violé. Je connais la force de l'argument selon lequel il ne faut approcher qu'en tremblant les textes constitutionnels, les textes de loi ou les institutions ; je sais les inconvénients qu'il y a à réviser trop fréquemment, mais je sais aussi que les constitutions qui ont le plus duré dans le monde sont les constitutions qui ont été le plus révisées, et je ne crois pas que l'Europe ait intérêt à avoir des textes aussi ouvertement violés que celui que nous risquons d'avoir en matière de Pacte de stabilité dans les années qui viennent. Autrement dit, la renégociation paraît possible et elle paraît souhaitable selon le schéma que vous indiquez, c'est-à-dire en pratiquant un gel des déficits dans la période de négociation et en faisant en sorte, si l'on a des chances d'être entendus, que cette négociation soit rapide.

Ma conclusion est qu'il faut être favorable à ce que vous proposez. Vous suggérez que la décision finale en matière de sanction relève du Parlement plutôt que du Conseil. Sans doute considérez-vous que le Parlement est une instance plus démocratique puisqu'elle est directement issue du suffrage universel, par conséquent elle est préférable au Conseil. C'est une instance plus représentative en ce sens que les populations européennes y sont représentées proportionnellement à leur nombre, et non par têtes d'épingle. Enfin c'est une institution plus européenne, moins nationale, moins intergouvernementale puisque, comme la Commission, elle est une institution authentiquement fédérale.

Donc ces trois arguments me rendraient favorable à votre proposition, mais je n'oublie pas que, si démocratique, représentatif et européen qu'il soit, le Parlement est un parlement, et je me suis plu à imaginer en lisant votre texte ce que donnerait le vote par le Parlement français du déficit, ou de la sanction du déficit, ou de l'endettement des départements et des régions. Mais enfin on peut toujours espérer ; ce qui me fait souvenir de la vieille formule d'un de mes maîtres, selon lequel: « *le monde serait sauvé depuis longtemps si la qualité des hommes était égale à la qualité des idées qu'on forme sur les institutions* ».

**M. Duhamel** (rattaché administrativement) : « Le projet d'avis prolonge des réflexions antérieures sur les difficultés de la coordination économique en Europe et dans la zone euro, et sur les changements nécessaires.

Le projet d'avis dresse un bilan alarmant de la « *mal gouvernance* » de l'Europe. Plutôt que de se lamenter sur le non respect de l'actuel Pacte de stabilité, il vaut mieux prendre acte de ce qu'il est inapplicable et donc accepter d'en changer. L'ensemble des propositions vise à définir les conditions d'un « *policy mix* » élargi, qui associe aux politiques monétaires et budgétaires, la coordination des évolutions salariales sans remettre en cause l'autonomie de chaque pays en matière de négociation sociale. Un « *policy mix* » plus démocratique aussi, qui associe les partenaires sociaux et donne toute leur place aux parlements nationaux et européens. Le noyau dur du rapport est la définition d'un nouveau Pacte. Le ratio de déficit public reste plafonné à 3 %, mais sur l'ensemble du cycle. Le respect des normes est apprécié en examinant plusieurs critères caractérisant la croissance et l'emploi. Le système de sanctions change de nature : au lieu de contribuer à l'accroissement des déficits de pays en difficulté, il vise à les inciter à limiter leur déficit, sous peine de perdre le bénéfice du budget européen.

Les propositions du rapport conduisent à poser plusieurs questions. Celle de l'articulation entre le dialogue macro-économique et le « sommet social tripartite », mais aussi celle qui résulte de ce que le nouveau pacte ne concerne que la zone euro. L'élaboration puis l'application d'un tel pacte, au titre d'une coopération renforcée, pose des problèmes institutionnels : l'avis envisage, ce qui semble justifié, que seuls les membres de la zone délibèrent pour ce genre de questions. Par ailleurs, le fait que les pays de la zone euro définissent ensemble les règles qui les engagent n'exclut pas qu'on envisage de fixer des règles de coordination, y compris des politiques budgétaires, valables au delà de cette zone. C'est pour appeler à la réflexion sur ces deux derniers points que je propose un amendement au texte actuel. Dans ces conditions, je vote le projet d'avis. »

#### **Groupe des professions libérales**

Le groupe des professions libérales tient à saluer la qualité du travail du rapporteur qui s'est attelé à un sujet difficile et d'une actualité brûlante. Il a su à la fois tenir compte de cette actualité, et s'en extraire suffisamment pour donner une perspective de long terme sur les objectifs et les moyens de la politique conjoncturelle, tant au niveau national que communautaire.

Le projet d'avis présenté est un heureux complément aux rapports semestriels de conjoncture, en leur donnant une perspective nouvelle. Cette initiative devrait d'ailleurs être renouvelée sur de grands sujets macroéconomiques.

Le moment de son examen est bien choisi, compte-tenu de la procédure engagée contre la France dans le cadre de l'actuel Pacte de stabilité. Même si

l'objectif de cet avis n'est pas seulement d'éclairer notre assemblée sur ce point, il offre les éléments suffisants pour répondre à quelques questions simples : le Pacte de stabilité est-il un instrument adéquat pour la gestion des politiques conjoncturelles, notamment budgétaires et financières ? Est-il adapté aux évolutions de la conjoncture européenne et française en particulier ?

En résumé, l'opinion du groupe des professions libérales est généralement positive, mais avec quelques nuances d'interprétation :

- sur l'idée de renégocier un Pacte plus réaliste et cohérent avec les stratégies de développement européennes, le groupe des professions libérales ne peut que souscrire. Un instrument comme le Pacte de stabilité n'a pas vocation à être gravé dans le marbre pour l'éternité, car il n'est qu'un moyen au service de la politique commune, et en aucune façon une fin en soi. Près de cinq ans après la mise en œuvre de l'euro, et dans un contexte de surcroît de réforme institutionnelle (avec la CIG), il est plutôt sain d'évaluer le bien fondé de l'instrument. La procédure proposée par le rapporteur semble démocratique et positive ;
- les grandes lignes du « *nouveau Pacte* » tel qu'esquisse par le rapporteur paraissent également pleines de bon sens et constituer une vraie amélioration des procédures existantes, dans un sens plus démocratique et transparent. Le groupe des professions libérales attache une grande importance aux propositions allant dans le sens d'une plus grande participation et consultation de toutes les composantes de la société et de l'économie ;
- le groupe est en revanche plus réservé sur les conclusions hâtives qui pourraient être tirées de ces propositions. Un nouveau Pacte de stabilité, mûrement négocié entre les membres de l'Eurogroupe, ne doit constituer ni un simple replâtrage pour accommoder les difficultés temporaires d'un de ses membres (fut-ce la France), ni un abandon des disciplines du Pacte actuel, que nous considérons comme fondamentalement bonnes. Un nouveau Pacte de stabilité ne doit pas renier des objectifs comme une croissance équilibrée sans inflation, ou un équilibre durable des finances publiques tant nationales que communautaires. Il doit se donner de nouveaux moyens et de nouveaux instruments plus conformes à ces mêmes objectifs, tout en renforçant le caractère ouvert et démocratique du processus ;
- il ne faut pas oublier, dans notre appréciation des résultats du Pacte de stabilité sur la situation économique et budgétaire de la France, la part de responsabilité propre qui revient tant au parlement qu'au gouvernement sur ce point. Le débat surréaliste sur la « *cagnotte* » il y a deux ans avait sans doute été le moment le plus tristement risible d'une période durant laquelle la France n'a pas tiré profit d'une très

forte croissance pour assainir, comme la plupart de ses voisins européens, ses finances publiques. On imagine que les débats autour du Pacte de stabilité, seraient radicalement différents si, entre 1998 et 2001, la France avait retrouvé l'équilibre voire l'excédent budgétaire, tout en réduisant son endettement (sans parler d'une véritable réforme fiscale, possible seulement en période de vaches grasses). Ce choix n'a pas été fait à l'époque, et les interventions du groupe des professions libérales dans les débats successifs autour des rapports de conjoncture de l'époque en sont le témoin. Nous continuons à le regretter et souhaitons que le débat sur le Pacte de stabilité prenne aussi en compte cette dimension ;

- enfin, les conclusions des travaux sur les nouvelles politiques conjoncturelles doivent être cohérentes avec celles de notre collègue de La Loyère sur la politique budgétaire communautaire. Sur ce point, cela rejoint la mention précédente sur la nécessité de maintenir un objectif global de maîtrise des dépenses publiques, tant nationales que communautaires.

Le groupe a voté l'avis, dans lequel il trouve une riche matière à réflexion et à action pour les pouvoirs publics, pour ce qui pourrait être de nouvelles formes de concertations autour de la politique conjoncturelle. Il souhaite toutefois que ce vote positif ne soit pas interprété comme l'acceptation par avance d'une réforme du Pacte de stabilité qui consisterait à laisser la « *bride sur le cou* » à n'importe quelle politique conjoncturelle en Europe. Il est possible de concilier maîtrise des finances publiques et relance de la croissance européenne, et l'une ne sera pas durable sans l'autre.

#### **Groupe de l'UNAF**

L'avis présenté par Dominique Taddei « colle » parfaitement au contexte économique français et européen que nous connaissons. On ne peut que constater la médiocrité des performances économiques de la zone euro, ne serait-ce qu'à travers la faiblesse de la croissance économique et son corollaire, le chômage. Notre pays frise la récession. Cela se traduit par une difficulté d'appliquer le Pacte de stabilité pour ce qui regarde plus spécifiquement le déficit budgétaire et la dette. Le groupe de l'UNAF souscrit à l'affirmation selon laquelle « *les politiques conjoncturelles ne peuvent prétendre être une fin en soi et leurs effets doivent toujours être mesurés en fonction de finalités situées à des horizons plus lointains* ».

L'avis analyse et souligne avec pertinence les conséquences d'une « *mal gouvernance de la zone euro* », principalement sur l'économie et les limites de la stabilité, qui se traduisent par des contradictions et de forts écarts entre les pays partenaires.

Aussi, le groupe de l'UNAF estime-t-il nécessaire de mettre en œuvre un nouveau Pacte de croissance et d'emploi qui soit dynamique et ne représente pas

un frein à un développement coordonné de la zone euro. Il est indispensable que ce nouveau Pacte ménage plus de souplesse pour permettre à chaque Etat de conduire sa politique à son rythme, l'objectif restant une convergence commune. Cette précaution s'avère nécessaire si, comme vous l'écrivez, il convient d'harmoniser le plus rapidement possible les droits et les devoirs de tous les pays membres ou futurs candidats à l'entrée dans la zone euro. Il convient en particulier de leur accorder des facilités nouvelles pour enrayer des distorsions trop fortes qui pèseraient sur l'équilibre économique et social de l'Union.

On comprend, dès lors, le souci de préconiser une définition en commun des objectifs de croissance et d'emploi, ainsi que des mesures à prendre pour y parvenir. Le Pacte doit viser à l'harmonisation, certes, mais avec le souci de favoriser l'emploi et, par là, une meilleure insertion sociale des populations actives et des populations les plus fragiles. On ne peut que se rallier, en la matière, aux objectifs qui ont été fixés, tant à Lisbonne qu'à Stockholm, et qui portent sur l'amélioration de l'emploi, l'emploi féminin, l'emploi des salariés en fin de carrière professionnelle. Il faudrait y rajouter, même si le problème est plus spécifique à la France, l'insertion économique des jeunes et les moyens à consacrer pour faciliter cette insertion en matière de formation.

La réflexion engagée s'imposait à un moment charnière de l'avenir de l'Union. Ne parle-t-on pas de la future Constitution européenne qui devrait se traduire par une avancée prenant en compte à la fois les impératifs des actions à mener collectivement, mais aussi la diversité des situations ? L'objectif social doit être l'élément fédérateur. Le nouveau Pacte devrait contenir, comme le souligne l'avis, « *des dispositions qui engageraient désormais le Parlement européen* », mais aussi l'adhésion des partenaires sociaux et des citoyens.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur d'avoir ouvert un débat essentiel dans la difficile conjoncture actuelle. Il salue l'analyse conduite avec rigueur et hauteur de vue. Il ne peut que soutenir cette contribution essentielle face aux difficultés que rencontre la France et face aux exigences de l'Europe qui se construit.

#### **Groupe de l'UNSA**

L'avis arrive fort opportunément au moment où l'avenir de l'Europe est en débat. Quinze Etats membres, dix autres qui le seront bientôt, 450 millions de personnes verront leur sort durablement lié au terme du processus institutionnel engagé depuis la Convention.

Dans le même temps, le choc des conjonctures, les politiques nationales et les insuffisances dans l'application des traités précédents rendent peu opérantes les tentatives de coordination des politiques économiques.

L'Europe actuelle ne peut rester en panne. C'est pourquoi l'UNSA approuve les propositions de l'avis.

L'Europe doit avoir une politique économique. Les moyens à mettre en œuvre doivent, plus que jamais, s'orienter vers les principes et les méthodes démocratiques qui doivent inspirer la décision et l'action publiques européennes. Ils doivent aussi être réalistes et efficaces.

Les sommets européens de ces dernières années ont produit trop de plans, de pactes, de processus et de résolutions aux résultats trop insignifiants quand ils ne sont pas, purement et simplement, restés lettre morte.

La situation actuelle doit nous alerter tout particulièrement, nous les Français. Notre pays est confronté à de graves difficultés économiques aux conséquences sociales plus que préoccupantes. Non seulement, l'Europe n'est pas en mesure de nous aider à reprendre de l'élan, mais nous nous sommes mis dans une position délicate par rapport aux règles que nous avons vigoureusement défendues. L'avis trace avec bon sens les pistes pour sortir de cette situation.

Il faut revoir le Pacte actuel, c'est-à-dire en changer. C'est ce que préconise l'avis. Gardons-nous du dogmatisme économique et considérons, comme le professeur Benjamin Coriat que « *les Américains ne seraient jamais entrés dans cette Europe sur les critères de Maastricht* ».

Ceux à qui les institutions actuelles ont confié les destinées de l'Union européenne doivent enfin assumer leurs responsabilités politiques. En effet, nous partageons l'opinion du Président de Schneider-Electric, Henri Lachman : « *Il faudra bien qu'un jour, la Commission européenne et la Banque centrale soient au cœur d'une vraie politique économique. Et la politique monétaire devrait être au service de la politique économique* ».

L'Europe a besoin d'un Pacte de croissance et d'emploi. Pour les syndicalistes que nous sommes, l'adhésion des peuples passe aussi par celle des salariés.

Ce qui est vrai pour l'Europe des quinze le sera plus encore pour celle des vingt-cinq. Il faut se préparer à relever le défi du risque de dumping social avec les pays de l'Europe centrale. Le développement économique des uns ne doit pas se faire au détriment du progrès social des autres.

Le dialogue social et son débouché naturel, la négociation pour le contrat, doivent investir des champs nouveaux et plus nombreux. La France, en ce domaine, devrait être sinon exemplaire, du moins à la hauteur de ces principes de démocratie sociale. A ce jour, la manière dont elle s'engage dans ce processus de rénovation de son propre système de démocratie sociale est aussi timide qu'incertaine.

Pour l'UNSA, l'avis a un mérite supplémentaire : il nous rend impatient d'une nouvelle Europe. Cette Europe qui, si elle adoptait le projet de Constitution actuellement en débat, nous promet, dans son article 3 « *...la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité des Etats membres...* ». Cette Europe là, il faudra bien se décider à la faire.

## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### **Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis**

<i>Nombre de votants.....</i>	<i>172</i>
<i>Ont voté pour.....</i>	<i>137</i>
<i>Ont voté contre .....</i>	<i>3</i>
<i>Se sont abstenus.....</i>	<i>32</i>

**Le Conseil économique et social a adopté.**

**Ont voté pour : 137**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Baligand, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Cazaubon, Despey, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Rousseau, Salmon, Sander, Szydlowski, Thévenot, Vanier.

*Groupe des associations* - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

*Groupe de la CFDT* - Mmes Azéma, Bassel, MM. Boulier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet.

*Groupe de la CFE-CGC* - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Vigquier.

*Groupe de la CFTC* - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mme Simon, M. Vivier.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Manjon, Masson, Muller, Rozet.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Gamblin, Mme Hofman, M. Jayer, Mmes Monrique, Pungier, MM. Reynaud, Sohet.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Grave, Marquet, Prugue, Segouin, Verdier.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Gadonneix, Martinand.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - MM. Cariot, Dehaine, Gérard, Mme Rastoll.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

*Groupe de l'outre-mer* - M. Aboubacar.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Casanova, Debout, Dechartre, Duharcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Anne-Catherine Franck, MM. Gentilini, Ghayet, Jeantet, de La Loyère, Mmes Le Gallo-Barrey, Lindeperg, MM. Motroni, Navarro, Pasty, Didier Robert, Schapira, Souchon, Taddei, Teulade, Mme Wiewiorka.

*Groupe des professions libérales* - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

*Groupe de l'UNAF* - MM. Billet, Bouis, Edouard, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

**Ont voté contre : 3**

*Groupe des entreprises privées* - MM. Cerruti, Pinet, Talmier.

**Se sont abstenus : 32**

*Groupe de l'artisanat* - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Kneuss, Lardin, Teilleux.

*Groupe des entreprises privées* - MM. Bernard Boisson, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Scherrer, Didier Simond, Tardy, Trépant, Veysset.

*Groupe de l'outre-mer* - M. Frébault.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Brard, Mme Guilhem, M. Maffioli, Mme Pailler, M. Pompidou, Mme Steinberg.

## **RAPPORT**

**présenté au nom de la section  
des problèmes économiques généraux  
et de la conjoncture  
par M. Dominique Taddei, rapporteur**



Le Bureau du Conseil économique et social a confié, le 9 juillet 2002, à la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis intitulés « *Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en Europe et en France* ».

La section a désigné M. Dominique Taddei comme rapporteur.

Pour son information, elle a procédé à l'audition de :

- M. Gilbert Cette, directeur adjoint des études économiques et de la recherche de la Banque de France ;
- M. Eric Heyer, directeur adjoint du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. Filip Keereman, responsable des prévisions et de l'analyse de la situation économique à la direction générale des affaires économiques et financières (Ecfin) de la Commission européenne ;
- M. Jacques Mazier, professeur du Centre d'économie de l'Université Paris-Nord ;
- M. Emmanuel Mermet, chercheur à l'Institut syndical européen (ISE) ;
- Mme Hélène Pelosse, conseiller financier du Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) ;
- M. Xavier Timbeau, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Le président de la section et le rapporteur se sont, par ailleurs, rendus à Francfort (Allemagne) où ils ont pu avoir des entretiens avec une délégation de la Banque centrale conduite par M. Otmar Issing, économiste en chef et membre du Directoire de la BCE.

Toutes les personnalités qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou des entretiens, ont contribué à la préparation de ce rapport voudront bien trouver ici l'expression des remerciements du rapporteur.

\*  
\* \* \*



## INTRODUCTION

Puisque la politique conjoncturelle traite prioritairement du court terme, il est rare que l'on prenne le temps de l'analyser avec un recul suffisant. Pourtant, on se doute bien que chaque mouvement conjoncturel doit altérer les structures économiques et sociales, ne serait-ce que de manière imperceptible et ainsi, à la longue, ces variations de degré ont toutes les chances de se transformer en différences de nature. De plus, il peut survenir une profonde modification des règles du jeu qui entraîne une modification d'ensemble des enchaînements économiques et, par là-même, de la manière de les influencer. S'impose alors périodiquement une réflexion de caractère systémique sur les mouvements et la politique conjoncturels.

Il peut sembler d'autant plus évident que le Conseil économique et social se livre à un tel exercice que la nouvelle donne impliquerait de façon de plus en plus évidente les partenaires sociaux.

Car il advient qu'en ce début de siècle, **la politique conjoncturelle** n'est plus ce qu'elle était : même si on définit cette dernière de manière stricte, comme **l'ensemble des décisions qui visent principalement des objectifs macroéconomiques à un horizon de deux à trois ans**, il est indéniable qu'elle est devenue plus complexe dans au moins deux dimensions essentielles : d'une part, par une articulation complètement nouvelle du niveau européen et du niveau national ; d'autre part, par l'implication des acteurs sociaux que cette articulation sollicite.

Tel est le sens de ce rapport qui consiste d'abord à proposer des principes d'action. Ainsi, dans le titre I, nous essaierons de montrer qu'une conception élargie des politiques conjoncturelles nécessite le recours à un véritable dialogue macro-économique, puis d'analyser les principaux traits de la situation nouvelle de l'Europe et de la France. Dans le titre II, nous serons ainsi amenés à constater que les performances macroéconomiques médiocres sont dues à la « mal gouvernance » de la zone euro et à suggérer des solutions. C'est pourquoi, dans le titre III, nous proposerons les fondements d'une nouvelle régulation et notamment d'articuler un Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité et le dialogue macroéconomique.



**TITRE I**  
**DES POLITIQUES CONJONCTURELLES**  
**ÉLARGIES NÉCESSITENT UN DIALOGUE**  
**MACROÉCONOMIQUE**



*Nous consacrerons un premier chapitre à montrer pourquoi on ne peut plus aujourd’hui se contenter de la vision traditionnelle de la politique conjoncturelle, conjuguant les seules politiques budgétaire et monétaire, mais qu’il convient d’en adopter une approche élargie. Puis, dans un second chapitre, nous montrerons tout l’intérêt, à cet égard, de la mise en œuvre d’un dialogue macroéconomique.*

## CHAPITRE I DES POLITIQUES CONJONCTURELLES ÉLARGIES

Il nous faut d’abord prendre en considération, dans une première section, les deux nouvelles dimensions des politiques économiques afin, dans une seconde section, de mieux en situer la place dans l’ensemble des politiques économiques et sociales.

### I - LES DEUX DIMENSIONS NOUVELLES DES POLITIQUES CONJONCTURELLES

La réflexion sur les politiques conjoncturelles est extrêmement ancienne et cette préoccupation est devenue permanente, au moins depuis la dernière guerre mondiale. Toutefois, deux grands facteurs de nouveauté sont apparus en Europe durant la dernière décennie qui imposent sans doute une nouvelle réflexion d’ensemble et, plus précisément, la recherche d’un « *policy mix* élargi » : le premier est la mise en place de l’euro et des institutions et dispositifs l’accompagnant, création de la Banque centrale européenne (BCE) et Pacte de stabilité et de croissance (A) ; le second facteur de nouveauté, beaucoup moins spectaculaire mais non moins important, implique les partenaires sociaux, si ce n’est dans la définition, du moins dans la mise en œuvre de la politique conjoncturelle (B).

#### A - LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA POLITIQUE CONJONCTURELLE EST DEVENUE PREMIÈRE

Elle concerne non seulement la politique monétaire mais aussi, pour une bonne part, la politique des finances publiques.

##### 1. La mise en place de l’euro

La mise en place de l’euro a transféré, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l’intégralité de la politique monétaire (de ses objectifs<sup>2</sup> et de ses instruments) du niveau national au niveau de la zone, sous la responsabilité essentielle d’une BCE dont l’indépendance est garantie par un traité international (Maastricht, 1992).

Ceci ne signifie pas seulement le transfert de souveraineté de l’un des deux instruments essentiels de la politique conjoncturelle, mais aussi qu’il existe

---

<sup>2</sup> A une réserve près concernant la politique du change, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

désormais une différence de nature dans le traitement des écarts de compétitivité et d'attractivité entre pays, suivant qu'ils appartiennent ou non à l'Union monétaire : entre pays de la zone euro, ces écarts ne peuvent évidemment plus être traités par des modifications de parité, ce qui augmente inévitablement la responsabilité de toutes les autres politiques économiques, qu'elles soient européennes ou nationales ; vis-à-vis des pays extérieurs à la zone, les principaux ajustements, au contraire, passent *de facto* par le taux de change, compte tenu de la rapidité et de l'ampleur de ses variations : puisque la parité de l'euro vis-à-vis du reste du monde peut baisser de 30 % en moins de deux ans, puis remonter encore plus vite depuis lors, on ne peut évidemment envisager d'assurer notre compétitivité et notre attractivité par des ajustements de prix<sup>3</sup> de même ampleur, qu'ils reposent sur des ajustements de la productivité et/ou des charges salariales !

## 2. Le Pacte de stabilité et de croissance

Les finances publiques de chaque pays de la zone sont encadrées par un Pacte de stabilité et de croissance, adopté par le Conseil européen en juin 1997, à Amsterdam<sup>4</sup>, dont on sait les difficultés d'application, au point qu'il a fait récemment l'objet d'un exercice de « ré-interprétation » à l'initiative de la Commission de Bruxelles. Contrairement aux affirmations initiales du Traité de Maastricht et à celles réitérées par M. Giscard d'Estaing, en sa qualité de président de la Convention chargée de proposer une nouvelle Constitution européenne, il y a bien ici un abandon d'une partie conséquente de la souveraineté budgétaire des Etats-Nations européens, au profit d'une « souveraineté partagée » avec les instances européennes et les pays partenaires. Au-delà d'une question essentielle de droit public, il y a là un élément supplémentaire de mutation des politiques conjoncturelles, qui mérite d'être approfondi, en relation avec les autres novations à l'œuvre. C'est pourquoi nous y reviendrons longuement dans notre deuxième partie.

### B - DE NOUVELLES IMPLICATIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS LES POLITIQUES CONJONCTURELLES

Sans doute, les précédents de telles implications ne manquent pas, notamment durant la période, dite des « trente Glorieuses ». Mais il pouvait sembler depuis près de trente nouvelles années, à la vérité bien plus « piteuses », que l'on avait abjuré tout ce qui pouvait ressembler à une forme quelconque de « politique des revenus » : la politique macroéconomique était alors réduite à son noyau dur, un mixage de politiques budgétaire et monétaire (le célèbre « *policy mix* »). Quant aux conséquences qui pouvaient en résulter en termes de répartition, la plupart des commentateurs flottaient entre le strict respect des

<sup>3</sup> Ni à la hausse, ni encore moins à la baisse, compte tenu de l'importance bien connue des rigidités nominales dans ce dernier cas : dans un monde de concurrence très imparfaite, on observe que les spirales inflationnistes sont plus fréquentes et vigoureuses que les spirales déflationnistes !

<sup>4</sup> Et non pas, comme on le lit trop souvent, dans le cadre du Traité d'Amsterdam. Il s'en suit une différence essentielle avec la mission de la BCE, « *la stabilité des prix* », qui est garantie par un Traité. On verra, notamment, au chapitre II de la deuxième partie, que cette différence de nature juridique a des conséquences politiques importantes dans toute réflexion sur les réformes envisageables de la gouvernance économique de la zone euro.

« lois du marché » et le recours aux soins plus ou moins palliatifs de la puissance publique, entendez par là entre libéralisme cohérent et social-libéralisme. Or, le renforcement des relations internationales et, particulièrement, l'intégration européenne redonnent une place importante à la considération des revenus et des partenaires sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques conjoncturelles ainsi que dans celle des réformes de structures.

### 1. La nécessaire prise en compte de l'évolution des revenus

L'évolution des revenus est de plus en plus prise en considération dans les discussions de politique conjoncturelle, moins dans une optique de répartition du revenu national et des « fruits de la croissance » (qui est de plus en plus considérée comme un résultat plus que comme un objectif), que d'instrument des objectifs économiques à court ou moyen terme : on réclamera ainsi la modération des salaires pour éviter l'inflation ou améliorer la compétitivité, ou encore on s'inquiétera de la « profitabilité » des entreprises et de ses conséquences sur l'investissement, que ce soit en termes d'autofinancement ou d'incitation. En sens contraire, on pourrait prôner l'augmentation des revenus les plus modestes pour relancer la consommation et l'activité bien que nous n'ayons pas eu connaissance d'une proposition officielle (cf. *infra*).

Quoiqu'il en soit, on verra que les partenaires sociaux se trouvent interpellés de façon de plus en plus fréquente sur les conséquences macroéconomiques de leurs décisions ou des compromis décentralisés qu'ils mettent en œuvre, par ceux là-même qui se défendent de vouloir en changer les règles : pour ceux qui en douteraient, l'exemple, dans le plus grand pays de la zone, l'Allemagne, des prises de position réitérées des autorités politiques ou monétaires (gouvernements successifs, Bundesbank, puis BCE, Commission de Bruxelles, enfin) sur le cours des négociations salariales, devrait les en convaincre. Ainsi, les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) en 2002, contiennent à cet égard trois recommandations, toutes les trois centrées sur l'évolution salariale... et sa modération<sup>5</sup>. En 2003, une conjoncture encore plus dégradée n'empêche pas la poursuite de ce discours (cf. *infra*). Ce type de proposition finit par se reproduire, année après année, au point qu'on peut se demander si on est encore en présence de recommandations de politique conjoncturelle (car entre temps la conjoncture a bien pu changer) ou de l'affirmation permanente d'une conception, plus structurelle ou plus idéologique, de la part des salaires dans le revenu national.

### 2. La mise en œuvre des réformes de structures

La volonté de mener des réformes de structures pour améliorer le fonctionnement des marchés, et particulièrement du marché du travail, est très fréquemment présentée comme une condition plus ou moins préalable des performances macroéconomiques. Cette volonté conduit également à insister de façon de plus en plus pressante sur le rôle des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de ces réformes.

---

<sup>5</sup> Ecfin 210/02- FR du 22 avril 2002, page 3. On verra au chapitre I du titre II le caractère systématiquement asymétrique de la définition des objectifs de politique économique, qu'ils soient monétaires, budgétaires ou salariaux, par les instances européennes.

Plus généralement, on s'accorde à reconnaître qu'il n'est pas possible d'analyser les politiques conjoncturelles, telles que nous les avons précisément définies, sans les situer dans l'ensemble beaucoup plus vaste des politiques économiques et sociales.

## II - LA PLACE DES POLITIQUES CONJONCTURELLES DANS L'ENSEMBLE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

La distinction entre plusieurs horizons de politique économique demeure évidemment un progrès intellectuel certain<sup>6</sup>, pourvu toutefois que deux conditions soient remplies : la première est évidemment que ces horizons soient clairement définis en termes théoriques et/ou empiriques (cf. *infra*), sous peine de ne relever que d'une vague rhétorique qui dilue les objectifs proclamés ; la seconde est que cette distinction ne serve pas de cloison étanche entre les raisonnements poursuivis à ces différents horizons et évite, en particulier, une dichotomie (pour ne pas écrire une schizophrénie) entre les discours sur le court terme, d'une part, et sur le long terme, d'autre part.

C'est ainsi que les politiques conjoncturelles, pour importantes qu'elles soient, ne peuvent en aucun cas prétendre être une fin en soi. C'est dire que leurs effets doivent toujours être mesurés, au-delà de leurs objectifs de court terme, en fonction de finalités qui se situent nécessairement à des horizons plus lointains. Réciproquement, les objectifs à long terme peuvent exercer des effets en retour sur la politique conjoncturelle quand, par exemple, la crédibilité d'une politique ambitieuse stimule les dépenses d'investissement des entreprises ou les efforts de qualification de la main d'œuvre.

### A - LES OBJECTIFS DÉCENNAUX

C'est pourquoi, sans prétendre ressusciter ici les exercices de planification à plus ou moins long terme, le sommet de Lisbonne de mars 2000 a explicité quelques grands objectifs à long terme, délimités de façon conventionnelle à dix ans (cf. annexe), qui sont apparus suffisamment consensuels : par conséquent, la mise en œuvre de la politique conjoncturelle devrait s'inscrire dans la perspective de leur réalisation. Pour ce qui concerne notre pays, avec ce qu'une telle énumération comporte inéluctablement d'arbitraire, nous en retiendrons cinq.

#### 1. Un développement durable et équitable

Depuis au moins les années 1950 (et, pour la France, l'œuvre de François Perroux), la grande majorité des économistes admettent que la notion de développement est plus riche que celle de croissance, pour au moins deux raisons : elle n'est pas seulement économique (mesure du produit intérieur brut) mais multidimensionnelle ; elle n'est pas seulement quantitative mais essentiellement qualitative.

---

<sup>6</sup> Qui n'a toutefois rien de nouveau, puisqu'on peut en faire remonter la première formalisation rigoureuse (à bien des égards toujours valide) aux « *Principes d'économie politique* » d'Alfred Marshall, le « Prince de Cambridge », en 1890.

Dans sa dimension quantitative, l'augmentation des potentialités de la croissance passe tout à la fois par un relèvement de la productivité du travail et de la population active : la première met en jeu les politiques d'éducation et de formation, initiale et continue, les politiques de recherche et de développement, la réalisation des infrastructures, etc. ; les secondes conduisent à insister sur l'emploi des salariés en deuxième partie de carrière<sup>7</sup>, des femmes et des jeunes poursuivant une formation...

Dans sa dimension qualitative, depuis les années 1970, notamment à l'instigation d'auteurs scandinaves, l'intégration (et non la simple juxtaposition) de facteurs environnementaux dans la réflexion sur le développement et la croissance ont été pris en considération. Ils ont conduit à mieux spécifier les conditions d'un développement soutenable (*sustainable*), que l'on traduit maintenant usuellement en langue française par « développement durable ».

Plus récemment (notamment depuis le sommet de Rio de Janeiro en 1992 jusqu'à la Conférence de Johannesburg en 2002), les grandes négociations internationales autour du développement durable et l'avenir de la planète ont mieux révélé ce que pouvaient avoir de contradictoires les démarches écologistes des pays du Nord et des pays du Sud : pour reprendre un exemple déjà canonique, la valeur d'un litre d'eau économisé n'est pas le même dans un pays riche ou dans un pays très pauvre... Dès lors s'impose progressivement l'idée qu'un développement authentiquement durable se doit d'être tout autant équitable.

## 2. Un plein emploi de qualité

Après 25 années de perpétuation d'un chômage de masse dans la plus grande partie des pays européens, la dernière période de croissance rapide dans ces pays, entre 1997 et 2001 (qui ne faisait d'ailleurs que suivre à distance une croissance encore plus forte démarrée aux Etats-Unis en 1993), ainsi que la forte inflexion à venir de la population active (due au départ en retraite des premiers *baby-boomers* à partir de 2005) ont rendu plausible, malgré le sévère ralentissement actuel, un retour progressif au plein emploi dans la décennie à venir, dans les plus grands pays de la zone euro. Cet optimisme peut s'appuyer, d'une part, sur le fait que ce résultat a déjà été obtenu par un certain nombre de pays, d'autre part, sur la plupart des analyses conduites sur l'économie française<sup>8</sup>.

Bien entendu, cet objectif se doit d'être précisé, non seulement d'un point de vue quantitatif, mais surtout d'un point de vue qualitatif :

- du point de vue quantitatif, un consensus semble se faire jour pour considérer qu'au-dessous de 5 % de chômage, il n'existe plus de

---

<sup>7</sup> On préférera cette expression à celle de « deuxième carrière », en ce qu'elle préjuge moins d'un éventuel changement d'employeur.

<sup>8</sup> Parmi les plus fréquemment évoquées, on citera le rapport Pisani-Ferry, pour le Conseil d'analyse économique ou le rapport du Conseil d'orientation des retraites, qui a servi de base au projet gouvernemental.

chômage de longue durée<sup>9</sup>, mais essentiellement un chômage frictionnel, lié à la recherche de la meilleure adéquation entre offre et demande d'emploi. Toutefois, depuis le sommet européen de Lisbonne (2000), un consensus officiel existe pour raisonner en fonction d'un objectif en termes de taux d'emploi<sup>10</sup> de 60 %<sup>11</sup>. L'avantage évident de ce critère est qu'il évite toute définition, nécessairement arbitraire et administrative, de « l'activité » dans la recherche d'un emploi (et non pas dans une production socialement utile), au profit d'un critère d'âge, évidemment objectif : une personne qui hante sans relâche les bureaux de l'ANPE et des entreprises de placement est qualifiée d'active mais non pas la mère de famille nombreuse ou le responsable associatif militant pour des causes reconnues d'utilité publique... ;

- du point de vue qualitatif, la définition est évidemment plus délicate mais on pourrait sans doute éviter qu'elle devienne trop subjective en prenant comme référence le principe, inscrit dans la Constitution française, du droit au travail. Ceci conduirait à admettre qu'un plein emploi de qualité comporte trois éléments : la disparition du temps partiel constraint, le temps partiel choisi étant défini *a contrario* par l'existence d'un droit au retour au plein emploi (comme le prévoit la législation néerlandaise récente) ; la possibilité offerte aux salariés ayant un statut précaire de revenir à un contrat à durée indéterminée ; la disparition progressive des situations de sur-qualification (et donc de sous-rémunération), telles qu'elles sont en permanence étudiées par l'INSEE.

### **3. L'éradication de la pauvreté et une répartition équitable des fruits de la croissance**

Alors que le revenu par tête n'a cessé d'augmenter, le pourcentage de pauvres (mesuré par des indicateurs internationaux) s'est maintenu depuis une vingtaine d'années au même niveau. Il est clair que cette contradiction entre progrès économique (*a fortiori* si on le juge trop lent) et stagnation sociale est de plus en plus insupportable. La collectivité nationale devrait donc se doter d'un plan pluriannuel d'éradication de la pauvreté : tous les calculs montrent que c'est moins une question de finances publiques (l'effort à consentir pour un pays

---

<sup>9</sup> Contrairement à ce que pensaient bien des observateurs du marché du travail, les périodes d'expansion économique des années 1990 aux Etats-Unis, puis en Europe, ont montré que le chômage de longue durée (plus d'un an) et de très longue durée (plus de deux ans) se résorbait plus rapidement que les autres formes de chômage, signifiant que loin de constituer un « *noyau dur* », il relevait d'avantage d'un processus dit de file d'attente (cf. avis du Conseil économique et social sur « *la conjoncture au second semestre 2000* »).

<sup>10</sup> Le taux d'emploi est le pourcentage de personnes ayant un emploi par rapport à la population en âge de travailler. Il se distingue du taux d'activité qui est le pourcentage d'actifs ayant ou non un emploi.

<sup>11</sup> Après celui de Lisbonne, le sommet de Göteborg (2001) a précisé cet objectif d'emploi, à la fois par groupe d'âge et par sexe, ainsi qu'un objectif intermédiaire, à l'horizon de cinq ans : le Conseil économique et social en a admis la pertinence à l'occasion de son avis intitulé « *Age et emploi à l'horizon 2010* », adopté le 24 octobre 2001, sur le rapport de M. Bernard Quintreau, en même temps qu'il en a évalué les conséquences pour la France.

comme la France serait de l'ordre de 3 milliards d'euros chaque année, pendant trois ou quatre ans) que la crainte de creuser une « trappe à pauvreté » par une trop faible différence entre les minima sociaux et les plus bas revenus d'activité<sup>12</sup> qui l'a empêché jusqu'ici. A cet égard, la suppression, déjà mentionnée, des temps partiels contraints est évidemment la mesure la plus importante pour maintenir une juste motivation à la recherche d'emplois de plus longue durée.

Bien entendu, la juste répartition des fruits de la croissance ne saurait se limiter aux plus pauvres, mais suppose d'y associer l'ensemble de la population, modeste ou aisée, salariée ou non-salariée. Toutefois, faire qu'un tel objectif soit compatible avec le devoir de compétitivité des entreprises françaises et d'attractivité de notre territoire suppose de définir avec nos partenaires européens, et particulièrement ceux de la zone euro, des lignes directrices (« *guidelines* ») d'évolution des rémunérations, ce qui est justement un des principaux objectifs de ce rapport (cf. chapitre I du titre III).

#### **4. Un financement équilibré de l'ensemble de la protection sociale**

Le souci de maintenir et, si possible, d'améliorer un haut niveau de protection sociale est évidemment, depuis 1945, un élément constitutif du « contrat social » que toute politique conjoncturelle se doit d'honorer. On ne peut toutefois ignorer les difficultés de financement qui affectent certaines branches, soit périodiquement, telles que l'assurance chômage (du fait que les recettes diminuent précisément quand les dépenses augmentent), soit tendanciellement, comme c'est le cas de l'assurance maladie (de par l'évolution spontanée des dépenses et de la difficulté à trouver un consensus sur la meilleure façon de les réguler) et de l'assurance retraite (de par le défi démographique des prochaines décennies et les dissensus sur la façon de le relever). Dans ce dernier cas, l'ampleur des questions à résoudre suggère tout à la fois que leurs solutions devront s'étaler dans le temps (ce qui est une bonne raison pour commencer rapidement) et qu'elles relèveront plus de la « polythérapie » que d'une recette miracle. Quoiqu'il en soit, pour de nombreuses années sans doute, les politiques conjoncturelles ne pourront être pertinentes sans inclure les conséquences de ces politiques de protection sociale, que ce soit en termes de prélèvements ou de revenus après transferts.

#### **5. Des financements publics maîtrisés et compatibles avec les engagements européens et internationaux de la France et de ses partenaires**

Si la politique budgétaire est et demeurera dans un avenir prévisible officiellement une prérogative nationale, tout le monde doit cependant convenir qu'une coopération minimale entre les politiques de finances publiques des pays de la zone est d'autant plus nécessaire que le budget propre de l'Union demeure

---

<sup>12</sup> Il faut rappeler ici qu'une telle trappe n'existe pas actuellement en France, du moins au plan macroéconomique : en effet, le taux d'activité entre 25 et 55 ans est plus élevé dans notre pays que dans la moyenne des pays de l'OCDE et, en particulier, que dans les pays anglo-saxons, aux minima sociaux plus parcimonieux. Ainsi, en France, les taux d'activité sont particulièrement faibles pour les tranches d'âge qui bénéficient le moins de ces minima : d'une part, les moins de 25 ans (qui n'ont pas le droit au RMI) et, d'autre part, les plus de 55 ans, qui bénéficient, à défaut d'emploi, de dispositifs de pré-retraite.

dératoire (environ 1,1 % du PIB des pays membres, dans le cadre d'un plafond de 1,27 %) et qu'il ne permet en aucun cas une politique conjoncturelle significative. C'était la raison d'être du Pacte de stabilité et de croissance de répondre à ce besoin de coordination. Il n'est guère besoin de beaucoup anticiper sur la suite de ce rapport (chapitre I du titre II) pour constater que, du moins sous sa forme initiale, ce Pacte a manifestement échoué. Le besoin de coordination des politiques budgétaires de la zone n'en devient que plus pressant : aussi, le nouveau Pacte à négocier (cf. chapitre II du titre II et chapitre I du titre III) devrait tout à la fois permettre à chaque pays signataire de le respecter et le contraindre à le faire.

Au-delà, les engagements internationaux de la France, particulièrement le montant de l'aide publique en direction des pays les moins développés, doivent aussi, pour des raisons où l'éthique et l'efficacité se rejoignent, être considérés comme des « ardentes obligations » (l'expression gaullienne nous paraissant ici plus juste que l'habituel vocabulaire technocratique de « contrainte ») de toute politique conjoncturelle.

#### B - LES OBJECTIFS CONJONCTURELS ET LEUR COHÉRENCE

Il s'agit des objectifs traditionnels<sup>13</sup> de la politique conjoncturelle, qu'il faut revisiter dans le nouveau contexte de la zone euro. **C'est en fait une double articulation qu'il convient d'assurer : d'une part, celle entre le niveau européen et le niveau national ; d'autre part, celle entre les objectifs de long terme et les objectifs conjoncturels.** Ceci pose précisément deux questions distinctes : d'une part, la cohérence entre eux des différents objectifs intermédiaires, de un à trois ans, correspondant à la période d'efficacité des politiques de demande (elle suppose notamment qu'il existe un nombre d'instruments au moins égal à celui des objectifs poursuivis<sup>14</sup>) ; d'autre part, la cohérence entre les objectifs intermédiaires et les objectifs de plus long terme (pour lesquels les instances européennes retiennent le plus souvent l'horizon de dix ans depuis le sommet de Lisbonne de mars 2000), comme c'est notamment le cas pour le taux d'emploi ou pour le ratio d'endettement, que nous avons déjà évoqués.

Nous reviendrons sur ces deux questions en évoquant d'abord les risques de contradiction de la politique monétaire au niveau européen, puis ceux tenant à la multiplicité des objectifs au niveau national.

##### 1. Au niveau européen

On ne dispose explicitement que d'un seul instrument, la politique monétaire, ou plus précisément le caractère administré du taux d'intérêt à court terme. En contrepartie, un seul objectif principal a été officiellement fixé à la BCE par le Traité de Maastricht, la stabilité des prix, ce qui nous paraît, à la différence des principales critiques de ce Traité, une position de principe

<sup>13</sup> Ce que l'on désignait traditionnellement comme « carré magique » est aujourd'hui dissocié, puisque les objectifs monétaires et extérieurs ne relèvent plus des politiques nationales.

<sup>14</sup> Cette règle de programmation a été initialement proposée par le Prix Nobel d'économie J. Tinbergen. Elle n'est d'ailleurs qu'une extrapolation à n dimensions du vieil adage, issu de la sagesse des Nations, suivant lequel « il ne faut pas poursuivre deux lièvres à la fois ».

cohérente, même si nous émettrons plus loin des réserves sur la définition de cette stabilité que la BCE a fixée unilatéralement. Bien entendu, dès lors que cet objectif de stabilité des prix est atteint, la banque centrale se doit de contribuer aux autres grands objectifs conjoncturels, ce qu'elle fait d'ailleurs en pratique, principalement par des baisses de taux (en 1999, puis en 2001 et 2002). Il nous semble donc que la difficulté principale est ici plus concrète que théorique : dès lors que la stabilité des prix est définie de manière particulièrement drastique (cf. chapitre II du titre II), il est évident que la BCE dispose de moins de marge de manœuvre pour concourir aux autres objectifs de l'Union.

A ce niveau européen, une autre difficulté pourrait résulter de la stabilité externe de la monnaie et, en particulier, de la parité avec le dollar qui demeure la principale monnaie internationale de référence. C'est ici le Conseil européen qui est officiellement compétent, en vertu du Traité de Maastricht (cf. annexe). Toutefois, cette compétence en matière de changes recouvre deux réalités, certes complémentaires, mais distinctes :

- d'une part, celle de débattre avec l'ensemble de la communauté internationale des règles générales qui déterminent et régulent le système financier et monétaire mondial. Cette fonction, qui ne s'exerce que de façon exceptionnelle, ne serait-ce que parce que la stabilité des règles est évidemment souhaitable, relève clairement de la responsabilité du conseil des ministres européens, quitte à ce qu'ils se fassent assister de la Commission ou en délèguent certains aspects techniques à la BCE ;
- d'autre part, les niveaux atteints par la parité de la monnaie européenne par rapport aux autres devises mondiales et, en priorité, vis-à-vis du dollar. A cet égard, il n'existe pas d'objectif officiellement défini, une fois fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1999 la parité initiale à 1 euro pour 1,18 dollar : depuis lors, la BCE a pour l'essentiel laissé celle-ci se fixer librement, conformément à la théorie dite des changes flexibles, se contentant de commenter son évolution de la même façon que les ministres des finances, généralement dans un sens favorable à « un euro fort »<sup>15</sup>, regrettant la baisse tant qu'elle a duré, se félicitant de la remontée depuis lors. Les autorités monétaires européennes (Conseil et BCE) n'ont semblé vraiment s'émouvoir que lorsque la baisse de l'euro s'est accélérée, au-dessous de 0,90 dollar, et la BCE a alors (à l'automne 2000) fait part de la réalité, ou de l'intention, d'interventions sur les marchés, plus ou moins concertées avec la Réserve fédérale américaine et d'autres banques centrales. Une inquiétude, en quelque sorte symétrique, s'est également faite jour, à la fin du printemps 2003, lorsque cette même parité est passée au-delà de 1,15 dollar.

---

<sup>15</sup> S'agissant d'une parité, il ne peut évidemment s'agir que d'une expression relative : ceci rend assez rhétoriques les communiqués issus des conférences internationales où tout le monde se déclare d'accord et se félicite simultanément de la « force » de sa propre monnaie ! En termes de coopération internationale, il serait sans doute plus judicieux de mettre en avant la stabilité effective, ou du moins désirée, des différentes devises.

En effet, il est généralement admis depuis la libéralisation des mouvements de capitaux des vingt dernières années qu'un pays dont la devise baisse ne peut en assurer seul le cours, ne serait-ce que parce que la spéculation internationale dispose, avec l'aide des nouvelles techniques financières, de moyens bien supérieurs à l'ensemble des réserves de change de n'importe quel pays. Bien entendu, cet argument est d'autant plus évident que le pays (mesuré par ses réserves de change) est petit, et, de ce point de vue, l'euro est une innovation extrêmement dissuasive contre une attaque spéculative qui tendrait à la faire baisser, bien au-delà de ce que les données fondamentales de l'économie européenne déterminent. Mais cette éventualité de dérapage à la baisse ne peut être complètement écartée, et il est évident que le soutien des pays dont les monnaies s'apprécient corrélativement est alors déterminant. En effet, on oublie trop souvent de dire que la zone dont la monnaie fait l'objet d'une spéculation à la hausse dispose évidemment, dès lors qu'elle en a la volonté politique<sup>16</sup>, de moyens illimités de défense par la création monétaire : elle peut ainsi vendre sa propre monnaie au-delà de ce que la spéculation ne pourra jamais acheter. Bien entendu, les marchés des changes le savent parfaitement et il suffit d'afficher une détermination sans faille pour les dissuader, sans avoir même besoin de recourir à la vente massive de sa propre devise. De surcroît, si ces menaces d'intervention font l'objet de déclarations coordonnées des principales banques centrales mondiales, l'effet dissuasif en est encore renforcé. Mais si ce n'est pas le cas, la zone qui veut empêcher sa devise de se réévaluer a, surtout quand elle est la seconde du monde, les moyens propres pour y arriver. C'est dire que le niveau actuel de l'euro ne relève pas de l'impuissance technique, mais de la volonté politique<sup>17</sup> : ce constat ne change évidemment rien à la situation présente, mais pourrait devenir déterminant en cas de nouveaux reculs du dollar qui feraient changer d'avis les autorités monétaires européennes.

Dans cette logique, on comprend que la politique du taux de change, qui est affectée prioritairement à la stabilité des prix, et plus largement à la politique de régulation de la demande globale de la zone, ne doit pas être déterminée en fonction de l'évolution des changes : soit les intérêts coïncident, ce qui est le cas en ce moment, où tous les objectifs tendent simultanément à justifier la baisse du taux administré ; soit ils divergent, et c'est alors à l'intervention directe sur les marchés des changes de menacer d'opérer, voire d'opérer, et non pas aux variations des taux d'intérêt.

## 2. Au niveau national

Au niveau national, on définit usuellement quelques grands indicateurs conjoncturels, tels que la croissance, la diminution du chômage, la maîtrise des

---

<sup>16</sup> Cette asymétrie était flagrante dans le système monétaire européen avant la création de l'euro : on se souvient que lors de la dernière grande crise de change de l'été 1993, les autorités allemandes laissèrent littéralement « tomber » les monnaies des pays du « Club Med » (Espagne, Italie, Portugal) et le Royaume-Uni (qui venait seulement d'entrer, tardivement, dans le système), mais défendirent le franc français. Le résultat fut exactement conforme à la volonté du pays à monnaie haussière : toutes les monnaies attaquées durent dévaluer, sauf le franc français et les monnaies du Benelux, et ce résultat fut durablement sauvagardé.

<sup>17</sup> On sait qu'il n'existe pas actuellement de consensus européen pour considérer que le cours de l'euro est trop élevé : cf. notamment l'article de Lionel Stoléru, in *Le Monde*, 9 juin 2003.

finances publiques et l'évolution des revenus, qui apparaissent bien souvent comme des étapes intermédiaires, à deux ou trois ans, des objectifs de plus long terme, du moins pour ceux d'entre eux qui sont quantifiables. Or, on ne dispose pour atteindre ces objectifs que d'un nombre limité de possibilités d'actions pour ce qui concerne les politiques publiques : d'une part, les politiques budgétaires et d'emploi, qui permettent de plus ou moins enrichir la croissance en emplois et, d'autre part, concernant les partenaires sociaux, les négociations collectives, suivant des modalités qui varient considérablement de pays à pays. Le tableau ci-après, qui vise seulement à fournir la procédure dominante dans chaque pays en matière de négociation salariale et non un état des lieux exhaustif, montre bien l'extrême diversité du paysage européen et l'inanité de la tentation, parfois exprimée par certains, d'aboutir à une fusion des systèmes de négociation en Europe.

Devant cette difficulté, deux précautions sont essentielles :

- la première est de ne pas se donner un trop grand nombre d'objectifs de finances publiques, qui pourraient s'avérer contradictoires entre eux ou dont la réalisation simultanée sacrifierait les autres objectifs que l'on se fixe. Ainsi, s'engager tout à la fois sur la limitation des déficits publics et sur la baisse des impôts d'Etat, conduit à un dilemme : la réduction des dépenses publiques pour des raisons purement comptables, soit atteint des budgets essentiels pour l'avenir (recherche, formation, infrastructures), soit oblige à transférer ces dépenses sur les autres administrations publiques (sécurité sociale et collectivités locales), ce qui ne permet d'ailleurs pas de réduire pour autant le montant des prélèvements obligatoires<sup>18</sup> ;
- la seconde précaution, si on veut ne pas se trouver dépourvu de toute possibilité d'action budgétaire sur le rythme de l'activité et sur l'emploi, est de distinguer la maîtrise des finances publiques à court et moyen terme. C'est bien ce que l'on prétend faire à l'aide de l'idée de stabilisateur automatique, ou encore à travers l'actuel Pacte de stabilité et de croissance : la difficulté est que la première, qui s'interdit toute action discrétionnaire, freine, plus qu'elle ne contrecarre, les mouvements conjoncturels jugés fâcheux ; quant au Pacte, on constate, comme l'avait déjà fait le rapport sur « *La conjoncture au second semestre 2002* » présenté par M. Pierre Duharcourt devant notre Assemblée en janvier 2003, que son rigorisme excessif ne permet pas de satisfaire l'ensemble des objectifs proclamés : pratiquement aucun des pays membres de la zone euro ne peut satisfaire simultanément à la multiplication des objectifs énoncés. En particulier, les plus rigoureux en matière de finances publiques sont les plus laxistes en matière de prix, et réciproquement (cf. *infra* Titre II, chapitre I).

---

<sup>18</sup> Bien entendu, nous n'évoquons ici que le risque de contradiction entre les grandeurs macroéconomiques et non pas la structure détaillée des dépenses et des recettes publiques, qui peut éventuellement fournir des degrés de liberté pour la mise en œuvre des politiques économiques et sociales.

Tableau 1 : Les niveaux et les périodicités de négociation salariale dans les pays de zone euro en 2000

	<b>Accords au niveau national ou interprofessionnel (ou recommandations)</b>	<b>Au niveau de l'industrie, de la branche ou du secteur</b>	<b>Au niveau des entreprises</b>	<b>Périodicité des négociations : schéma habituel</b>
<b>Allemagne</b>	Non ( <i>Recommandations de l'Alliance pour l'emploi tendant à affecter prioritairement les gains de productivité à la création d'emploi</i> )	Accords régionaux de secteur pour l'évolution des salaires et des minima	Principalement pour les entreprises qui ne sont pas couvertes par un accord de secteur	Chaque année
<b>France</b>	Non	Accords nationaux collectifs par secteur (évolution minimale des rémunérations et échelles des salaires)	Les salaires sont de plus en plus souvent déterminés à ce niveau	Chaque année
<b>Italie</b>	Des négociations tripartites déterminent l'objectif d'inflation qui sert de référence pour les négociations aux niveaux inférieurs	Des accords par industrie déterminent les hausses de salaires liées à l'inflation (échelle des rémunérations minimales)	Des accords locaux déterminent les hausses supérieures à l'objectif d'inflation en fonction de la productivité	Tous les 2 ans pour les salaires au niveau sectoriel, tous les 4 ans au niveau des entreprises
<b>Espagne</b>	Non	Plus de la moitié des travailleurs sont couverts par des accords sectoriels provinciaux, près de 30% par des accords sectoriels nationaux	Plus de 10% des salariés	Tous les 2 ans ou tous les 3 ans
<b>Pays-Bas</b>	Non ( <i>Recommandations de la Fondation bipartite sur le travail</i> )	Accords sectoriels sur les salaires	Les accords d'entreprise prévalent sur les accords sectoriels	Chaque année ou tous les 2 ans
<b>Belgique</b>	Négociation bipartite sur l'évolution des salaires (qui peut être dépassée aux niveaux sectoriel et local sous certaines conditions). Le gouvernement peut imposer une norme s'il n'y a pas accord	Salaire minimum mensuel dans le cadre de l'évolution générale des salaires négociée au niveau national (en cas de création d'emploi, cette évolution négociée peut être dépassée)	Echelles des salaires	Tous les 2 ans
<b>Autriche</b>	Non	Salaire minimum et augmentations (par secteur)	Quelques négociations salariales	Chaque année, parfois tous les 2 ans
<b>Finlande</b>	Des accords bipartites sur la politique des revenus déterminent les taux de salaires	Augmentations minimales des rémunérations	Concerne les augmentations de salaires autres que celles définies aux niveaux national et sectoriels	Tous les 2 ans, parfois tous les 3 ans
<b>Portugal</b>	( <i>Un accord tripartite de dialogue stratégique prévoit une évolution basée sur l'inflation et une partie des gains de productivité</i> )	Des accords sectoriels ou de branche constituent la majorité des accords	Moins de 10% des salariés	Chaque année
<b>Grèce</b>	Des accords collectifs nationaux bipartites déterminent la progression minimale des rémunérations pour 20% des salariés ( <i>Pactes de confiance</i> )	L'accord national n'est pas appliqué en cas d'accords sectoriels	Accords au niveau des entreprises	Tous les 2 ans
<b>Irlande</b>	Un « partenariat » tripartite détermine la progression des salaires	Des accords peuvent être conclus dans le cadre du « partenariat »	Des négociations locales peuvent prévoir des augmentations de salaires supplémentaires	Tous les 3 ans
<b>Luxembourg</b>	Non	Dans certains secteurs	Concerne la plupart des négociations	Tous les 2 ans

Source : d'après « *Wage formation in Europe* », Emmanuel Mermet (*European Trade Union Institute*, Bruxelles 2001).

## CHAPITRE II

### LE DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE :

### LES PRINCIPES ET L'EXPÉRIENCE EUROPÉENNE

Afin de mesurer l'importance de l'instauration d'un dialogue macroéconomique, nous commencerons par en analyser les principes (I), avant de nous appuyer sur l'exemple du dialogue macroéconomique européen, tel qu'il a été formalisé lors du sommet de Cologne (II).

#### I - LES PRINCIPES

On commencera par justifier la substance même du dialogue (A), puis nous insisterons sur les diverses formes possibles du dialogue social (B), avant de considérer plus précisément le dialogue macroéconomique proprement dit (C).

##### A - POURQUOI PRIVILÉGIER LA NOTION DE DIALOGUE ?

Depuis que l'homme philosophe, le dialogue est un de ses modes essentiels d'expression : il s'agit donc ici de faire dialoguer l'ensemble des partenaires économiques et sociaux, dont les comportements ont une influence sur les performances macroéconomiques.

Il convient avant toute chose de lever toute équivoque **et de ne pas confondre dialogue et négociation**, puisque le dialogue, tel qu'on peut ici l'entendre, ne vise pas à des conclusions normatives, juridiquement imposables, du type lois, décrets ou accords collectifs. Ainsi, les données chiffrées qui peuvent être avancées par une ou plusieurs des parties prenantes à ce dialogue ne constituent pas des engagements, mais seulement des lignes directrices (*guidelines*) qui devraient inspirer les comportements à venir. Pour autant, la mise en œuvre d'un tel dialogue est loin d'être anodine et peut permettre d'améliorer l'ensemble des comportements et donc des performances de la zone (pays ou groupe de pays) considérée, pour tout un ensemble de raisons :

- le dialogue favorise en premier lieu la circulation de l'information réciproque entre tous ceux qui concourent aux prises de décisions d'intérêt général ;
- il conduit chacun à mieux formaliser ses positions : en ce sens, il ne s'agit que de rendre plus efficace le dialogue spontané qui pré-existe plus ou moins ;
- mener, dans la transparence, un dialogue entre les principaux décideurs permet d'éclairer l'esprit public, notamment celui des acteurs décentralisés (entreprises, ménages, acteurs financiers...), leur permettant d'éviter de s'en tenir aux clichés du « café du commerce » ou aux rumeurs les plus incertaines, et d'accéder à la discussion raisonnée des choix collectifs ;
- il maintient une complète ouverture sur les conséquences que chacun et tous peuvent et veulent en tirer, sous forme de prises de position

publiques : communiqués ou déclarations, faits en commun ou séparément...

- il permet, pour ceux qui le désirent, de préparer dans de meilleures conditions les décisions qu'ils ont à prendre, que ces décisions soient unilatérales, comme c'est le cas des autorités monétaires ou budgétaires, ou qu'elles soient négociées de façon bilatérale (ou multilatérale, dans certains pays), comme c'est le cas entre les partenaires sociaux.

Ces avantages très généraux du dialogue, dont on pourra bien entendu contester l'ampleur, ont toutefois ceci de particulier qu'ils ne semblent pas comporter, en contrepartie, d'inconvénients marquants, si ce n'est par rapport à des solutions de coordination beaucoup plus fortes. Dès lors, on peut sans doute expliquer qu'un pays comme la France, à la différence de certains de ses voisins (on pense au tripartisme des pays du Benelux, voire au quadripartisme de type irlandais<sup>19</sup>) ait ignoré cette forme de coordination, coincée entre ceux qui en voulaient plus et ceux qui craignaient de se laisser entraîner sur le terrain des précédents... Il nous semble toutefois que la période actuelle et le développement, sous diverses formes, du dialogue social au niveau européen, devraient avoir raison des frustrations des uns et des craintes des autres.

#### B - LES DIVERSES FORMES DU DIALOGUE SOCIAL

S'il n'existe pas, à notre connaissance de définition universellement reconnue de ce que l'on peut appeler un « dialogue social », on pourrait sans doute accepter, en première approximation, une conception aussi large que possible englobant ainsi toutes les formes de dialogue qui se nouent entre les partenaires sociaux, représentants des chefs d'entreprises et des salariés. De tels dialogues peuvent être strictement bilatéraux ou élargis (le plus souvent aux pouvoirs publics). Ils peuvent être informels ou formalisés dans leur calendrier, leur ordre du jour, la composition des participants...

On observera, à cet égard, que, dans notre pays, s'il existe (heureusement) de multiples lieux et occasions pour les partenaires sociaux de dialoguer<sup>20</sup>, il n'existe pas actuellement d'institutionnalisation d'un tel dialogue. Par contre, au niveau européen, la tendance à la formalisation d'un tel dialogue s'est développée, depuis 1985<sup>21</sup>, au risque d'une certaine confusion entre les différentes procédures existantes. En effet, le « dialogue social européen » dispose très formellement de ses acteurs - Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), Confédération européenne des syndicats (CES) et Commission européenne, qui a spécialisé une de ses directions dans cette tâche -, de ses

<sup>19</sup> Qui adjoint aux pouvoirs publics et aux représentants sociaux habituels (patronat et syndicats), les représentants de la « société civile » (celle-ci ayant une définition principalement extra-économique).

<sup>20</sup> Le Conseil économique et social et les conseils économiques et sociaux régionaux ne sont pas les moindres.

<sup>21</sup> On fait généralement remonter aux « rencontres de Val Duchesse » (dans la banlieue de Bruxelles), en 1985, à l'initiative de J. Delors, nouveau Président de la Commission européenne, l'institutionnalisation du dialogue social européen.

relations permanentes, de ses compétences (très larges dans ses principes), de son calendrier... Ce dialogue nous intéresse particulièrement, dans le cadre de ce rapport centré sur les politiques conjoncturelles dans la mesure où il s'est particulièrement préoccupé des questions de l'emploi et, par conséquent, des questions macroéconomiques (croissance...) et microéconomiques (compétitivité...) qui s'y rattachent. Cette tendance s'est même renforcée dans la période récente, puisque les institutions européennes tendaient de plus en plus à expliciter, à partir de 1997, une stratégie dans le domaine de l'emploi<sup>22</sup>.

Pour louable qu'il soit, ce nouvel intérêt s'est toutefois traduit par un empilage d'instances et de procédures que les partenaires sociaux européens ont proposé de simplifier, afin d'en augmenter l'efficacité, sous la forme d'une proposition conjointe, à l'occasion du Conseil européen de Laeken (des 14 et 15 décembre 2001). Cette proposition a été acceptée et officialisée par la décision du Conseil européen du 6 mars 2003 qui crée, conformément à la contribution commune des partenaires sociaux, un « *sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi* », qui se substitue à l'ancien comité permanent de l'emploi. Cette instance est formellement distincte du « dialogue macroéconomique », ne serait ce que parce que ce dernier implique la Banque centrale européenne.

Nous sommes ainsi ramenés à un problème de définition : le dialogue macroéconomique fait évidemment partie du dialogue social dans la définition la plus générale que nous avons proposée plus haut, même s'il n'en constitue qu'une dimension. Mais, dans la définition plus restreinte du dialogue social qui est précisément retenue dans les instances européennes, il s'agit de deux processus distincts, qu'il faut éviter de rendre concurrents et assurer si possible leur complémentarité. C'est du moins la position qui sera défendue dans ce rapport.

Ainsi, pour assurer la plus grande cohérence entre ces deux processus (préoccupation que nous retrouverons notamment à la fin de ce rapport), il convient, afin d'éviter toute confusion, d'insister dès maintenant sur ce que l'on peut qualifier de « dialogue macroéconomique ».

#### C - EN QUOI PEUT CONSISTER UN DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE ?

Il associe les grands décideurs traditionnels de la politique économique (gouvernements et administrations économiques, parlements, banque centrale) et les partenaires sociaux dans un « dialogue » sur les orientations de la politique macroéconomique à court et à long terme.

Son objet est donc **un policy mix doublement élargi, à la fois dans son objet et dans son horizon** de préoccupations :

- dans son objet : non seulement, sont concernées de manière standard les politiques budgétaire et monétaire, mais aussi les politiques des revenus (au sens large) : compte tenu du caractère non normatif de l'exercice, il va de soi que ceci n'ajoute, ni ne retire rien, au caractère plus ou moins décentralisé des lieux habituels de négociations et aux responsabilités exercées librement par les partenaires sociaux ;

---

<sup>22</sup> Cf. l'annexe sur les décisions d'Amsterdam, de Luxembourg et de Cardiff.

- dans son horizon : il s'intéresse non seulement aux politiques conjoncturelles (régulation de la demande globale et/ou maîtrise des coûts de production), qui visent à améliorer les performances à un horizon de un à trois ans, mais aussi aux réformes de structures et à l'amélioration des facteurs de production, aux effets plus dilués dans le temps.

Au demeurant, il ne nous semble pas utile de caractériser de façon plus précise ce que nous entendons par dialogue macroéconomique, pour au moins trois raisons : d'abord parce que celui-ci a vocation à être le moins possible formalisé ; ensuite parce que, s'agissant du cas français, nous y reviendrons plus précisément à la fin de ce rapport ; enfin, parce que l'analyse de ce dialogue, tel qu'il existe au niveau européen, est sans doute la meilleure initiation au rôle qu'on pourrait souhaiter lui voir jouer.

## II - UNE PREMIÈRE ÉBAUCHE DE DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE EUROPÉEN : LE PROCESSUS DE COLOGNE

On commencera par rappeler l'historique de ce processus (A), avant d'analyser son état actuel (B).

### A - HISTORIQUE DU PROCESSUS

Pour établir ce rapide historique, on reviendra d'abord sur la genèse de la décision prise par le sommet européen de Cologne (1) ; puis nous examinerons cette décision même (2) ; enfin, nous analyserons sa mise en œuvre (3).

#### 1. Genèse de la décision du sommet de Cologne

L'obtention d'un niveau plus élevé d'emploi est le premier objectif de l'Europe. Tel est le message que les chefs d'Etat et de gouvernement ont souhaité délivrer lors du Conseil de Cologne (3 et 4 juin 1999) en lançant un « *Pacte européen pour l'emploi* ». Désigné sous le nom de « *processus de Cologne* », son objectif est de favoriser un meilleur dialogue entre tous les intervenants concernés par la politique macroéconomique et de renforcer leur confiance, afin de permettre à l'Europe de mieux soutenir la croissance et l'emploi.

Après le sommet d'Amsterdam (cf. annexe), il constituait ainsi la troisième composante de la « *stratégie pour l'emploi* » élaborée au cours des deux années antérieures : en novembre 1997, les Etats membres avaient déjà lancé le « *processus de Luxembourg* », assorti de « *lignes directrices pour l'emploi* » et de « *plans d'action nationaux annuels* » articulés autour de quatre piliers (l'employabilité, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation et l'égalité des chances). Six mois plus tard, le Conseil lançait un autre processus politique - le « *processus de Cardiff* » - visant à garantir une approche globale des réformes structurelles des marchés des biens, des services et des capitaux.

## 2. La décision de Cologne

A l'occasion du sommet de Cologne, les chefs d'Etat et de gouvernement ont pris acte des mutations introduites par l'introduction de l'euro le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Dans les conclusions de la présidence, ils ont relevé qu'à cette occasion, « *l'Union européenne a atteint le niveau d'intégration économique le plus élevé de son histoire. On a assisté en même temps à la naissance du plus grand espace économique et monétaire du monde, exception faite des Etats-Unis. Grâce à l'introduction de l'euro, l'Europe est à même de jouer dans l'économie mondiale un rôle qui correspond à son poids économique. La stabilité de l'euro renforcera la capacité de l'Europe à stimuler la croissance et l'emploi* ». Certes, ces grandes ambitions ont été jusqu'ici démenties par les faits (cf. chapitre suivant), mais on admet généralement que ce ne sont pas ces ambitions qui sont elles-mêmes en cause, mais bien plutôt les moyens mobilisés pour y parvenir (cf. *infra*).

En tous les cas, le Conseil européen a alors réaffirmé qu'un niveau plus élevé d'emploi restait l'objectif prioritaire de l'Europe. Le Conseil européen a donc pris l'initiative d'établir un « *Pacte européen pour l'emploi destiné à intégrer dans un concept global toutes les mesures de l'Union dans le domaine de l'emploi* ». Il s'articule autour de trois axes intimement liés :

- « *coordination en matière de politique économique et amélioration de l'interaction entre l'évolution des salaires et la politique monétaire, budgétaire et financière grâce à un dialogue macro-économique, afin de libérer une dynamique de croissance durable et non inflationniste (processus de Cologne)* ;
- *poursuite du développement et amélioration de la mise en œuvre de la stratégie coordonnée en faveur de l'emploi, afin d'accroître l'efficacité des marchés du travail par l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle, de l'esprit d'entreprise, de la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs et de l'égalité des chances en ce qui concerne la participation des femmes à la vie active (processus de Luxembourg)* ;
- *réforme et modernisation en profondeur des structures, afin d'améliorer la capacité d'innovation et l'efficacité des marchés des biens, des services et des capitaux (processus de Cardiff)* ».

Le dialogue macro-économique entre les représentants du Conseil, de la Commission, de la BCE et les partenaires sociaux, est conçu par le Conseil européen comme « *un moyen efficace de mettre en œuvre la politique macroéconomique axée sur la croissance et la stabilité, qui est fixée dans les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté* ». Il y voit « *le fondement d'une coopération efficace entre tous les participants* ». Ce dialogue macroéconomique comprend deux étapes, suivant le rapport de la présidence sur le Pacte européen pour l'emploi approuvé à Cologne :

- l'évolution en cours et les conditions préalables à une mise en œuvre harmonieuse du dosage de politiques doivent d'abord être examinées

au niveau technique. Pour ce faire, un groupe de travail est institué dans le cadre du Comité de politique économique, en collaboration avec le Comité de l'emploi et du marché du travail et avec la participation de représentants des deux comités (y compris la Banque centrale européenne), de la Commission et du groupe macroéconomique du dialogue social. Y participent, du côté des partenaires sociaux, des experts de l'UNICE et du CEEP. Afin d'assurer une préparation adéquate des réunions au niveau politique, il est convenu que la première réunion devrait avoir lieu avant que la Commission n'adopte sa recommandation sur les GOPE et la deuxième après que la Commission ait présenté ses prévisions d'automne et son rapport économique annuel ;

- sur cette base, un échange d'idées confidentiel et générateur d'un climat de confiance peut s'instaurer, au niveau politique, entre les décideurs. A cette fin, des réunions sont prévues deux fois par an dans le cadre du Conseil Ecofin, en collaboration avec le Conseil « Travail et Affaires Sociales » et avec la participation de représentants de ces deux formations du Conseil, de la Commission, de la Banque Centrale européenne et des partenaires sociaux. Ce dialogue au niveau politique concerne : pour les partenaires sociaux, les responsables de leurs organisations européennes (UNICE et CEEP pour les employeurs, et CES pour les salariés) ; pour les Etats membres, le président du Conseil Ecofin et les deux futurs présidents, plus l'actuel président et le suivant du Conseil « Emploi et Affaires Sociales » ; pour les autorités monétaires, un membre du Conseil de la BCE et un membre du Conseil de l'une des banques centrales des pays n'ayant pas adopté l'euro ; et pour la Commission, les deux commissaires chargés de la politique économique et de l'emploi. Les réunions sont dirigées par le président du Conseil Ecofin. La première réunion se tient avant l'élaboration par le Conseil Ecofin du projet de GOPE et la seconde avant que le Conseil européen n'adopte ses conclusions sur les lignes directrices pour l'emploi.

### **3. La mise en œuvre du processus de Cologne**

Les dispositions précédentes n'ont toutefois pas été appliquées à la lettre pour ce qui concerne le calendrier et, en particulier, l'articulation dans le temps entre le dialogue macroéconomique et l'élaboration des Grandes orientations des politiques économiques : ainsi, ces dernières années, les recommandations sur les GOPE ont-elles précédé la réunion du dialogue macroéconomique dont les échanges n'ont donc pas pu nourrir, en amont, les réflexions de la Commission. Cette modification apportée à l'ordre initialement prévu est notamment justifiée, du côté de l'administration européenne, par le fait que les prévisions économiques - qui constituent une base importante des discussions dans les réunions prévues par le processus de Cologne - sont publiées par la Commission européenne en même temps que ses recommandations sur les GOPE.

Depuis les premières rencontres de 1999, en octobre (réunion technique) et en novembre (réunion politique), ce « dialogue macroéconomique » s'est cependant très régulièrement tenu au printemps (avril-mai), puis à l'automne (octobre-décembre) de chaque année et il semble bien avoir constitué un forum généralement considéré comme utile par les différentes parties prenantes. Seul espace de discussion au sein duquel tous les acteurs pesant sur la définition et la mise en œuvre de la politique économique peuvent se retrouver ensemble pour des échanges de vues, il a permis, d'une part, à tous les participants de se familiariser avec les mécanismes de l'Union économique et monétaire et, d'autre part, de progresser vers une compréhension commune de la situation économique européenne. Les réunions de l'automne 2002 ont ainsi, par exemple, été l'occasion de débattre d'une proposition de la CES visant à mieux prendre en compte l'inflation et la productivité à moyen terme dans les négociations salariales.

Pourtant presque personne en Europe ne semble avoir connaissance de ce dialogue macroéconomique, et les initiés eux-mêmes semblent n'en parler qu'avec réticence !

## B - EVALUATION DE L'ÉTAT DU PROCESSUS

### 1. Les insuffisances reconnues

Elles sont au nombre de deux :

- *le caractère confidentiel de la procédure* explique le paradoxe que nous venons de relever. Cette confidentialité a été, dès l'origine, la condition posée par la BCE pour accepter de participer à ce processus dont elle craignait, dans le cas contraire, qu'il puisse porter atteinte à son indépendance reconnue par le Traité de Maastricht. Ceci pouvait, à la rigueur se comprendre de la part d'une très jeune institution : elle en était alors à sa première année de plein exercice, puisque la mise en place de l'euro financier date du 1<sup>er</sup> janvier de la même année. Sans doute, pour faciliter les choses, les autres partenaires de ce dialogue se plieront à cette demande et on les voit même, aujourd'hui encore, pousser le scrupule jusqu'à ne (presque) jamais évoquer ce dialogue macroéconomique, ce qui, à l'évidence, lui retire un de ses intérêts principaux (cf. la section précédente). Cela est d'autant plus regrettable que chacun de ces protagonistes veut bien aujourd'hui reconnaître le caractère positif de ce dispositif, mais qu'*a contrario*, ils ne font connaître à l'ensemble des citoyens (et aux marchés...) que leurs incessantes chamailleries (cf. *infra*). Ainsi, par une sorte d'étrange masochisme, les principaux protagonistes de la politique macroéconomique de l'Union européenne cachent soigneusement un dialogue utile, préférant étaler publiquement une cacophonie évidemment détestable ! A l'expérience, il s'avère ainsi que cette confidentialité est inefficace, voire contre-productive, et qu'il convient d'y mettre fin, dans une redéfinition des règles du jeu conforme aux traités, et donc à l'indépendance reconnue de la BCE.

- *le caractère non normatif de ce dialogue macroéconomique devrait, à cette occasion, être rappelé* : en aucun cas, il ne doit s'agir d'une instance délibérative, mais l'occasion d'émettre des recommandations, si possible communes. L'Agenda social européen, adopté lors du Conseil européen de Nice (décembre 2000), 18 mois après ce sommet de Cologne, malgré la modestie des objectifs visés, reconnaît d'ailleurs implicitement que ces derniers ne sont pas pleinement atteints : « *améliorer le fonctionnement du dialogue macroéconomique prévu par le Conseil européen de Cologne, afin qu'il contribue pleinement à l'interaction positive et dynamique des politiques économique, sociale et de l'emploi. Favoriser les échanges d'information entre les institutions communautaires et les partenaires sociaux sur les évolutions en cours concernant la formation des salaires et leur composition* ».

## 2. Des initiatives pour l'améliorer

Des propositions intéressantes ont été faites, soit concernant une meilleure articulation des questions de croissance et d'emploi, sous la forme d'une proposition conjointe des partenaires sociaux, à l'occasion du Conseil européen de Laeken (décembre 2001), soit, par des experts, comme ce fut le cas lors de la conférence sur les salaires organisée par la Commission en juin 2002 à Bruxelles.

La communication de la Commission du 26 juin 2002 paraît, à cet égard, quelque peu décevante, puisqu'en retrait des propositions précédentes. En effet, elle n'apporte pas de réponse aux insuffisances précédemment décrites : ainsi, elle prône le maintien du caractère informel du dialogue de Cologne, ce qui est en effet souhaitable, mais en même temps de son caractère confidentiel, ce qui l'est beaucoup moins.

De son côté, la décision du Conseil européen de mars 2003, qui institue le sommet social tripartite cite justement le dialogue macroéconomique, mais ne précise pas comment doivent s'articuler ce nouveau « sommet » et le processus de Cologne<sup>23</sup>. De plus, cette nouvelle procédure tripartite ne prévoit pas la présence de l'ensemble des partenaires de Cologne, et, notamment pas celle de la BCE. Elle ne devrait donc pas se substituer au dialogue macroéconomique de Cologne, les deux processus étant complémentaires.

Il ne faut, en effet, pas diluer le dialogue macroéconomique à travers la multiplicité des procédures mais en faire, au contraire, dans une procédure unifiée, le lieu de la crédibilité collective de la politique économique et sociale de l'Union européenne. C'est du moins l'orientation que nous examinerons dans notre titre III. Mais, bien entendu, il nous faut, au préalable, mieux mesurer en quoi la gouvernance de la zone euro est actuellement défectueuse.

---

<sup>23</sup> Par ailleurs, il valorise la notion de dialogue social, mais sans en tirer toutes les conséquences : on ne voit pas pourquoi s'agissant d'un dialogue (c'est-à-dire d'un exercice non contraignant), son objet ne serait pas élargi à l'évolution des rémunérations et plus largement à l'ensemble des « coopérations ouvertes », comme le proposent MM. Pierre Héritier et Joël Maurice (Cahier Lasaire, 2002).

**TITRE II  
DES PERFORMANCES MACROÉCONOMIQUES  
MÉDIOCRES, DUES À LA MAL GOUVERNANCE  
DE LA ZONE EURO**



*Il nous faut d'abord analyser, dans un premier chapitre, la médiocrité des performances macroéconomiques de l'ensemble de la zone euro. Puis, dans un second chapitre, on s'efforcera de montrer que cette médiocrité est due pour une grande part à la mal gouvernance de la zone euro.*

## CHAPITRE I DES PERFORMANCES MACROÉCONOMIQUES MÉDIOCRES

*« Trop de rigueur tue la rigueur » (dictum populaire)*

L'euro se porte bien, mais la zone euro se porte mal :

- **L'euro se porte bien**, car l'ensemble des processus particulièrement complexes de mise en œuvre de cette nouvelle monnaie se sont dans l'ensemble bien déroulés, et parce que l'acceptation générale de la nouvelle monnaie a finalement surmonté l'essentiel des craintes exprimées antérieurement ; mais la nouvelle monnaie se porte bien, aussi, en ce qu'elle a mis les pays-membres à l'abri des crises financières et de change : même si les fluctuations de parité avec le dollar sont particulièrement amples, elles sont restées jusqu'ici sous contrôle et surtout elles n'ont que modérément interférés avec les performances internes de la zone<sup>24</sup>, si bien qu'après des débuts difficiles sur le marché des changes, la principale crainte est aujourd'hui celle d'une chute trop prononcée du dollar : autrement dit, l'euro se porterait même trop bien par rapport à la devise américaine qui demeure la première du monde ;
- toutefois, **la zone euro se porte mal**. Tout le monde en convient à des degrés divers et le foisonnement d'observations critiques est tel qu'il n'est sans doute pas inutile que nous tentions d'en faire une analyse quelque peu synthétique. Après un peu plus de quatre années de fonctionnement de la zone euro, le bilan de ses performances macroéconomiques d'ensemble et celui des quatre plus grands pays qui la composent<sup>25</sup> sont, en effet, très décevants : d'une part, la zone euro paraît incapable d'assurer la croissance escomptée (I) ; d'autre part, la stabilité proclamée conduit à des résultats contradictoires (II).

---

<sup>24</sup> C'est du moins le sentiment que l'on peut tirer de l'ensemble des communiqués des ministres des finances concernés, membres de l'Eurogroupe, et qui ont, de par le Traité (cf. annexe), la responsabilité de la politique de change.

<sup>25</sup> Ce choix est justifié de trois façons : en premier lieu, éviter de trop alourdir le propos ; en second lieu, ces quatre pays représentent ensemble 80 % du PIB de la zone euro ; en troisième lieu, comparer des pays dont la pondération demeure dans le même ordre de grandeur. Bien entendu, il aurait été intéressant d'élargir la comparaison à d'autres pays, membres ou non de la zone. Toutefois, lors de nos travaux préparatoires, un tel élargissement n'a pas apporté d'informations supplémentaires à la hauteur de l'alourdissement nécessaire : parfois qui trop embrasse mal étreint.

Graphique 1 : Le taux de change euro/dollar depuis janvier 1999



Source : Banque centrale européenne.

### I - LA ZONE EURO PARAÎT INCAPABLE D'ASSURER LA CROISSANCE ESCOMPTEE

On avait pu attendre de la nouvelle zone euro qu'elle apparaisse comme une zone conjoncturelle autonome vis à vis de la conjoncture mondiale. Or, quand on examine les principaux indicateurs réels, elle apparaît ne pas pouvoir mettre en oeuvre toutes ses potentialités, notamment parce que les pays membres demeurent soumis à la conjoncture mondiale et, plus particulièrement, américaine (A). De plus, la politique anti-cyclique s'avère, à l'occasion du premier ralentissement conjoncturel connu par la zone, particulièrement défaillante (B).

#### A - LES PERFORMANCES RÉELLES DEMEURENT SOUMISES À LA CONJONCTURE MONDIALE ET, NOTAMMENT, AMÉRICAINE

La période de croissance mondiale dont a bénéficié la zone euro, durant ses deux premières années d'existence, a permis d'assourdir les critiques initiales en autorisant les plus enthousiastes à prédire une période de croissance « *à l'américaine* » et, qui plus est, à l'abri des aléas de cette dernière : l'Europe serait enfin devenue ce pôle autonome de conjoncture dont M. Jacques Delors avait déploré l'inexistence lors de la précédente récession américaine de 1991-92. Toutefois, le ralentissement observé depuis 2001 a mis à nu la médiocrité des performances de la zone pour les indicateurs réels les plus significatifs (croissance, emploi, investissement, productivité...) et surtout leur grande dépendance à l'égard de la conjoncture mondiale, principalement par le truchement des exportations.

### 1. Le PIB

Les deux premières années ont pu sembler satisfaisantes, notamment pour l'Espagne (qui, avec plus de 1 % de croissance annuelle de plus que la moyenne, poursuit son processus de « convergence réelle », de même que les trois autres pays ayant bénéficié des fonds structurels correspondants<sup>26</sup>) mais également pour la France (toujours au-dessus de la moyenne). La désillusion causée par le net ralentissement survenu en 2001, et poursuivi depuis, n'en a été que plus grande, particulièrement en Allemagne qui est restée constamment au-dessous de la moyenne de la zone (perdant 5 points de PIB en cinq ans par rapport à la France) et, dans une moindre mesure, en Italie.

On notera, enfin, que les prévisions de la Commission européenne de mars 2003, pour l'année en cours, que nous prenons comme référence, reposent sur une hypothèse de reprise de l'activité économique au second semestre qui semble devoir être démentie, ce qui altérerait le résultat final, non seulement pour le PIB, mais aussi pour l'ensemble des autres indicateurs réels analysés ci-dessous.

Tableau 2 : La croissance du PIB en volume dans la zone euro  
et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002 <sup>(1)</sup>	2003 <sup>(2)</sup>	(en %)
Allemagne	2,0	2,9	0,6	0,2	0,4	
France	3,2	3,8	1,8	1,2	1,1	
Italie	1,7	3,1	1,8	0,4	1,0	
Espagne	4,2	4,2	2,7	2,0	2,0	
Zone euro	2,8	3,5	1,5	0,9	1,0	

<sup>(1)</sup> : estimation mars 2003.

<sup>(2)</sup> : prévisions mars 2003.

Source : Commission européenne.

### 2. L'emploi

L'évolution de l'emploi reflète, sans surprise, que ce soit par année ou par pays, la même évolution que le PIB : on y observe, après deux bonnes années initiales, le même fléchissement au cours de l'année 2001 et la poursuite de cette dégradation lors des deux dernières années. A nouveau, l'Espagne est au-dessus du lot, suivie de la France qui reste au-dessus de la moyenne, bien que légèrement dépassée par l'Italie, au cours de ces deux dernières années.

<sup>26</sup> Grèce, Irlande (qui a même dépassé le niveau du revenu moyen par tête de la zone) et Portugal.

Tableau 3 : Evolution de l'emploi total dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002 <sup>(1)</sup>	2003 <sup>(2)</sup>	(en %)
Allemagne	1,2	1,8	0,4	- 0,6	- 0,8	
France	1,7	2,2	2,0	0,6	0,1	
Italie	0,6	1,7	1,7	1,1	0,4	
Espagne	3,6	3,4	2,4	1,3	1,0	
Zone euro	1,8	2,1	1,4	0,3	- 0,1	

<sup>(1)</sup> : estimation mars 2003.

<sup>(2)</sup> : prévisions mars 2003.

Source : Commission européenne.

### 3. Le chômage

De l'évolution de l'activité et de l'emploi que nous venons de résumer, découle celle du chômage qui se divise également en deux périodes bien distinctes : d'abord une amélioration remarquable jusqu'en 2001 pour la France, l'Espagne et l'Italie ; puis, une dégradation, que l'on retrouve pour l'ensemble de la zone, comme pour chacun des quatre pays, avec un retard d'un an pour l'Italie. Ne connaissant pas le terme de cette dégradation, on se contentera d'observer que les cinq premières années de vie de l'euro ne se seront finalement pas traduites par une amélioration durable de la situation de sous-emploi, le bilan étant, là encore, surtout négatif pour l'Allemagne : l'écart historique avec la France est ainsi tombé de 2,3 points à 0,3 point en cinq ans.

Tableau 4 : Le niveau du chômage dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002 <sup>(1)</sup>	2003 <sup>(2)</sup>	(en %)
Allemagne	8,4	7,8	7,7	8,2	8,9	
France	10,7	9,3	8,5	8,7	9,2	
Italie	11,3	10,4	9,4	9,0	9,1	
Espagne	12,8	11,3	10,6	11,4	11,6	
Zone euro	9,4	8,5	8,0	8,3	8,8	

<sup>(1)</sup> : estimation mars 2003.

<sup>(2)</sup> : prévisions mars 2003.

Source : Commission européenne.

### 4. L'investissement

Sans plus de surprise, l'investissement a connu les mêmes variations conjoncturelles que l'activité et l'emploi, amplifiées par l'habituel mécanisme de l'accélérateur<sup>27</sup>, notamment en France et en Espagne. Finalement, la trop grande faiblesse de l'accumulation du capital productif, qui caractérisait l'ensemble des

<sup>27</sup> On notera que les prévisions pour 2003 sont à l'évidence encore plus fragiles pour cet indicateur que pour les précédents.

pays européens depuis une vingtaine d'années, n'a certainement pas pu être comblée (sauf peut-être en Irlande) avec l'entrée en vigueur de l'euro : l'insuffisance globale des capacités de production et de la modernisation de celles-ci (dont témoigne notamment l'indicateur suivant) demeurent donc un facteur préoccupant pour les performances économiques futures.

Tableau 5 : L'évolution de l'investissement total en volume dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002 <sup>(1)</sup>	2003 <sup>(2)</sup>	(en %)
Allemagne	4,1	2,5	- 5,3	- 6,7	0,0	
France	8,3	7,7	2,3	- 0,6	- 1,2	
Italie	5,0	7,1	2,6	0,5	1,7	
Espagne	8,7	5,7	3,2	1,4	2,1	
Zone euro	5,9	5,0	- 0,3	- 2,3	0,3	

<sup>(1)</sup> : estimation mars 2003.

<sup>(2)</sup> : prévisions mars 2003.

Source : Commission européenne.

## 5. La productivité par tête

Le premier fait marquant est évidemment la faible croissance de celle-ci (inférieure à 1 % par an, en moyenne) pour l'ensemble de la zone et pour chacun des pays considérés. De ce point de vue, la première sous-période de croissance soutenue fut à peine plus satisfaisante que la période actuelle de ralentissement. On notera que la France fait, à cet égard, un peu moins mal que la moyenne sur l'ensemble de la période, malgré l'impact de la réduction du temps de travail pour l'année 2001<sup>28</sup>.

Tableau 6 : L'évolution de la productivité apparente du travail par personne employée dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002 <sup>(1)</sup>	2003 <sup>(2)</sup>	(en %)
Allemagne	0,8	1,1	0,1	0,8	1,3	
France	1,5	1,5	- 0,1	0,6	1,1	
Italie	1,1	1,4	0,1	- 0,7	0,6	
Espagne	0,6	0,7	0,3	0,7	1,0	
Zone euro	1,0	1,4	0,1	0,5	1,1	

<sup>(1)</sup> : estimation mars 2003.

<sup>(2)</sup> : prévisions mars 2003.

Source : Commission européenne.

<sup>28</sup> Corrélativement, le résultat français est nettement meilleur que celui des autres pays de la zone, si on raisonne en termes de productivité horaire.

## 6. Le coût salarial par unité produite

Le plus remarquable est le caractère stationnaire de cet indicateur (même niveau en 2003 qu'en 1998) pour l'ensemble de la zone, qui indique que l'augmentation des charges salariales (directes et indirectes) a été exactement compensée par les gains de productivité, pourtant restés médiocres. Ce fait est considéré par la plupart des économistes comme un indicateur essentiel de la stabilité d'ensemble de la zone, puisqu'il signifie corrélativement une stabilité au moins approximative du partage entre salaires et profits.

L'analyse de cet indicateur a également une signification essentielle en termes de compétitivité-prix : vis à vis des pays extérieurs à la zone, on observe que les variations de coût du travail sont quasi-négligeables par rapport aux très fortes variations de la parité monétaire qui déterminent presque seules l'évolution de la compétitivité-prix. Entre pays membres de la zone, l'importance des coûts salariaux demeure, mais les variations entre eux sont très faibles depuis la mise en place de l'euro, la France perdant ainsi 0,4 point par an sur la moyenne de la zone. Plus gravement, on notera surtout, après d'autres auteurs<sup>29</sup>, que l'Allemagne ne parvient pas à restaurer sa position compromise depuis le milieu des années 90.

Tableau 7 : Evolution du coût salarial unitaire en termes réels dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003)

	(coût salarial nominal divisé par le déflateur du PIB, en %)				
	1999	2000	2001	2002 <sup>(1)</sup>	2003 <sup>(2)</sup>
Allemagne	- 0,1	1,2	0,1	- 0,8	- 0,3
France	0,4	- 0,1	1,3	0,5	- 0,1
Italie	- 0,1	- 0,4	0,2	0,4	0,2
Espagne	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 1,1	- 0,8
Zone euro	0,2	0,0	0,4	- 0,2	- 0,4

<sup>(1)</sup> : estimation mars 2003.

<sup>(2)</sup> : prévisions mars 2003.

Source : Commission européenne.

Au dernier indicateur près, l'ensemble de ces performances réelles apparaît, dans la dernière période, d'autant plus préoccupant que l'ensemble des décideurs de la zone paraissent incapables de mettre en œuvre une politique anti-cycliques susceptible de surmonter la situation actuelle.

<sup>29</sup> Anton Brender et Florence Pisani, *Alternatives Economiques*, Mars 2003.

## B - UNE POLITIQUE ANTI-CYCLIQUE DÉFICIENTE

Comme on pouvait le craindre<sup>30</sup>, c'est à l'occasion du premier ralentissement de l'activité économique depuis son existence que la politique conjoncturelle de la zone euro s'est avérée particulièrement peu efficace, semblant dépourvue de toute capacité de relance face à la situation observée. Non seulement, les différents objectifs proclamés (emploi, équilibre budgétaire...) se sont éloignés, mais le débat public a révélé un curieux sentiment de résignation collective, fait d'impuissance des différents acteurs à l'égard des instruments d'intervention à leur disposition (1) et de cacophonie, chacun faisant valoir que les autres pourraient mieux faire (2).

### 1. Aucun levier ne paraît capable par lui-même d'assurer une relance de l'économie

On peut le constater par un rapide tour d'horizon :

- *la politique monétaire* ne disposerait plus actuellement que d'une capacité limitée de baisse des taux d'intérêt et la BCE manifeste sa crainte de s'en servir de peur, d'une part, de sa faible efficacité face aux anticipations pessimistes des investisseurs et, d'autre part, de se retrouver « au plancher », dépourvue de tout instrument dans une conjoncture toujours aussi médiocre, voire pire<sup>31</sup> ;
- la politique *budgétaire* serait, quant à elle, privée de tout moyen d'action, que ce soit au plan européen ou national. Au premier plan, le niveau dérisoire du budget communautaire (à peine plus de 1 % du PIB) n'offre guère de marge de manœuvre et les recommandations du Livre blanc de M. Jacques Delors, lors de la récession de 1992, quant à la possibilité de mise en oeuvre d'un plan exceptionnel de relance financé par un grand emprunt communautaire, ont été jusqu'ici<sup>32</sup> délibérément ignorées. Quant au plan national, les pays les plus importants et qui connaissent le ralentissement le plus marqué (notamment l'Allemagne et la France) sont manifestement mis hors d'état de jouer leur rôle normal de « locomotives » ;

<sup>30</sup> Nous avions évoqué ce risque, lors de notre rapport introductif à la V<sup>ème</sup> biennale, « *Europe, travail, emploi* » organisée par Lasaïre, à Lyon, en octobre 1997.

<sup>31</sup> Cette discussion est évidemment encore beaucoup plus vive aux Etats Unis et surtout au Japon où les taux d'intérêt administrés sont encore plus proches de zéro. De l'état du débat ressort nettement l'idée que, si évidemment l'action sur les taux courts atteint ses limites, il n'en est absolument pas de même pour les crédits à plus long terme, puisque la banque centrale peut tout à fait se porter acheteuse d'obligations, pour faire baisser les taux correspondants : ce n'est que dans la mesure où cette création monétaire ne permettrait pas la relance de l'investissement que l'on pourrait affirmer qu'il existe une situation de « trappe à liquidités », au sens keynésien du terme. Au niveau mondial, le même remède consisterait en la création de droits de tirage spéciaux (DTS), comme l'a suggéré M. Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale et récent prix Nobel d'économie.

<sup>32</sup> On notera toutefois avec intérêt que la présidence italienne, pour le second semestre 2003, déclare vouloir ressusciter un tel plan de relance, tandis que l'Allemagne et la France viennent de prendre une initiative commune en ce sens.

- les ajustements par *la flexibilité des prix et des salaires* demanderaient, de l'avis de tous les économètres américains ou européens, plus de dix ans pour permettre de ramener à l'équilibre (cf. Jacques Mazier et *alii*, 2002 et 2003), y compris aux Etats-Unis, pays où pourtant les migrations internes sont plus faciles qu'en Europe et où les structures de marché sont réputées plus favorables ;
- c'est que *les politiques structurelles*, si souvent évoquées et qui restent bien souvent à définir avec précision, n'ont par nature aucune efficacité immédiate et s'abriter derrière elles, dans une mauvaise conjoncture, ne sert à rien d'autre qu'à cacher une démission collective devant la situation présente : quand la maison brûle, ce n'est pas l'architecte qu'il convient d'appeler en priorité ;
- les discussions actuelles sur le mérite des fameux « *stabilisateurs automatiques* »<sup>33</sup> traduisent d'ailleurs bien le désarroi actuel : car si leurs défenseurs semblent moins résignés que leurs adversaires, on paraît oublier que le stabilisateur le plus efficace n'a jamais, par construction, permis que de freiner une conjoncture excessive, qu'il permettrait dans l'hypothèse la plus optimiste de l'enrayer, mais qu'il ne pourrait en aucun cas l'inverser. Les tests économétriques que l'on peut faire, à l'aide de n'importe quel modèle, montrent que le rôle des dits stabilisateurs est de l'ordre du moindre mal, plutôt que du remède. C'est ainsi que d'après les propres services de la Commission, les stabilisateurs automatiques ne réduisent en moyenne que d'un tiers l'impact des fluctuations économiques<sup>34</sup>. Ceci justifie d'autant moins qu'on décide d'en atténuer la portée par l'introduction d'une nouvelle norme, elle-même a-cyclique, de réduction des déficits structurels (cf. *infra*).

## 2. Les principaux acteurs semblent surtout occupés de faire porter les responsabilités sur d'autres

Depuis l'entrée en fonctionnement de la zone, les critiques et les récriminations entre, d'une part, les autorités de compétence européenne (Commission et BCE) et, d'autre part, nombre de gouvernements nationaux n'ont cessé de se développer, nuisant évidemment à la crédibilité de chacun et à l'ensemble de la gouvernance de la zone : c'est ainsi que les reproches respectifs que s'adressent les principaux acteurs de la politique économique ne peuvent que contribuer à la morosité (pour ne pas dire pire) actuelle.

Avec le ralentissement de l'activité, cette cacophonie regrettable s'est encore amplifiée, d'autant plus que de nouveaux sujets de dispute sont apparus : la BCE et la Commission à l'égard du manque de rigueur de certains gouvernements ; ceux-ci à l'égard du manque de souplesse de la première, et des

---

<sup>33</sup> Il s'agit de l'idée que les dépenses publiques et sociales, en demeurant stables, malgré les variations des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations), contribuent à stabiliser la conjoncture automatiquement, c'est à dire en dehors de toute mesure nouvelle.

<sup>34</sup> Cet effet est proportionnel à l'importance des comptes publics dans le PIB de chaque économie. Ainsi, plus on prétend réduire l'importance de la sphère publique, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, plus on réduit mécaniquement le rôle des stabilisateurs automatiques, ne laissant le dilemme qu'entre le laisser-faire et l'intervention discrétionnaire.

rigidités d'interprétation de la seconde ; au sein de cette dernière, les positions respectives du président et du commissaire chargé du dossier faisant apparaître plus que des nuances ; plus récemment, les gouvernements entre eux, sur leur laxisme respectif...

On peut, certes, considérer que telle ou telle instance pourrait faire un tout petit peu mieux dans le cadre du système actuel de gouvernance, mais on doit bien admettre que toute mesure particulière resterait de toutes les façons dans l'incapacité de renverser le cours global des anticipations et par là-même serait incapable de remettre l'Europe dans la voie, pourtant si nécessaire, d'une croissance soutenue : c'est ainsi que la Confédération européenne des syndicats résume assez bien, sur ce point, le sentiment général, en déplorant l'absence de tout « démarreur ».

Finalement, plutôt que de s'enfermer dans le jeu infantile de la « patate chaude », où chacun essaie de faire le reproche de la situation aux autres, tous les responsables européens feraient mieux de prendre conscience des difficultés systémiques, en partie imprévues, soulevées par la gouvernance de la zone, dès lors qu'elles deviennent de plus en plus évidentes, afin de rechercher une solution d'ensemble impliquant tous les acteurs.

## II - LA STABILITÉ PROCLAMÉE CONDUIT À DES RÉSULTATS CONTRADICTOIRES

Si, à nouveau, la déception domine, disons immédiatement qu'elle n'est pas de même nature que pour les indicateurs réels : relativement à d'autres zones du monde ou à d'autres périodes de l'histoire européenne, les résultats obtenus en matière d'inflation et de finances publiques soutiennent très honorablement la comparaison. Il se trouve simplement que les instances officielles avaient « placé la barre » à des niveaux records... et que les tentatives pour battre ces records ont échoué, plus ou moins largement. Ceci se vérifie aussi bien pour les finances publiques (A) que pour la stabilité des prix (B), avec l'apparition, pour cette dernière, de nouvelles contradictions préoccupantes.

### A - LES FINANCES PUBLIQUES S'ÉLOIGNENT DES NORMES DE STABILITÉ FIXÉES EN 1997

Cette incapacité à atteindre les objectifs fixés se vérifie aussi bien pour les déficits que pour l'endettement

#### 1. Les déficits des administrations publiques

Les déficits<sup>35</sup> des administrations publiques, qui étaient tombés à moins de 1 % du PIB (un peu plus pour la France) dans l'ensemble de la zone à la fin de l'an 2000, sont, depuis lors, nettement remontés, à l'exception notable de l'Espagne. Ce retournement observé depuis 2001 est dû, dans tous les pays, à un manque à gagner spontané occasionné par le ralentissement de l'activité, auquel se sont ajoutées des baisses délibérées des taux d'imposition, dans certains pays comme l'Allemagne et la France.

---

<sup>35</sup> On sait que les calculs intègrent, non seulement les finances de l'Etat, mais également celles des organismes publics de sécurité sociale et des collectivités territoriales.

Déjà, dans sa communication du 27 novembre 2002, la Commission devait admettre, malgré un sens élevé de la litote, des « *résultats budgétaires mitigés depuis 1999* ». En réalité, aucun des deux objectifs fixés par le Pacte de stabilité et de croissance de 1997 (cf. annexe) n'a pu être atteint :

- le premier, celui d'un équilibre budgétaire à moyen terme, avait initialement été prévu, avec audace ou imprudence, d'abord pour 2000, puis pour 2002. Le ralentissement survenu entre temps (mais il y a bien toujours des ralentissements) avait ensuite conduit à le fixer à 2004. La Commission s'est efforcée de maintenir cet horizon jusqu'en octobre dernier, avec une obstination digne d'une meilleure cause, car aucun observateur sérieux ne pouvait plus croire à la réalisation de cette gageure, depuis déjà un certain temps. On a donc du repousser l'objectif à 2006, en l'assortissant d'ailleurs d'une nouvelle contrainte (une baisse annuelle de 0,5 point du déficit « structurel »), qui ne figure ni dans le Traité ni dans le Pacte et sur laquelle nous reviendrons dans la suite de ce rapport. Mais, à peine un semestre plus tard, le pourtant très orthodoxe ministre allemand des finances, confirmé par le Chancelier Schröder, doit déclarer que cet objectif ne serait pas atteint par son pays. Au-delà des péripéties conjoncturelles qui à l'évidence viennent révéler l'imprudente contradiction qui consiste à fixer une date précise pour une norme de moyen terme, le ratio moyen de déficit atteint sur la moyenne des cinq années d'application du Pacte de 1997 donne la mesure de l'échec enregistré : ce ratio est de plus de 1,5 % pour l'ensemble de la zone, allant de 0,5 % pour l'Espagne à 2,3 % pour la France ;
- le second objectif était celui d'un plafond de déficit, qui ne devait pas dépasser 3 %, en cas de ralentissement conjoncturel. On connaît la suite : sans parler du Portugal, qui a fait des efforts louables pour se plier à cette contrainte sans pouvoir y parvenir durablement, l'Allemagne et la France n'ont pas su, ou pas voulu, s'y soumettre depuis 2002 et ne semblent pas pouvoir le faire dans un avenir proche : après bien des péripéties, les dernières tractations conduites à Stresa, les 12 et 13 septembre derniers, font apparaître la possibilité d'un compromis par lequel la France devrait retrouver un ratio de déficit inférieur à 3 % en 2005. Il est évident que ce plafond<sup>36</sup> de 3 % sera plus difficile à ne pas dépasser pour un nombre croissant de pays, sauf recours à de nouvelles mesures pro-cycliques de stagnation, voire de réductions, des dépenses publiques qui ne manqueraient pas de provoquer, à leur tour, un ralentissement supplémentaire de l'activité, déclenchant un cercle vicieux trop bien connu. A supposer même que le dernier compromis puisse être respecté, il n'en marquerait pas moins un nouvel affaiblissement, sans doute irrémédiable, du Pacte de 1997. En effet, la jurisprudence ainsi établie signifierait qu'à moins d'admettre des dérogations pour certains pays, ce qui serait évidemment illégitime, la règle du plafond

---

<sup>36</sup> Le prochain chapitre discute de la légitimité et de l'opportunité de l'institutionnalisation de ce pourcentage.

devrait désormais être énoncée comme suit : un pays peut dépasser le plafond de 3 % pendant quatre années consécutives, en prenant même des mesures discrétionnaires d'aggravation de ce déficit pendant au moins les trois premières années, pourvu qu'avant la fin de la troisième année il s'engage à repasser sous le plafond au cours de l'année suivante... Arrivés à ce point, les partisans sincères d'une plus grande coopération au sein de la zone euro conviendraient sans doute qu'il vaut mieux songer à changer le Pacte.

Tableau 8 : Les soldes budgétaires des administrations publiques dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003)

	1999	2000 <sup>(1)</sup>	2001 <sup>(2)</sup>	2002 <sup>(3)</sup>	2003 <sup>(4)</sup>
Allemagne	- 1,5	1,1	- 2,8	- 3,6	- 3,4
France	- 1,8	- 1,4	- 1,5	- 3,1	- 3,7
Italie	- 1,7	- 0,6	- 2,6	- 2,3	- 2,3
Espagne	- 1,2	- 0,8	- 0,1	- 0,1	- 0,4
Zone euro	- 1,3	0,1	- 1,6	- 2,2	- 2,5

<sup>(1)</sup> : y compris les recettes extraordinaires relatives à l'attribution des licences UMTS correspondant à 1,1 point de PIB pour l'ensemble de la zone en 2000 (2,5 points pour l'Allemagne, 1,2 point pour l'Italie et 0,1 point pour l'Espagne) et à 0,1 point de PIB pour la France en 2001.

<sup>(3)</sup> : estimation mars 2003.

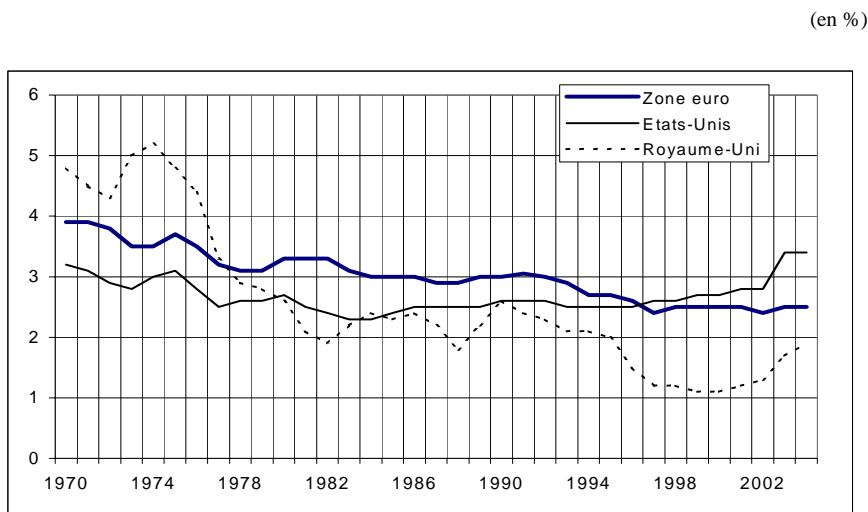
<sup>(4)</sup> : prévisions mars 2003.

Source : Commission européenne.

Ce double échec quantitatif par rapport aux ambitions affichées se double d'un échec qualitatif, probablement plus grave de conséquences à long terme : en effet, comme il survient généralement en ces périodes d'austérité budgétaire prolongée, ce sont les dépenses d'investissement qui ont été sacrifiées en priorité dans la zone euro, comme l'illustre le graphique ci-dessous<sup>37</sup>. Le taux d'investissement public, qui représentait 4 % du PIB au début des années 1970, était déjà tombé à 3 %, vingt ans plus tard, au moment du Traité de Maastricht, et il ne représente plus aujourd'hui que 2,5 %, contre près d'un point de plus aux Etats-Unis (où, il est vrai, la part des dépenses militaires est substantielle), ce qui explique les réactions de certains ministres européens concernés (cf. *infra*). De façon significative, l'idée que l'appartenance à la zone euro est, à tort ou à raison, un handicap pour le développement des investissements publics est un argument décisif du refus (au moins provisoire) d'adhésion de la part du chancelier de l'Echiquier, au nom du gouvernement britannique.

<sup>37</sup> Cf. aussi « *L'investissement public en France : bilan et perspectives* », avis adopté par le Conseil économique et social le 13 novembre 2002, sur le rapport de M. Charles Demons (JO du 20 novembre 2002).

Graphique 2 : Part de l'investissement public dans le PIB



Source : Commission européenne, mars 2003.

## 2. L'endettement public

Dans un premier temps, le taux d'endettement a décru jusqu'en 2001, première année de ralentissement, dans l'ensemble de la zone, la France se contentant d'une simple stagnation à partir d'un niveau de base qui continuait à être inférieur à celui de la majorité de ses partenaires. La dégradation récente, corollaire de l'évolution des déficits, affecte principalement l'Allemagne et la France qui demeurent toutefois proches du niveau de référence de 60 % fixé par le Traité de Maastricht. *A contrario*, l'Italie, qui en demeure extrêmement éloignée (de même que la Belgique et la Grèce), ne s'en rapproche qu'avec lenteur, au rythme de moins de 1,8 point par an.

Tableau 9 : Le niveau de la dette publique dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003)

(en % du PIB)

	1999	2000	2001	2002 <sup>(1)</sup>	2003 <sup>(2)</sup>
Allemagne	61,2	60,2	59,5	60,8	62,7
France	58,5	57,2	56,8	59,1	61,8
Italie	114,9	110,6	109,5	106,7	106,0
Espagne	63,1	60,5	56,9	54,0	52,5
Zone euro	72,7	70,2	69,2	69,2	69,9

<sup>(1)</sup> : estimation mars 2003.

<sup>(2)</sup> : prévisions mars 2003.

Source : Commission européenne.

## B - LA STABILITÉ GLOBALE DES PRIX RECOUVRE UNE AGGRAVATION DU DIFFÉRENTIEL D'INFLATION AU SEIN DE LA ZONE

### 1. Une stabilité globale des prix approximative

Le premier fait à remarquer est évidemment que, au-delà de l'année initiale, l'objectif retenu officiellement par la BCE, en octobre 1998<sup>38</sup>, d'une inflation plafonnée à 2 %, n'a plus jamais été atteint pour l'ensemble de la zone, même s'il est vrai qu'on ne s'en est jamais éloigné de beaucoup : la situation est donc bien restée constamment sous contrôle, au point qu'aujourd'hui la crainte inverse - celle de la déflation - soit plus présente, notamment dans le cas allemand.

Du point de vue du plafond fixé par la BCE pour l'inflation, la France a été, depuis cinq ans, parmi les grands pays, le seul « bon élève de la classe », contribuant ainsi, suivant la doctrine en vigueur, à des taux d'intérêt plus bas pour l'ensemble de ses partenaires. *A contrario*, les remarquables résultats d'ensemble de l'Espagne en matière d'indicateurs réels et de déficit budgétaire (cf. *infra*), sont restés constamment éloignés de cet objectif commun d'inflation, ce qui n'a pu que pénaliser les conditions monétaires offertes aux autres pays. Outre que ceci relativise la pertinence des critiques espagnoles à l'encontre de notre pays, se trouve ainsi éclairé un risque général de contradiction, voire de comportement de « passager clandestin », que pose la gouvernance actuelle de la zone euro (cf. chapitre suivant).

Tableau 10 : L'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisée, dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003)

	1999	2000	2000	2002 <sup>(1)</sup>	2003 <sup>(2)</sup>	(en %)
Allemagne	0,6	1,5	2,1	1,3	1,3	
France	0,6	1,8	1,8	1,9	1,9	
Italie	1,7	2,6	2,3	2,6	2,4	
Espagne	2,2	3,5	2,8	3,6	3,2	
Zone euro	1,1	2,1	2,4	2,2	2,1	

<sup>(1)</sup> Estimation pour 2002.

Source : Commission européenne.

### 2. L'aggravation du différentiel d'inflation au sein de la zone

La période de préparation à l'euro avait permis d'assister à une convergence spectaculaire des taux d'inflation, conformément aux préconisations du chapitre sur l'Union économique et monétaire du Traité de Maastricht, quitte à ce que bien des pays aient alors dû payer cette « vertu nouvelle » d'une croissance affaiblie et d'un chômage aggravé : **cette convergence nominale a été maximale en 1997** pour l'ensemble des pays, à l'exception de la Grèce qui n'a rejoint le « peloton » que deux ans plus tard. Mais tout c'est ensuite passé comme si cette convergence des taux d'inflation n'avait été qu'un rendez-vous ponctuel, imposé par les « règles de Maastricht », et qui pouvait être oublié dès

<sup>38</sup> Cet objectif vient d'être assoupli en mai 2003 (cf. chapitre suivant).

l'éligibilité à l'euro acquise, puisque ne faisant plus désormais partie des contraintes que la valeur de la monnaie impose aux performances nationales. En effet, cette convergence nominale<sup>39</sup> a laissé la place à une divergence marquée à partir du milieu de l'année 2000, avant de retrouver en 2002 son amplitude de 1995, avec, il est vrai, un classement des pays plus ou moins modifié<sup>40</sup>.

Avant de rechercher les causes de ces divergences en matière d'inflation, on observera que cette tendance à l'hétérogénéité se retrouve pour d'autres variables nominales, telles que les prix de l'immobilier ou la distribution du crédit. Par contre, cette hétérogénéité croissante ne se retrouve pas dans le cas des variables réelles, du moins pour la production industrielle, les différences, au demeurant relativement stables, de performances entre la croissance des différents pays membres concernant principalement les activités de services.

---

<sup>39</sup> Simplement mesurée par un écart-type : cf. tableau suivant.

<sup>40</sup> Les résultats seraient identiques si, au lieu de prendre l'indice des prix à la consommation, on prenait comme référence l'inflation sous-jacente, c'est à dire déduction faite du prix du pétrole et des produits alimentaires (cf. M. Patrick Artus, « *Y a-t-il plus ou moins de divergence économique entre les pays de la zone euro depuis l'unification monétaire ?* », CDC IXIS, Flash n°2003-37, 3 février 2003).

Tableau 11 : Les différences d'inflation dans la zone euro (1995-2002)

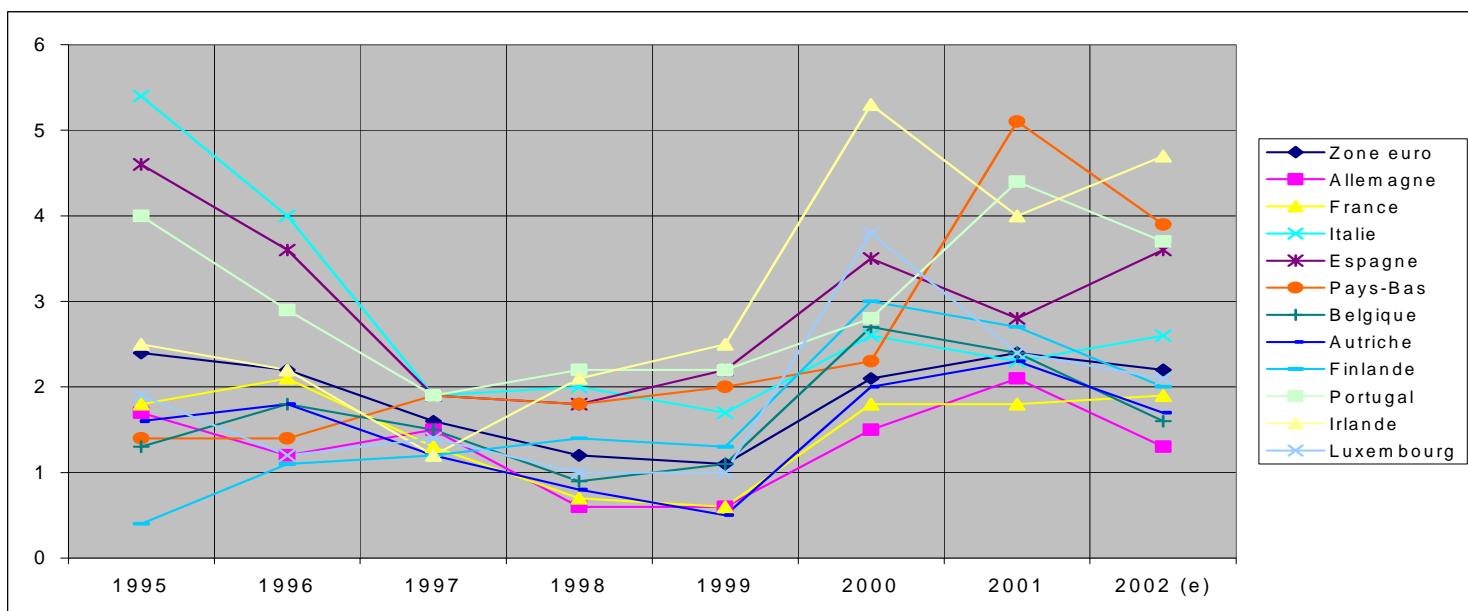
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) en % 2002 <sup>(e)</sup>
Zone euro	2,4	2,2	1,6	1,2	1,1	2,1	2,4	2,2
Allemagne	1,7	1,2	1,5	0,6	0,6	1,5	2,1	1,3
France	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9
Italie	5,4	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6
Espagne	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6
Pays-Bas	1,4	1,4	1,9	1,8	2,0	2,3	5,1	3,9
Belgique	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6
Autriche	1,6	1,8	1,2	0,8	0,5	2,0	2,3	1,7
Finlande	0,4	1,1	1,2	1,4	1,3	3,0	2,7	2,0
Portugal	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7
Irlande	2,5	2,2	1,2	2,1	2,5	5,3	4,0	4,7
Luxembourg	1,9	1,2	1,4	1,0	1,0	3,8	2,4	2,1
Ecart-type	1,5	0,9	0,3	0,6	0,7	1,0	1,0	1,1

<sup>(e)</sup> : estimation mars 2003.

Source : Eurostat (OCDE pour Allemagne, Grèce, Irlande et Luxembourg 1995), calculs Conseil économique et social.

Graphique 3 : Les différences d'inflation dans la zone euro (1995-2002)

Indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) en %



(e) : estimation mars 2003.

Source : Eurostat (OCDE pour Allemagne, Grèce, Irlande et Luxembourg 1995), calculs Conseil économique et social.

Tableau 12 : La diversité des taux d'intérêt réels à court terme dans la zone euro

Pays de la zone euro	Inflation <sup>(1)</sup>	Taux directeur de la BCE à court terme <sup>(2)</sup>	Taux d'intérêt réel à court terme
Allemagne	+ 1,0 %	2,0 %	+ 1,0 %
Autriche	+ 1,2 %	2,0 %	+ 0,8 %
Finlande	+ 1,3 %	2,0 %	+ 0,7 %
Belgique	+ 1,4 %	2,0 %	+ 0,6 %
France	+ 1,9 %	2,0 %	+ 0,1 %
Pays-Bas	+ 2,5 %	2,0 %	- 0,5 %
Italie	+ 3,0 %	2,0 %	- 1,0 %
Luxembourg	+ 3,0 %	2,0 %	- 1,0 %
Espagne	+ 3,2 %	2,0 %	- 1,2 %
Grèce	+ 3,3 %	2,0 %	- 1,3 %
Portugal	+ 3,7 %	2,0 %	- 1,7 %
Irlande	+ 4,6 %	2,0 %	- 2,6 %

<sup>(1)</sup> indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) au cours des 12 derniers mois connus (avril 2003).

<sup>(2)</sup> au 5 juin 2003.

Sources : BCE et Eurostat, calculs Conseil économique et social.

Les pays les plus « vertueux » en matière d'inflation ou ceux qui pourraient être menacés d'une déflation se trouvent ainsi être pénalisés en termes de croissance par le taux d'intérêt moyen appliqué à l'ensemble de la zone euro par la BCE (par rapport à ceux qui laissent plus volontiers « filer » leurs prix) : ainsi l'Allemagne, dont la situation économique est la plus préoccupante pour l'ensemble de la zone, connaît-elle les taux d'intérêt réels à court terme positifs les plus élevés et l'écart atteint 3,6 points avec l'Irlande qui bénéficie aujourd'hui de taux courts réels très négatifs (cf. tableau).

### 3. Comment expliquer ces différences d'inflation entre pays membres ?

Sans doute, une partie de ces différences d'inflation entre pays membres peut avoir de bonnes raisons d'être, qu'elles soient conjoncturelles ou structurelles<sup>41</sup> :

- les *causes conjoncturelles* ne semblent pas devoir être ici invoquées. On ne peut guère soutenir que les différents pays se trouveraient à des moments différents du cycle économique, ils ont au contraire connu depuis cinq ans la même période de croissance soutenue, puis de ralentissement, en 2001, due principalement à l'environnement international. De plus, on observe que la hiérarchie des taux d'inflation qui nous préoccupent se retrouve tout au long des cinq dernières années ;
- parmi les *causes structurelles*, une partie minoritaire (de l'ordre de 1 %, au maximum) peut sans doute être attribuée à un processus de

<sup>41</sup> La BCE en propose une synthèse dans « *Overview of the background studies for the reflections on the ECB's monetary policy strategy* », mai 2003.

convergence réelle (ce qu'on dénomme l'effet Balassa-Samuelson, résumé dans l'encadré ci-dessous) qui, parmi les grands pays, concerne essentiellement l'Espagne. Plus largement, les différences de mécanismes de transmission des chocs extérieurs (par exemple, les répercussions d'une variation du prix du pétrole sur la formation des prix et des salaires sont évidemment différentes d'un pays à l'autre) jouent sans doute un rôle important sur lequel nous reviendrons dans la suite de ce rapport ;

- quant au possible *comportement délibéré de « passagers clandestins »* de certains pays, les économistes de la BCE en minimisent le risque en faisant observer qu'un pays n'aurait pas d'intérêt à laisser filer l'inflation parce que le gain ainsi obtenu sur les taux d'intérêt réels compenserait à peine la perte de compétitivité-prix qui en découlerait, ce qui pourrait être corroboré par les résultats des modèles de la BCE...

#### Encadré 1 : L'effet Balassa-Samuelson

Cet effet, mis en évidence par Bela Balassa<sup>42</sup> et Paul Samuelson<sup>43</sup>, est censé jouer un rôle majeur dans la détermination du prix relatif des biens non échangeables à long terme. Il s'articule de la façon suivante :

- lorsqu'un pays en développement entreprend un rattrapage de son retard technologique vis-à-vis des pays les plus avancés, les gains de productivité qu'il réalise se concentrent essentiellement dans les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale (agriculture et industrie) ;
- cela entraîne une hausse des salaires qui tend à se diffuser dans l'ensemble de l'économie, y compris dans le secteur abrité (services) où elle excède généralement les gains de productivité induits par le processus de rattrapage ;
- dès lors, contrairement aux prix des biens échangeables, ceux des biens non échangeables s'élèvent au fur et à mesure du développement ;
- il s'en suit une appréciation tendancielle du change réel calculé sur des indices de prix représentatifs de l'ensemble de l'économie (déflateurs du PIB, indices des prix à la consommation).

#### 4. Le principal inconvénient de cette aggravation des taux d'inflation

Fondamentalement, l'aggravation du différentiel d'inflation entre les pays membres rend de plus en plus difficile la poursuite d'une politique monétaire adéquate pour l'ensemble de la zone. De surcroît, dans la dernière période, des difficultés supplémentaires sont apparues du fait que les différences obtenues en matière de déficit budgétaire (les pays « vertueux » contre les pays « laxistes »), allaient en sens contraire de ceux obtenus en matière d'inflation.

Dans ces conditions, la politique monétaire, condamnée à agir en fonction d'une moyenne pondérée des résultats de tous les pays membres (ce que fait à juste titre la BCE)<sup>44</sup>, est de plus en plus inefficace pour assurer seule le bon

<sup>42</sup> Bela Balassa, « *The purchasing-power parity doctrine : a reappraisal* », Journal of political economy n°72, décembre 1964.

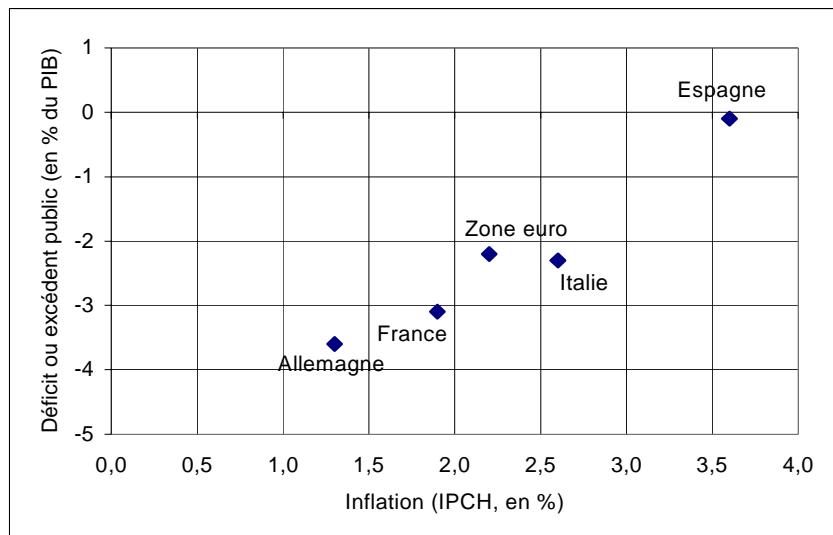
<sup>43</sup> Paul Samuelson, « *Theoretical notes on trade problems* », The review of economics and statistics n°46, mai 1964.

<sup>44</sup> Après avoir examiné des hypothèses plus sophistiquées, M. Patrick Artus, *op. cit.*, conclut qu'il serait difficile de faire autrement.

réglage de la demande, principalement pour les pays les plus éloignés de cette moyenne (l'Allemagne d'une part, l'Espagne et l'Irlande d'autre part). Elle vient d'ailleurs d'en faire l'aveu en invoquant cet argument pour justifier la redéfinition de son objectif de stabilité des prix, qui détermine évidemment toute la politique monétaire. Il n'est toutefois pas évident qu'une plus grande souplesse éventuelle de cette dernière (au demeurant fort souhaitable) suffise à répondre à cette difficulté particulière. Quel que soit, en effet, le taux d'intérêt retenu, il n'en demeurera pas moins une inégalité de fait de la politique monétaire, en termes réels. Or, cette inégalité a pour effet inévitable de rendre les politiques budgétaires inégales dans le même sens que la précédente : en effet, les pays à inflation faible et, par conséquent, à politique monétaire effectivement plus restrictive, connaissent un ralentissement plus marqué de leur activité économique et, par conséquent, de leurs rentrées fiscales.

Ce raisonnement n'a une fois de plus rien de spéculatif, car on en vérifie la validité à l'aide du graphique ci-dessous, où on constate une impressionnante corrélation négative entre le taux d'inflation et les déficits budgétaires : **tout se passe comme si les deux conceptions de la stabilité, qui sont officiellement admises, celle des prix (par la BCE) et celle des finances publiques (par le Pacte) étaient fondamentalement incompatibles** dans la réalité actuelle de la zone euro, au point que seuls deux pays sur douze les respectent simultanément, d'ailleurs de justesse, l'Autriche et la Belgique, cette dernière étant toutefois encore en 10<sup>ème</sup> position pour le taux d'endettement... A l'évidence, un *policy mix* efficace supposerait que l'usage des autres instruments de la politique conjoncturelle soit nettement différencié de pays à pays, afin de compenser le caractère trop restrictif ou trop permissif des taux d'intérêt réels.

Graphique 4 : Inflation et déficit/excédent public dans la zone euro et les quatre principaux pays membres en 2002



Source : Commission européenne (mars 2003).

Ce résultat peut être au moins partiellement expliqué par le fait que la définition uniforme des engagements budgétaires pour tous, à travers l'actuel Pacte de stabilité et de croissance, contraint les pays les moins inflationnistes, pour respecter les mêmes engagements européens, à une politique budgétaire plus restrictive encore, d'autant plus que la faiblesse de leur taux d'inflation rend plus difficile la diminution de leur taux d'endettement<sup>45</sup> ! *A contrario*, un pays plus inflationniste dispose de fait d'une politique monétaire plus accommodante (au détriment des autres pays, qui auront tous à supporter une vigilance accrue de la BCE<sup>46</sup>), ce qui lui permet d'obtenir une croissance plus élevée de son activité et de ses rentrées fiscales, ainsi qu'une réduction plus rapide de son endettement : ainsi, elle remplit plus aisément les objectifs du Pacte qui récompense de ce fait les comportements de « passagers clandestins » ! Sans que l'on puisse parler d'un comportement délibéré, la question n'est plus anecdotique, quand l'inflation dépasse les 3 % simultanément (au 1<sup>er</sup> trimestre 2003), dans 6 des 12 pays concernés<sup>47</sup>. En d'autres termes, **l'expérience montre qu'un respect strict des mêmes normes budgétaires, sans considération des différentiels d'inflation, induit un processus cumulatif de déséquilibre entre pays membres, lourd à terme de menaces sur la cohérence de l'ensemble.**

C'est pourquoi, une certaine négligence collective à l'égard de ces différences d'inflation ne laisse pas d'être troublante : en premier lieu, on ne comprend pas pourquoi sur une question d'intérêt aussi général, la position de la BCE est restée si longtemps discrète<sup>48</sup> ; en second lieu, on se demande pourquoi ce qui était strictement exigé entre 1992 (Traité de Maastricht) et 2000 (date de la vérification des critères pour l'entrée de la Grèce dans la zone) ne le serait plus depuis lors, d'autant plus que les arguments avancés (pertinents ou non) sont dotés d'une grande permanence<sup>49</sup> ; en troisième lieu, si la hausse des prix dans un pays n'est plus une question d'intérêt général, on ne voit pas comment justifier que les augmentations de salaires fassent l'objet d'une telle sollicitude ; enfin, le taux moyen d'inflation de la zone est un bien commun et il n'est guère admissible que certains en disposent au détriment des autres membres.

Compte tenu de la (relative) nouveauté du problème, de son évidente complexité et de l'importance de sa solution, il paraît d'autant plus nécessaire d'approfondir un dialogue macroéconomique, comme celui proposé dans ce rapport, avec notamment pour mission de clarifier ce débat et, en particulier, de préciser dans quelle mesure le taux d'inflation d'un pays peut s'éloigner de la moyenne sans porter un préjudice significatif à ses partenaires.

<sup>45</sup> Pour les liens comptables, qui lient inflation, croissance, déficit et endettement, cf. *infra*.

<sup>46</sup> Les conséquences négatives de son comportement sur les autres sont d'autant plus faibles que ce pays a une plus faible pondération dans l'ensemble de la zone : ainsi, la vertu apparente peut mieux se cacher sous la petitesse ; un tel comportement serait de fait presque impossible pour l'Allemagne, voire la France, l'effet en retour d'un durcissement de la politique monétaire étant trop élevé.

<sup>47</sup> Pays-Bas, Luxembourg, Espagne, Portugal, Grèce et Irlande.

<sup>48</sup> C'est seulement en mai 2003, que ces différences d'inflation sont « convoquées » dans la définition de la stabilité des prix.

<sup>49</sup> Cette attitude apparaîtra d'autant plus incohérente que l'on prétendra appliquer aux futurs candidats à l'entrée dans la zone euro le critère de différentiel d'inflation prévu par le Traité de Maastricht ! On risquerait alors d'avoir des pays récusés avec des taux d'inflation inférieurs à celui de certains pays membres...

En attendant, nous conclurons ce point en observant **qu'un *policy mix* efficace supposerait, pour assurer la cohérence de l'ensemble de la zone, que les autres objectifs de la politique conjoncturelle (qu'ils soient ou non budgétaires<sup>50</sup>) soient nettement différenciés de pays à pays, afin de compenser le caractère inévitablement trop restrictif (pour les uns) et/ou trop permissif (pour les autres) de la politique monétaire.**

La question est évidemment tout sauf abstraite d'autant plus que nous avons bien été obligés de constater que la politique anti-cyclique de l'ensemble de la zone s'avère particulièrement déficiente.

\*  
\*      \*

Nous ferons, pour conclure ce chapitre, deux observations supplémentaires qui revêtent une importance particulière pour la suite de notre propos :

- en premier lieu, on remarque que la France se trouve, pour la plupart des indicateurs retenus, très proche de la moyenne de la zone, plus proche, en tout cas, que n'importe lequel des autres grands pays analysés. Notre ego collectif pourrait en souffrir, mais une conclusion plus prosaïque nous paraît devoir s'imposer à cet égard : puisque la France est en situation moyenne, ne serait-il pas sage d'essayer de rapprocher nos propres formes de régulation de celles qui nous paraissent judicieuses pour l'ensemble auquel nous appartenons ? Cela vaut particulièrement pour le dialogue macroéconomique et l'ensemble des procédures qui conduisent aux GOPE, comme nous aurons l'occasion de le développer à la fin de ce rapport ;
- en second lieu, parmi toutes les déceptions soulevées, notamment dans la dernière période, par les médiocres performances macroéconomiques de la zone euro, une des moins spectaculaires, mais peut-être des plus insidieuses, vient des résultats inférieurs à ceux des trois autres pays membres de l'Union européenne, qui avaient choisi, avec ou sans autorisation<sup>51</sup>, d'appliquer une clause d'*opting out*, leur permettant de garder leur propre monnaie, qu'on raisonne sur la croissance, la productivité, le niveau de l'emploi ou l'endettement public.

Cette déception à l'égard de la zone euro explique pour une bonne part l'hostilité réitérée d'une majorité de la population de ces trois pays<sup>52</sup>. Mais ce constat est surtout inquiétant pour l'actuelle zone euro, car on ne peut guère lui donner que trois explications : la première serait que les trois pays « hors euro » auraient un potentiel supérieur à celui des douze, mais rien dans l'histoire ne vient confirmer une telle hypothèse ; le Royaume-Uni, principal d'entre

<sup>50</sup> Cf. *infra*.

<sup>51</sup> On sait que c'est le cas de la Suède (nous raisonnons, bien entendu, avant l'élargissement à dix nouveaux pays).

<sup>52</sup> Référendums négatifs au Danemark et en Suède, sondages constamment négatifs au Royaume-Uni.

eux, n'a-t-il pas été « *l'homme malade de l'Europe* » pendant plus de trois décennies après la guerre ? La seconde est que l'euro serait en soi un handicap inévitable pour ses adhérents, contrairement à toutes les promesses faites antérieurement en son nom. Avec la grande majorité des observateurs, l'auteur du présent rapport considère que si l'on a peut-être dans le passé exagéré imprudemment les avantages<sup>53</sup> de la monnaie unique, elle ne mérite pas, après cet excès d'honneur, une telle indignité : en particulier, aucune des réserves émises au nom de la théorie des zones monétaires optimales ne permet de rendre compte des médiocres résultats obtenus, tant en valeur absolue qu'en comparaison des trois pays restés au dehors. Comme il faut tout de même que les plus chauds partisans de la construction européenne aient le courage d'analyser ces résultats, il ne reste plus qu'une famille d'explications, de loin la plus vraisemblable pour la majorité des observateurs : c'est tout simplement que la gouvernance de la zone est pour le moins imparfaite. Le Conseil européen de Barcelone d'avril 2002 ne disait pas autre chose, quand il invitait la Commission « *à présenter, avant le Conseil européen de printemps de 2003, des propositions pour mieux coordonner les politiques économiques* ». Car, les observateurs diffèrent inévitablement sur la gravité du mal, ses causes réelles et donc sur les remèdes à y apporter. C'est bien pourquoi nous devons maintenant approfondir en quoi consiste exactement la « mal gouvernance » de la zone.

---

<sup>53</sup> Il y a là une mauvaise habitude « bruxelloise », que l'on avait déjà rencontrée avant l'adoption de l'Acte Unique de 1985 et qui n'est que la transposition d'une pratique politique bien connue dans la plupart des pays membres, si ce n'est dans tous, que résume assez bien le slogan : « *demain, on rasera gratis* ».

## CHAPITRE II

### LA MAL GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO

De nombreuses critiques ponctuelles sont souvent effectuées quant aux règles de gouvernance macroéconomique qui prévalent aujourd’hui dans la zone. Nous voudrions montrer ici que cette gouvernance n’est, en effet, pas durablement soutenable (I) et que, contrairement au discours dominant, l’on ne pourra se contenter pour y remédier d’un assouplissement de l’actuel Pacte de stabilité et de croissance qu’il convient donc de renégocier (II).

#### **I - UNE GOUVERNANCE DE LA ZONE NON SOUTENABLE**

Aujourd’hui, la régulation conjoncturelle de la zone repose sur deux piliers institutionnels, qui renvoient pour chacun aux instruments traditionnels des politiques de demande : d’une part, la position de la BCE qui assume en toute indépendance la politique monétaire ; d’autre part, le Pacte de stabilité et de croissance qui encadre les politiques budgétaires nationales. Or, l’expérience maintenant acquise montre que, non seulement chacun de ces deux instruments, pour légitimes qu’ils soient dans leurs principes, ont été définis de façon inadéquate pour atteindre les objectifs déclarés (A), mais aussi, peut être de façon encore plus sérieuse, que l’ensemble qu’ils constituent est tout à la fois incohérent et lacunaire (B).

##### **A - DES OBJECTIFS DÉFINIS DE MANIÈRE INADÉQUATE ET DISSYMETRIQUE**

Alors que, dans leurs principes, l’explicitation d’objectifs de stabilité, tant pour les prix que pour les finances publiques, mérite d’être approuvée, les définitions qui en ont été données s’avèrent très discutables à l’usage. Cela est aussi bien le cas pour la définition initiale de la stabilité des prix par la BCE, que pour la prise en compte des déficits budgétaires par le Pacte de stabilité et de croissance adopté à Amsterdam en 1997.

##### **1. La définition de la stabilité des prix par la BCE**

Avant l’entrée en vigueur de l’euro financier, le Conseil des gouverneurs de la BCE a défini la stabilité des prix<sup>54</sup>, seul objectif explicite de sa mission, selon l’article 105 bis du Traité de Maastricht (cf. annexe sur les bases institutionnelles de la politique monétaire). Comme nous le rappellerons, cette définition a fait l’objet d’un nombre croissant de critiques émises depuis plusieurs années notamment par le Conseil économique et social. C’est pour tenir compte de l’expérience acquise et de ces observations que la BCE vient de procéder, le 8 mai 2003, à ce qu’elle a appelé une « *clarification* » et qui est manifestement davantage que cela. Il nous faut donc d’abord revenir sur les principes qui ont présidé, pendant plus de quatre années, à « *la stratégie de*

---

<sup>54</sup> Rien ne permet de conclure qu’il avait compétence pour le faire. Le fait est, cependant, que le Conseil européen, qui aurait du exprimer la « volonté du législateur », c’est à dire les autorités qui avaient négocié et ratifié le Traité de Maastricht, a laissé la BCE procéder, en quelque sorte à l’auto-définition de sa mission.

*politique monétaire de la BCE* », suivant sa propre expression, avant de faire un premier commentaire de la redéfinition<sup>55</sup> qui vient d'être donnée de la stabilité des prix.

### 1.1. La définition initialement retenue par la BCE

Initialement, la stabilité des prix a été définie par la BCE, comme un plafond de 2 % de la hausse de l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) pour l'ensemble (pondéré) de la zone euro. Cette définition était explicitement dissymétrique, ne retenant que le risque d'inflation et négligeant ainsi celui de la déflation. Il y a encore deux ou trois ans, ceci pouvait surtout sembler n'être qu'une critique de principe que le Conseil économique et social avait formulée, dès l'automne 2000, dans son rapport semestriel de conjoncture. Les dirigeants de la BCE avaient alors répondu qu'il existait implicitement un plancher à 0,5 %<sup>56</sup>, même s'ils n'avaient jamais jugé bon de l'expliciter jusqu'à présent. Quoiqu'il en soit, les critiques de cette définition furent nombreuses :

- *une fourchette entre plafond et plancher de 2 %, ou a fortiori de 1,5 %, est trop étroite*<sup>57</sup> : la respecter strictement demanderait des changements continuels de taux d'intérêt, d'autant plus incertains que le retard et l'ampleur de leurs conséquences sur le niveau général des prix peuvent varier au cours du temps ;
- de surcroît, *cette fourchette est manifestement trop basse*<sup>58</sup> : à cet égard, on remarquera ironiquement que la BCE aurait pu remplir son objectif, chaque année depuis sa création, en fixant simplement un plafond de 2,5 % (les banques centrales américaine et japonaise n'en possèdent pas ; pour les autres, il est presque toujours fixé à 3 %<sup>59</sup>) : ainsi, à défaut de pratiquer une politique monétaire plus souple, aurait-elle au moins gagné en crédibilité ! Bien entendu, il ne lui était pas loisible de répondre qu'elle réclamait 2 % pour obtenir 2,5 % et que, si elle avait proclamé ce dernier plafond, nous n'aurions plus été très éloignés de 3 %... Car, si elle avait fait cette réponse, cette ruse aurait par là-même été éventée. Et plus largement, était-il préférable que la BCE établisse ses relations avec l'ensemble des acteurs, et donc l'opinion, dans un climat de défiance qui oblige à l'emploi de tels stratagèmes qui finissent par s'user, en même temps que la crédibilité de leurs auteurs, ou au contraire, dans un climat de

<sup>55</sup> Nous avons choisi cette expression pour ne pas (trop) préjuger de l'interprétation qu'on en fait : après tout, aucun dictionnaire n'indique à quel point une redéfinition s'écarte de la définition initiale... Mais, en l'occurrence, personne ne pourra accuser la BCE de n'avoir fait que de se répéter.

<sup>56</sup> Ce plancher était alors justifié par un seul argument : le biais introduit dans la construction de l'indice par la sous-estimation des effets de qualité : on notera qu'aux Etats-Unis, ce biais a été estimé à un peu plus de 1 %. A cela, les responsables de la BCE répondaient que l'indice européen étant plus récent souffrait moins de cet effet d'usure.

<sup>57</sup> Pour une démonstration plus approfondie, cf. Patrick Artus et Charles Wyplosz, « *La Banque centrale européenne* », rapport du Conseil d'analyse économique, Documentation française, Paris, 2002.

<sup>58</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>59</sup> Suède, Canada, Australie, Nouvelle Zélande ; le plafond est de 3,5 % pour la Norvège. La Suisse a une définition proche de celle de la BCE. Le Royaume Uni retient un point moyen de 2,5 %, mais la composition de l'indice des prix n'est pas directement comparable.

- confiance, qui suppose transparence et dialogue, dans la définition des lignes directrices de ce qui constitue des biens communs ? On peut aujourd’hui espérer qu’elle s’est engagée dans la seconde voie ;
- il faudrait *prendre en compte l’inflation sous-jacente, plutôt que l’inflation apparente*, de manière à ne pas se voir détourner de sa mission par des chocs d’offre (qu’ils concernent le pétrole et les matières premières sur le plan international, ou les produits agricoles sur le plan intérieur), risquant ainsi de se trouver enfermée dans un dilemme, quand ce type de choc se produit : ou ne rien faire<sup>60</sup> et sembler oublier son objectif principal, tandis que les prix « crèvent » leur plafond ; ou pratiquer une politique restrictive de la demande, évidemment inadéquate face à des chocs d’offre plus ou moins transitoires. Bien entendu, dans le cas d’un contre-choc, comme celui survenu sur le pétrole en 1986, le risque serait de sous-estimer un excès de demande globale, « masqué » par la baisse des prix des produits de base ;
  - la référence à la masse monétaire *M3*, comme l’un des deux « piliers » de la politique monétaire, paraissait surtout comme une référence (révérence ?) archaïque à la politique de la Bundesbank. Elle est, en effet, aujourd’hui devenue inconsistante, du fait de la substituabilité croissante qui existe à court terme entre les actifs financiers et monétaires et qui interdit une délimitation pertinente entre ce qui est monétaire et ce qui ne l’est pas. Cette référence n’est d’ailleurs pas utilisée en pratique dans la détermination des taux d’intérêt, surtout depuis l’été 2001, comme le montre le graphique ci-dessous ;

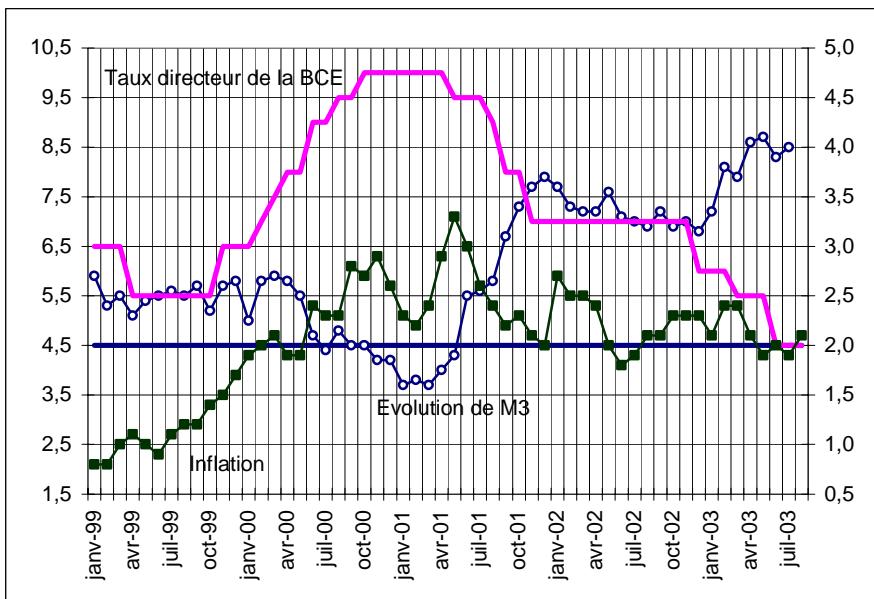
---

<sup>60</sup> Bien entendu, le fait que la politique monétaire, en tant que politique de demande, ne puisse répondre à ces chocs d’offre ne justifie aucune passivité des pouvoirs publics à leur encontre : c’est une politique d’offre, qui doit dans ces conjonctures être mise en place, comme lors de la détaxation transitoire des hydrocarbures, mise en œuvre en France, en 2000.

Graphique 5 : Le taux de croissance annuel de M3, l'inflation (IPCH) dans la zone euro, et le taux d'intérêt directeur de la Banque centrale européenne (1999-2003)

(en %)

M3 (en variation annuelle) = échelle de gauche, taux d'intérêt de la BCE et inflation (IPCH en



variation annuelle) = échelle de droite.

Source : Banque centrale européenne, graphique Conseil économique et social.

- plus important sans doute, quoique plus rarement signalé, *l'horizon retenu pour atteindre l'objectif fixé*, officiellement qualifié « de court-moyen terme », ne devrait pas rester ainsi indéfini, puisque les responsables de la BCE admettent qu'il varie dans les faits (entre deux et trois ans ? On ne dispose d'aucun texte officiel permettant de le savoir). C'est là une question de principe particulièrement importante : l'indépendance d'un organisme aussi prestigieux soit-il ne peut, en aucune manière, être confondue avec sa non-responsabilité. Dès lors qu'il est chargé de gérer un bien public (« *la stabilité des prix* », selon le Traité), il doit en rendre compte de façon circonstanciée et, comme tout débiteur, surtout quand il s'agit de la « *foi publique* » (on dirait aujourd'hui de la confiance de l'ensemble des citoyens), cela passe par des résultats obtenus à une date définie, ou durant une période définie. On ne peut prétendre, au titre du même chapitre consacré à l'Union économique et monétaire (UEM) du même Traité de Maastricht, poursuivre un pays pour un dépassement de quelques centièmes de son déficit (la France en janvier 2003) et laisser à la BCE, chargée de refroidir l'inflation, « un certain temps » comme le faisait, dans un monologue célèbre, un simple adjudant

d'artillerie avec le fût de son canon ! Au demeurant, la proposition du Conseil central de l'économie belge (2003) de **raisonner sur deux horizons explicites, respectivement de trois ans et de dix ans** semble convenable en laissant à la politique monétaire tout le temps de déployer l'ensemble de ses effets au premier de ces horizons.

### 1.2. La redéfinition récente de la stabilité des prix

Avec beaucoup d'habileté<sup>61</sup>, le Conseil des gouverneurs de la BCE a su, dans sa communication du 8 mai 2003, proposer une « *clarification* » de sa définition initiale qui, en effet, répond à une bonne partie des critiques précédentes : il a ainsi annoncé qu'il « *visera à maintenir les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 % à moyen terme* » et, surtout, souligné « *l'engagement de la BCE à aménager une marge de sécurité suffisante pour se prémunir contre les risques de déflation* », qui ont « *également trait à la question de l'existence potentielle d'un biais de mesure dans l'indice des prix et aux implications des écarts d'inflation au sein de la zone euro* ». Il y a donc bien des raisons, désormais explicites, de combattre un trop fort ralentissement des prix. Les explications supplémentaires fournies dans les documents accompagnant cette prise de position précisent que l'ensemble de ces éléments conduisent désormais la BCE à considérer qu'il convient de rester au-dessus de 1 % d'inflation annuelle, sans qu'il s'agisse à proprement parler d'un plancher qu'elle aurait pour mission de faire respecter en toute circonstance. Cette position rejoint les études récentes menées par Georges Akerlov, prix Nobel d'économie 2002, qui montrent que vouloir réprimer l'inflation à des niveaux trop bas peut ralentir la croissance et que le seuil critique est plus élevé pour les pays, tels que les économies de transition *post-communistes*, engagés dans de vastes changements de structures : cette conclusion est évidemment particulièrement importante dans l'optique d'un élargissement ultérieur de la zone euro aux nouveaux pays membres de l'Union.

Tout ceci répond bien, en effet, à bon nombre des critiques précédentes : sur le caractère dissymétrique de la définition de la stabilité des prix et la sous-estimation corrélative du risque de déflation ; sur l'étroitesse de sa marge d'action, puisqu'il n'existe plus, à proprement parler, ni plancher, ni plafond ; sur le caractère exagérément rigoriste de la définition initiale, puisque 2 % n'est plus un maximum, mais une norme de moyen terme, qui peut donc être légitimement franchie à court terme. De même, rien n'empêche, comme l'observe la BCE elle-même dans ses documents annexes, d'utiliser l'indice d'inflation sous-jacente comme un critère significatif dans la détermination des taux d'intérêt. Si on ajoute à cela le fait que M3 est désormais considéré comme un indicateur de long terme (qui ne joue donc plus qu'un rôle subsidiaire dans la détermination des taux d'intérêt), à prendre en compte, après tous les indicateurs économiques utiles, **on ne peut nier que l'on se trouve désormais en présence d'une définition beaucoup plus convaincante de la stabilité des prix**.

---

<sup>61</sup> En contrepartie, le Conseil des gouverneurs prend le risque d'ajouter l'hostilité des orthodoxes, qui n'auraient rien voulu voir changer, et des hétérodoxes, qui minimiseront l'importance de la « *clarification* » opérée. On croit savoir que ces divergences co-existent au sein même du Conseil des gouverneurs.

En particulier, un élément de souplesse supplémentaire est donné par la disparition de toute fourchette, explicitant un maximum et un minimum d'inflation, dont le franchissement rendrait automatique une intervention plus forte<sup>62</sup>. La BCE s'en explique d'ailleurs, après avoir pesé le pour et le contre :

- *pour* : elle indique l'incertitude qui entoure le taux d'inflation optimal et délivre à l'opinion publique le message important que, de façon inhérente, le contrôle de l'inflation est imparfait ; de même, une fourchette peut donner plus de flexibilité pour permettre des variations modérées et graduelles du taux d'inflation optimal au cours du temps ;
- *contre* : une fourchette peut focaliser l'attention publique exagérément sur la question de savoir si l'inflation se situe juste à l'intérieur ou à l'extérieur de cet intervalle ; mais l'argument qui semble l'avoir emporté est celui selon lequel la référence à un objectif « spécifique » (pour ne pas dire central) de taux d'inflation devrait fournir un point focal plus précis pour la formation des anticipations et les prises de décisions concernant l'avenir.

A nouveau, on peut partager cette analyse qui n'est pas sans rappeler les raisons qui ont fait renoncer à l'explicitation de seuils d'intervention en matière de taux de change, sans que cela signifie pour autant le renoncement à toute intervention. On pourrait même considérer que le refus répété de s'engager trop précisément sur la définition chronologique du moyen terme relève du même pragmatisme, trop longtemps oublié par les spécialistes des questions monétaires, qui conduit à préférer les politiques discrétionnaires.

Bien entendu, cette approbation de la stratégie de politique monétaire récemment redéfinie par la BCE ne saurait être inconditionnelle : elle déplace, en fait, le débat sur deux questions essentielles pour tous les citoyens européens, et jusque-là trop souvent occultées par les débats de spécialistes : d'une part, la légitimité de ses interventions et donc les conditions de transparence et d'évaluation externe qui peuvent en être faites ; d'autre part, la meilleure articulation de cette politique monétaire avec les autres composantes d'un *policy mix* élargi, ce qu'Edgar Faure aurait appelé « *l'indépendance dans l'interdépendance* ».

Encore faut-il évidemment pour cela que la définition de la stabilité des finances publiques s'inspire du même pragmatisme.

---

<sup>62</sup> Lors de notre dernière rencontre à Francfort, les représentants de la BCE ont d'ailleurs plaidé, de façon qui a semblé nouvelle, en faveur des procédures discrétionnaires, plutôt que de l'application de règles automatiques.

## 2. La définition de la stabilité des finances publiques par le Pacte de 1997

Comme on le sait, les règles d'encadrement des finances publiques ont été fixées, lors du sommet d'Amsterdam de juin 1997, à la demande du gouvernement allemand<sup>63</sup> qui souhaitait depuis septembre 1995 l'adoption d'un « Pacte de stabilité », chargé en quelque sorte de compléter (« *renforcer* » suivant le terme discutable employé officiellement par la Commission) le Traité de Maastricht (cf. annexe sur les bases institutionnelles de la stabilité des finances publiques), puisque celui-ci ne prévoyait pas les obligations des Etats, une fois l'euro mis en place. Le nouveau gouvernement français, formé quelques jours plus tôt<sup>64</sup>, obtint d'ajouter au terme de stabilité celui de croissance, sans que la substance du texte en ait été changé : en d'autres termes, malgré son nom, ce Pacte ne comporte de règles qu'en matière de finances publiques et absolument pas en termes de croissance. Il y aurait donc simplement abus des termes, si, par malchance, le dit Pacte ne s'avérait à l'usage de plus en plus impraticable pour de nombreuses raisons, dont nous nous contenterons d'analyser ici les plus graves.

### 2.1. Irréalistes, les objectifs de déficit budgétaire sont illégitimes

On a vu, au chapitre précédent, que les résultats obtenus depuis cinq ans, en matière de finances publiques, avaient été loin de correspondre aux deux objectifs énoncés dans le Pacte de 1997. Il est coutumier d'en adresser le reproche principal aux trois plus grands pays de la zone (Allemagne, France et Italie), qui représentent les deux tiers du PIB de la zone et de sa population, puisque la moitié des pays, parmi lesquels l'Espagne et des petits pays, s'y étaient, au moins partiellement, soumis<sup>65</sup>. Mais ce reproche passe à côté de l'essentiel, qui est que si ces pays se sont affranchis des règles qu'ils avaient largement contribué à établir, c'est que l'observation de celles-ci ne s'appuyait sur aucune légitimité, qu'il s'agisse de l'énoncé d'une norme de long terme ou de la fixation d'un plafond à court terme, applicable dans les phases de ralentissement économique.

<sup>63</sup> De façon significative, le nom de son promoteur, T. Waigel, alors ministre des finances n'est pratiquement presque jamais plus cité.

<sup>64</sup> Compte tenu de ces conséquences ultérieures, l'ensemble de ces péripéties mériterait d'être raconté par le menu. On se contentera ici de rappeler que, dans l'opposition, les membres du nouveau gouvernement Jospin avaient dénoncé le Pacte en préparation. Le sommet d'Amsterdam s'est déroulé avant même que ce gouvernement se soit présenté devant l'Assemblée Nationale (il s'en est fallu de moins d'une semaine, sans que l'idée de reporter la réunion soit proposée, ce qui en dit long sur le souci de légitimité démocratique qui était celle des instances européennes). A Amsterdam, dans le souci d'éviter d'aborder ses fonctions par le déclenchement d'une crise européenne (qui aurait pu se doubler d'une crise de régime, compte tenu de la situation de « cohabitation »), le nouveau gouvernement français a préféré accepté tout à la fois le Traité Constitutionnel et le Pacte de stabilité, à peine rebaptisé (en obtenant la tenue d'un sommet exceptionnel sur l'emploi à Luxembourg).

<sup>65</sup> On a toutefois noté qu'aucun d'entre eux n'a connu un taux moyen de déficit nul sur les cinq années d'existence de la zone.

*a) La cible de long terme de 0 %*

Cette cible de long terme (hors des variations conjoncturelles) de 0 % fixée par le Pacte de stabilité et de croissance pour les déficits publics n'a aucune justification, ni juridique (elle ne figure pas dans le Traité et contredit de fait celles qui y sont retenues, c'est à dire 60 % pour le ratio d'endettement et 3 % pour celui du déficit) ni historique (sur les trente dernières années, elle n'a été atteinte qu'une seule année en Europe et trois aux Etats-Unis) ni économique, sauf à viser l'extinction progressive du marché des titres publics, ce qui n'a jamais été affirmé et serait, de surcroît, une très mauvaise chose de l'avis même de la grande majorité des spécialistes financiers. Comme l'écrivent C. Mathieu et H. Sterdyniak<sup>66</sup> : « *Un pays où l'épargne est spontanément trop faible peut avoir besoin d'un solde public positif ; un pays où elle est trop forte, d'un solde négatif. Un pays qui réalise des investissements publics doit logiquement les financer par l'endettement et peut donc avoir le déficit correspondant* ». Il est d'ailleurs frappant de voir que la fixation d'une norme aussi extravagante, et qui contrarie manifestement la souveraineté budgétaire de chaque pays, n'a fait l'objet d'aucun débat démocratique d'envergure dans l'ensemble des pays concernés<sup>67</sup>.

Chargée toutefois de l'appliquer, la Commission de Bruxelles a même redoublé d'imprudence avec le soutien plus ou moins passif des ministres des finances des Douze. C'est ainsi qu'est apparu un calendrier, qui se voulait contraignant, pour la réalisation de cette norme de long terme ! L'échéance finale (nous voulons dire le zéro déficit) fut d'abord évoquée pour 2000, puis bravement fixée pour 2002 ; entre temps, le ralentissement de l'activité (dont l'occurrence devrait évidemment être intégrée à la détermination des objectifs de long terme) conduisit à une première bataille pour convenir de repousser l'objectif à 2004... Comme par une de ces malchances dont les fluctuations économiques sont coutumières, le niveau de l'activité fut, entre temps, médiocre, la Commission mena bataille à l'automne 2003 pour se replier sur 2006, ce que les généraux de 1940 appelaient « *un repli sur une position préparée à l'avance* » ! Las, à peine six mois plus tard, le 12 mai dernier, il fallut abandonner cette dernière échéance et constater que désormais, l'horizon reculant plus vite que l'on ne pouvait avancer, il devenait plus sage pour la crédibilité de tous de ne plus se fixer une nouvelle échéance. De ces malheureuses péripéties, on peut au moins espérer qu'une leçon de bon sens soit tirée : s'il est souhaitable qu'une norme de long terme concernant les déficits publics (et aussi d'autres indicateurs) soit fixée pour chaque pays, il est évidemment contradictoire, et finalement impossible, de prétendre en déduire un échéancier d'application pour l'ensemble d'un cycle économique que l'on est, par nature, incapable de prédire.

---

<sup>66</sup> Revue de l'OFCE, janvier 2003, p. 151.

<sup>67</sup> On ne saurait ignorer que, parmi les raisons souvent avancées au Danemark et en Suède pour justifier leur refus d'entrer dans la zone euro, alors qu'ils en remplissent toutes les conditions économiques et financières, figurent au premier chef cette perte de souveraineté, doublée d'un manque de transparence démocratique.

Malgré l'heureux renoncement récent à cet échéancier, on ne peut ignorer que, par un glissement implicite du discours officiel, cette règle de 0 %, illégitime et irréaliste, et qui demeure une référence officielle à ce jour<sup>68</sup>, a servi de justification à la transformation du ratio de déficit de 3 % : de norme de long terme dans le Traité de Maastricht, cette dernière est devenue le plafond de court terme contre lequel viennent s'assommer aujourd'hui les économies européennes.

*b) Le plafond de 3 % de déficit budgétaire*

Le pourcentage de 3 % fixé par le Traité de Maastricht<sup>69</sup> n'a pas davantage de fondement théorique, même s'il a le mérite de proposer une référence de bonne gestion (de long terme...) dans des circonstances ordinaires. En effet, il convient de toujours veiller à éviter les situations où l'endettement d'un agent, qu'il soit public ou privé, devient auto-entretenu ou auto-accéléré. Or, nous ne sommes plus ici dans le domaine d'opinions plus ou moins contestables, mais devant un problème de pure logique (cf. encadré *infra* sur la relation entre le déficit et l'endettement). Ce dernier conduit à observer la relation comptable qui existe entre le ratio de déficit budgétaire et le niveau d'endettement jugé convenable (le Traité de Maastricht a retenu un ratio de 60 % du PIB<sup>70</sup>) : or, cette relation entre déficit et dette dépend de la croissance du PIB en valeur (c'est à dire tout à la fois de la croissance réelle et de l'inflation), mais aussi de la situation d'endettement initial de chaque pays. On voit donc que les références prévues par le Traité, dans le protocole annexé, concernent le long terme et n'ont aucune raison de paralyser la politique de lutte contre le ralentissement conjoncturel de l'activité. Comme l'écrit Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie 2001 : « *Insister sur une position budgétaire arbitraire en pleine récession revient à ignorer tout ce que nous avons appris sur l'économie au cours des soixante-dix dernières années* »<sup>71</sup>.

Or, l'expérience a malheureusement montré que la transformation, dans le Pacte de stabilité et de croissance, de ce ratio de 3 % de référence de moyen terme, en un plafond annuel à ne pas dépasser sous peine de sanction<sup>72</sup>, ne permet pas de faire face aux situations de croissance ralentie comme celle qui

<sup>68</sup> Dans une déclaration du 1<sup>er</sup> juin au journal Libération, le commissaire européen chargé du dossier entend défendre cette règle, avec l'argument qu'il ne faut pas faire payer ses dettes aux générations futures ! Outre le fait qu'un tel argument conduirait à interdire tout prêt à long terme, il repose en fait sur une erreur logique d'argumentation de l'ancien ministre espagnol de l'agriculture : pour atteindre l'objectif qu'il fixe, il suffit de stabiliser le montant de la dette et non pas de l'annuler.

<sup>69</sup> Dans l'article premier du « *Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs* » adopté en application de l'article 104 du Traité, et ayant la même force juridique que celui-ci.

<sup>70</sup> *Idem*. On lira en annexe au présent rapport que la rédaction des deux critères concernant les déficits excessifs est aussi similaire que possible, leur conférant la même force juridique, ce qui n'a de sens qu'à la condition d'en faire des normes de long terme comme nous l'avons rappelé par ailleurs.

<sup>71</sup> « *Le Pacte, une fausse promesse : l'Europe doit renoncer à son dogmatisme* », *Les Echos* du 19 mai 2003.

<sup>72</sup> Ce durcissement des critères, au-delà des obligations du Traité, avait d'ailleurs été souligné, lors de l'élaboration et de l'adoption du Pacte, par de nombreux commentateurs, sans être toutefois contesté par la majorité d'entre eux. La bonne conjoncture économique de cette période avait, en effet, manifestement conduit à une sous-estimation des inconvénients de ce glissement dans la fixation des règles communes.

caractérisé le zone euro depuis 2001, situations où ce ratio apparaît comme un véritable carcan interdisant toute politique de relance. Ceci fait conclure le même Stiglitz : « *Ce Pacte a ainsi créé en Europe un véritable « déstabilisateur automatique »* »<sup>73</sup>. De son côté, Olivier Blanchard, directeur du département d'économie du Massachussets Institute of Economy (MIT) démontre que la moindre croissance actuelle en Europe peut encore s'aggraver : « *la prudence en matière monétaire, des contraintes budgétaires auto-infligées et l'appréciation de l'euro peuvent conduire à un scénario-catastrophe : la déflation et une récession prolongée* »<sup>74</sup>.

Encadré 2 : Les dépenses publiques peuvent-elles être efficaces ?

La théorie standard, d'inspiration keynésienne, est parfois contestée au nom d'un théorème dit d'équivalence ricardienne entre l'impôt et la dette. Celui-ci s'appuie sur la théorie des anticipations rationnelles, c'est à dire sur l'hypothèse que les agents économiques font des anticipations parfaites, et cela à un horizon extrêmement éloigné. Dans ce cas, les dépenses publiques seraient inefficaces pour assurer une relance de l'activité car elles entraîneraient un effet d'éviction d'un montant équivalent de la dépense privée : les agents économiques, sachant qu'il leur faudrait tôt ou tard payer un montant d'impôt équivalent aux dépenses publiques, épargneraient immédiatement cette somme. Cette hypothèse, émise il y a trente ans, n'a jamais pu faire l'objet d'aucune vérification empirique au niveau macroéconomique, au point d'avoir été abandonnée par son principal auteur, Robert Barro. L'effet dit Barro-Ricardo est en fait démenti par tous les modèles macro-économétriques sans exception, quels qu'en soient les commanditaires et les auteurs : ainsi, tous les modèles de prévision européens obtiennent-ils un multiplicateur des dépenses publiques d'une valeur proche de un : 100 euros de dépenses supplémentaires augmentent le revenu national de 100, ce résultat étant amélioré si la dépense s'adresse à des catégories pauvres dont la propension marginale à dépenser est plus forte que la moyenne.

Au demeurant, l'acceptation unanime du mécanisme des stabilisateurs automatiques est la reconnaissance du caractère erroné de l'hypothèse de Barro.

En fait, c'est l'idée même d'un plafond intangible qui est inconsistante : dès lors que l'on admet que l'augmentation du déficit budgétaire joue un rôle de soutien à court terme de la conjoncture (ce que confirment tous les travaux économétriques et ce qu'admettent en pratique tous les décideurs publics, qu'ils soient américains ou européens), la question du ratio de déficit doit dépendre pragmatiquement de la gravité du ralentissement de l'activité économique et de la situation financière antérieure (ratio de la dette et/ou déficit de l'année précédente), comme on le verra dans notre troisième partie : aucun chiffre ou pourcentage ne doit servir de « guillotine » fonctionnant de manière aveugle.

<sup>73</sup> « *Le Pacte, une fausse promesse : l'Europe doit renoncer à son dogmatisme* », *op. cit.*

<sup>74</sup> « *Reprise en Amérique, crise en Europe ?* », in *Le Monde*, 24 juin 2003, supplément Economie, page VI.

## Encadré 3 : La relation entre le déficit et l'endettement

Le maintien d'un niveau soutenable de l'ensemble de ses dettes est un objectif essentiel pour tout agent économique, qu'il soit privé ou public. Ainsi, pour un Etat (ou, plus exactement, l'ensemble des administrations publiques d'un Etat), il faut, pour garantir cette condition de soutenabilité, que d'une année sur l'autre, le ratio de la dette publique sur le PIB demeure constant. D'un point de vue strictement algébrique<sup>75</sup> (cf. *infra*), ceci suppose, pour une année donnée, que le pourcentage du déficit public par rapport au PIB ne dépasse pas le produit du taux d'endettement initial (celui de la dernière année connue) par la croissance du PIB en valeur (c'est à dire l'addition du taux de croissance en volume et du taux d'inflation).

Ainsi, pour l'économie française, le ratio d'endettement de référence est de 60 %, à la fois parce qu'il correspond au ratio moyen des dernières années et parce qu'il a été retenu, sur proposition française, dans le Traité de Maastricht. Par ailleurs, on peut tabler sur un taux moyen de croissance de 5 %, en valeur, ce qui correspondrait à une croissance réelle de 3 % (cf. dans la dernière partie, une discussion sur la croissance potentielle de notre économie, et à une inflation limitée à 2 % (objectif cible de la BCE). Dès lors, le ratio de déficit budgétaire, qui stabilise la dette est précisément de  $60\% \times 5\% = 3\%$ .

Ainsi, les deux seuls critères retenus par le Traité de Maastricht sont tout à fait cohérents entre eux, du moins pour les pays dont le taux d'endettement initial est proche de 60 % ; si ce dernier taux est supérieur, ils doivent obtenir un taux de déficit plus bas, pour se rapprocher des 60 % « en tendance », comme l'a d'ailleurs prévu le Traité. Inversement, un pays avec un taux d'endettement substantiellement plus faible, comme c'est le cas du Royaume-Uni, devrait pouvoir être autorisé à connaître des ratios de déficit supérieurs à 3 %, particulièrement quand son économie connaît un ralentissement. On sait qu'il s'agit là d'une des justifications avancées par le gouvernement britannique pour ajourner son entrée dans la zone euro. On notera, enfin, que la même croissance de 5 % en valeur peut être obtenue, avec une croissance en volume nulle et une inflation de 5 %... Il paraîtrait toutefois logique que les pays partenaires s'inquiètent plus de la seconde situation que de la première, malgré leur égale orthodoxie par rapport aux critères formels du Traité : un nouveau Pacte (cf. *infra*) aurait tout intérêt à retenir une appréciation moins « stupide » de la lettre du Traité que le Pacte de 1997 qui, retenant des pourcentages indifférenciés, ne distingue pas la croissance en volume de l'inflation...

## 2.2. Le déficit budgétaire n'est pas en soi un indicateur suffisant

Une autre conséquence logique des obligations inscrites dans le Traité de Maastricht est de ne pas considérer que le déficit budgétaire soit le seul critère d'appréciation de la contribution d'un pays à la stabilité de l'ensemble de la zone. Le niveau initial de son taux d'endettement doit être évidemment pris

<sup>75</sup> La dette est, en fin d'année, égale à celle de l'année précédente, augmentée (diminuée) du déficit (excédent) de l'année écoulée : (1)  $D_t \equiv D_{t-1} + Def_t$  relation dans laquelle  $D$  est la dette en fin d'année  $t$  ou  $t-1$  et  $Def_t$  est le déficit public de l'année  $t$ . Cette même relation peut aussi être écrite, en exprimant le second terme, en fonction de la dette de l'année précédente : (1')  $D_t \equiv D_{t-1} \cdot (1 + Def_t / D_{t-1})$ . De son côté, le PIB en valeur d'une année  $t$  peut être exprimé, à partir de celui de l'année précédente  $t-1$ , en fonction de l'habituel taux de croissance en volume,  $g$ , et du taux d'inflation,  $p$  (relatifs à l'année  $t$ ), leur addition ( $g + p$ ) correspondant au taux de croissance du PIB en valeur. (2)  $PIB_t \equiv PIB_{t-1} \cdot (1 + g + p)$ . En divisant la relation (1') par la relation (2), on obtient alors :  $D_t/PIB_t \equiv D_{t-1} \cdot (1 + Def_t/D_{t-1}) / PIB_{t-1} \cdot (1 + g + p)$  ou (3)  $D_t/PIB_t \equiv (D_{t-1} / PIB_{t-1}) \cdot [(1 + Def_t/D_{t-1}) / (1 + g + p)]$ . Le maintien d'un ratio de dette stable d'une année sur l'autre s'écrit : (4)  $(D_t/PIB_t) = D_{t-1}/PIB_{t-1}$ . Cette condition de stabilité peut aussi s'écrire, sous la forme d'un niveau de déficit, qui est fonction de la croissance et de l'inflation en divisant (3) par (4) : (5)  $1 + Def_t/D_{t-1} = 1 + g + p$ . Autrement dit, pour stabiliser la dette, il faut et il suffit donc d'avoir un déficit tel que : (5')  $Def_t = D_{t-1} \cdot (g + p)$ .

simultanément en considération, à la fois parce qu'il fournit le ratio de déficit public soutenable, mais aussi parce qu'il indique le stock de prélèvements qu'effectue ce pays sur l'épargne disponible dans l'ensemble de la zone euro.

Finalement, l'appréciation permanente du déficit budgétaire d'un pays doit s'appuyer sur une batterie de critères qui supposent une appréciation politique, que l'on peut souhaiter transparente et pour tout dire démocratique. On verra ainsi, dans notre troisième partie que, si l'on peut autoriser un pays à plus de souplesse dans sa politique budgétaire au motif que son endettement initial est faible et/ou que sa croissance est forte, on doit, au contraire, le mettre davantage en garde si cette facilité est due à son taux d'inflation !

### *2.3. Toute règle automatique est sous-optimale*

Toute règle automatique (dans laquelle il suffit d'un seul critère quantifié pour en respecter l'observance) a pour elle l'apparence de la simplicité et de l'objectivité, mais on a vu qu'elle est sous-optimale, si elle s'avère trop contraignante face à des situations mal envisagées ou qui n'avaient pas été anticipées. Ainsi, le Pacte avait bien prévu une situation de récession sévère (et pour tout dire totalement exceptionnelle puisqu'elle ne s'est jamais produite en Europe) de plus de 2 %. Mais la situation de croissance molle, entre 0 et 2 % par an, durablement (pour déjà la troisième année consécutive) au-dessous du potentiel de croissance, et justifiant, de manière évidente, des mesures coordonnées de relance, n'avait pas été envisagée, alors qu'elle avait pourtant représenté la situation la plus fréquente durant les années précédant l'adoption du Pacte !

### *2.4. Le régime de sanction doit être crédible*

Si aucun Pacte européen de cette nature ne peut évidemment être crédible sans prévoir un régime de sanctions pour les pays qui ne le respecteraient pas, encore faut-il que ce dispositif de sanction soit lui-même crédible : pour cela la première condition est non moins évidemment la cohérence de ce régime de sanctions. Or, les règles adoptées pour le Pacte de stabilité et de croissance ne le sont manifestement pas d'un triple point de vue : en effet, **l'actuel dispositif de sanction est incohérent par la nature même des sanctions et par le choix de ceux qu'ils chargent de les prononcer ; il est inopérant avec les grands pays et par là-même injuste avec les plus petits ; il est, enfin, illégitime vis-à-vis des opinions publiques qu'il est déterminant de convaincre dans tout ensemble démocratique :**

- ce régime de sanctions est d'abord incohérent du point de vue intertemporel, comme l'ont observé de nombreux auteurs, puisqu'il « menace de sanctions financières demain des Etats qui ont des difficultés financières aujourd'hui. Autant priver de lecture un enfant qui a de mauvais résultats scolaires ! »<sup>76</sup> ;

---

<sup>76</sup> Yves Jegourel et Pascal Kaufmann, in *Le Monde* du 3 décembre 2002.

- certains des défenseurs de ce régime de sanctions<sup>77</sup> arguent de leur faible impact financier pour les justifier : après tout, il ne s'agit que de consentir un dépôt non rémunéré d'environ 0,2 % du PIB, et si, au bout de deux ans supplémentaires, le pays n'est pas rentré « dans le rang », le non-remboursement pour un pays comme la France (aujourd'hui menacé) ne serait que d'un peu plus de 6 milliards d'euros, ce qui est en effet très faible au plan macroéconomique. Mais on ne peut prétendre justifier une sanction par son absence d'efficacité pratique. Car, pour ce qui est du côté symbolique, la mise en œuvre du processus complet suppose précisément que cette dimension n'a pas opéré. Dans un contexte social difficile, hors duquel la procédure a peu de raison d'avoir été lancée, on peut même craindre que l'annonce officielle d'une sanction financière au profit du budget européen, soit ressentie comme une ponction inacceptable, propre à stimuler un populisme anti-européen, malheureusement endémique dans nombre des pays membres : d'inefficace, le régime des sanctions deviendrait alors franchement contre-productif ;
- il est, ensuite, inopérant et injuste, puisqu'il confond juge et partie : comment imaginer qu'un grand pays comme l'Allemagne ou la France s'autosanctionne ? Le système a pu donner l'illusion de fonctionner tant qu'il s'est agi de menacer l'Irlande ou d'avertir le Portugal. Mais il a montré, dès le début de l'année 2002, son caractère inopérant à l'égard de l'Allemagne, le pays qui avait fait le plus pour l'adoption du Pacte et pour la rigueur de ses sanctions ! Les autorités européennes ont donc commencé par louvoyer jusqu'aux élections allemandes de septembre 2002. Ceci explique que la Commission ait été particulièrement mal avisée en attendant l'automne 2002 pour s'apercevoir que son calendrier de passage à des déficits nuls pour 2004 était intenable, ce qui la rend bien peu crédible pour prétendre exercer désormais tous les pouvoirs en ce domaine. Il lui a en effet fallu, ces élections ayant reconduit la majorité sortante, accepter de reconnaître que les règles devaient être assouplies et même qu'elles étaient « stupides », suivant la formule sans précédent de M. Prodi, qui préside l'organisme chargé de les faire respecter ! Dans ce contexte, l'attitude des deux derniers gouvernements français a pu sembler rationnelle tant qu'elle s'est contentée de renouer avec la vieille « loi de Baumgartner », ministre des finances du Général de Gaulle et ancien gouverneur de la Banque de France, suivant laquelle, en matière de stabilité, « *l'essentiel est de ne pas faire plus de bêtises que son voisin* »<sup>78</sup> : comme à l'époque,

<sup>77</sup> Leur argument est synthétisé par M. Jean-Paul Betbèze, « *Pacte de stabilité et « weight watchers »* », in *Le Monde* du 6 mai 2003, supplément économie, page V. Finalement, le meilleur argument en faveur du Pacte serait « *la pression des pairs* », comme « *ces groupes de personnes, qui décident de maigrir ensemble, ne pouvant le faire seules* ». Mais, quitte à pratiquer un exercice en commun, ne vaudrait-il pas mieux que l'Europe fasse des séances de musculation plutôt que d'amaigrissement ?

<sup>78</sup> La situation des négociateurs français est devenue récemment beaucoup plus délicate, à partir du moment où ils doivent afficher une prévision de déficit de 4 %, supérieure à celle de l'Allemagne (3,8 %).

tout le monde comprendra que le voisin en question est Allemand et, en effet, aucun gouvernement français ne peut craindre une sanction tant que, la situation allemande étant plus mauvaise que la sienne, on ne voit pas où se trouverait une majorité pour condamner ensemble les deux (et même sans doute les trois avec l'Italie) pays qui représentent environ les deux tiers du total de la zone...

- ce régime de sanctions est, enfin, illégitime en termes démocratiques car il transfère une souveraineté nationale qui, en matière de finances publiques, a été exercée depuis plusieurs siècles par les parlements nationaux<sup>79</sup> (trait commun à toutes les démocraties), à une co-souveraineté européenne relevant d'organismes administratifs et/ou politiques (Commission et Conseil européen).

On comprend donc que la Commission, elle-même, propose de modifier ce mécanisme tout à la fois incohérent, inefficace, voire contre-productif, inopérant et injuste, finalement illégitime, pour ne pas redire « stupide » !

#### B - UN ENSEMBLE INCOHÉRENT ET LACUNAIRE

Ce ne sont pas seulement les objectifs définis, pris séparément, qui peuvent sembler discutables mais, de façon plus systémique, d'une part, le manque de cohérence entre les objectifs et les instruments chargés de les mettre en œuvre, d'autre part les lacunes évidentes du dispositif en place.

##### **1. L'absence de cohérence entre les objectifs et les instruments**

On a vu, dans la première partie, que Jan Tinbergen, un des fondateurs de l'économétrie contemporaine et Prix Nobel d'économie, avait énoncé, entre autres théorèmes, le principe suivant lequel les politiques publiques devaient toujours disposer d'un nombre d'instruments d'intervention économique égal à celui des objectifs qu'elles se fixaient. Or, la gouvernance de la zone euro repose aujourd'hui sur deux instruments (politique monétaire et politiques budgétaires) pour un seul objectif de stabilité (des prix et du solde des finances publiques) tandis qu'aucun instrument concret n'est consacré aux objectifs de croissance et d'emploi : c'est, en quelque sorte, « l'anti-Tinbergen » ! A défaut de se rendre à cet argument rationnel, on doit à tout le moins admettre que le Pacte actuel ne justifie dans aucune de ses dispositions la deuxième partie de son intitulé de Pacte de croissance : l'échec pratique est patent au bout du mensonge réthorique.

##### **2. L'ensemble actuel souffre de lacunes**

Le caractère lacunaire de l'actuelle gouvernance a, en même temps, une dimension paradoxale : alors que la croissance est, en effet, citée, sans pour cela bénéficier d'instruments de mise en œuvre, la politique des revenus, qui ne figure pas dans les objectifs institutionnalisés, fait, quant à elle, l'objet de moyens de pression bien réels !

---

<sup>79</sup> On pourrait, au Royaume-Uni, remonter à la Grande Charte ou, en France, sous l'Ancien Régime, aux prérogatives fiscales des Etats généraux...

### 2.1. La croissance est aujourd’hui un objectif sans moyens

L'intitulé du Pacte est, en effet, trompeur puisqu'il ne comporte aucune disposition qui stimulerait directement la croissance mais uniquement des instruments de limitation des déficits publics : or, si la stabilité, sous toutes ses formes, est sans doute une condition permissive de la croissance, elle n'en est presque jamais une condition suffisante. La zone euro (et les pays qui la composent) ne peuvent donc se dispenser d'avoir un instrument d'action qui lui soit consacré.

Cela traduit d'autant plus le caractère incohérent de l'architecture actuelle de la politique macroéconomique de la zone que les deux principaux instruments de politique conjoncturelle sont voués, très officiellement, de façon exclusive pour l'un (la politique monétaire), de façon primordiale pour l'autre (les finances publiques) au même objectif de stabilité : finalement, **le *policy mix* européen ressemble à un équipage de *side car* dont les deux équipiers seraient dans l'habitacle, tandis qu'aucun d'entre eux ne serait sur la moto : on comprend à travers cette métaphore que, non seulement la progression est compromise, mais que, du même coup, la stabilité ne soit pas assurée !**

### 2.2. Une politique des revenus qui ne s'avoue pas

La politique des revenus, non seulement ne figure dans aucun des textes constitutifs de la politique conjoncturelle mais, de plus, l'ensemble de ces textes communautaires n'ont jamais, à juste titre, cessé de réaffirmer « *l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux* ». Derrière cette lacune officielle, on ne peut cependant ignorer une politique qui, pour être implicite, n'en est pas moins dissymétrique dans ses préconisations :

- cette politique implicite conduit ainsi les instances européennes officielles, quand elles le jugent bon, à donner leur point de vue en matière de négociations salariales, voire à dénoncer des revendications qui leur paraissent exagérées, allant même dans les cas extrêmes jusqu'à laisser peser la menace de mesures de rétorsion qui pourraient être notamment exercées à travers un durcissement de la politique monétaire ;
- or, cette politique des revenus, ou du moins salariale, implicite s'avère, *de facto*, tout aussi dissymétrique que les politiques monétaires et budgétaires : personne n'a jamais entendu dire, ou lu, que ces pressions plus ou moins légitimes exercées sur les négociations collectives pouvaient avoir pour but d'accélérer les hausses de salaires ou de comprimer les taux de marge... C'est ainsi, pour 2003 (en plein ralentissement de l'activité), que les GOPE trouvent bon de recommander que « *l'augmentation des salaires réels ne doit pas excéder la croissance de la productivité du travail* ». L'idée que cette augmentation ne devrait surtout pas lui être inférieure dans une telle phase de la conjoncture semblerait sans doute iconoclaste...

Finalement, la liste des critiques est telle que, si elle peut certes varier d'un observateur à l'autre, plus personne ne défend aujourd'hui (comme c'était encore le cas il y a seulement un an) le maintien pur et simple des mécanismes en

vigueur. Il y a, dès lors, matière à débattre de la meilleure manière d'améliorer la gouvernance de la zone euro, un nouveau mode ayant d'ailleurs d'autant plus de chances d'être convaincant et efficace qu'il aurait fait l'objet d'un plus large débat avant son adoption.

## II - DE L'ASSOUPISSEMENT DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE À SA NÉCESSAIRE RENÉGOCIATION

### ou comment sauver le Pacte de sa « stupidité » ?

Le *statu quo* étant devenu impossible, trois solutions sont en principe imaginables :

- la plus radicale consisterait à « tout reprendre à zéro » et à vouloir renégocier l'ensemble des traités, du moins les dispositions économiques et sociales qu'ils contiennent. C'est ce qui est proposé par ceux qui suggèrent la remise en cause de l'indépendance de la BCE ou encore d'ajouter à ses missions d'autres objectifs tels que la croissance et/ou l'emploi. Très présente parmi les adversaires traditionnels de la construction européenne et, notamment, parmi ceux qui s'opposèrent à la ratification du Traité de Maastricht, cette position extrême paraît peu réaliste pour trois raisons complémentaires : la première est qu'elle est certainement minoritaire dans la majeure partie des pays membres ; la seconde est l'extrême difficulté qu'il y aurait à renégocier un traité international et surtout à le faire ratifier dans les mêmes termes par tous les pays concernés (qui sont maintenant au nombre de 25 !) ; la troisième est qu'elle n'est pas nécessaire, comme nous essaierons de le démontrer dans le chapitre suivant ;
- la seconde solution, plus « centriste », consiste, dans le cadre des traités en vigueur, à en renégocier les textes d'application : c'est celle que nous développerons dans le prochain chapitre ;
- la troisième, plus « conservatrice » et qui a notamment la préférence de la Commission de Bruxelles, maintiendrait le Pacte actuel en vigueur, se contentant de l'assouplir sur un ou plusieurs points : une interprétation plus structurelle du déficit budgétaire ; une interprétation plus nuancée des dépenses publiques ; la prise en compte d'autres facteurs que ceux du déficit budgétaire ; un changement de la procédure des sanctions<sup>80</sup>...

C'est donc cette démarche qu'il nous faut maintenant examiner, en analysant les principales mesures d'assouplissement, en partant de celles qui viennent d'être prises jusqu'aux plus audacieuses.

---

<sup>80</sup> Quoique formulée tardivement par rapport aux sérieuses difficultés pré-existantes, elle se trouve, quelques mois après, en quelque sorte déjà dépassée par la dégradation accentuée de la conjoncture européenne : à cet égard, il ne suffit pas de considérer qu'on se trouve en présence d'une simple parenthèse (qui pourrait justifier une simple suspension du Pacte) mais la gravité de la situation actuelle doit être l'occasion de refonder l'ensemble de la politique macro-économique de la zone au moment même où le projet de Constitution européenne devrait être proposé à l'ensemble des citoyens.

#### A - L'ADOPTION D'UN NOUVEAU CRITÈRE DE CALCUL DES « DÉFICITS EXCESSIFS »

Depuis deux ans, la dégradation permanente de la conjoncture a rendu manifeste l'impossibilité de continuer à apprécier les « déficits excessifs » de la manière utilisée jusqu'ici. A partir de ce constat partagé, la Commission a fait adopter une approche tenant davantage compte des évolutions conjoncturelles, mais que beaucoup de personnes trouvent encore excessivement rigide.

La solution préférée par la Commission repose sur la distinction entre les parties structurelle et conjoncturelle des déficits. Celle-ci a certes le mérite de tenir compte de la situation conjoncturelle mais il faut distinguer alors l'appréciation en niveau de celle que l'on peut porter en variation annuelle. La première est nécessairement arbitraire, en ce qu'elle repose sur un calcul de la production potentielle, qui ne peut être établi que par des méthodes elles-mêmes discutables (cf. chapitre I de la troisième partie). Ainsi, la Commission a préféré s'appuyer sur une réduction annuelle de 0,5 point du déficit structurel. Ce pourcentage est lui-même parfaitement arbitraire. De plus, il signifie que le rôle des stabilisateurs automatiques, dont on sait qu'il est déjà insuffisant à redresser la conjoncture (cf. *supra*), est réduit d'autant ! L'assouplissement ainsi consenti sous l'empire de la nécessité revient donc à remplacer une règle stupide par une autre, qui demeure franchement pro-cyclique, au moment même où les risques de déflation hantent, après le Japon, notre continent de même que les Etats-Unis... C'est sans doute pourquoi cette nouvelle contrainte, qui ne figure ni dans le Traité de Maastricht ni dans le Pacte de 1997, n'a pas résisté bien longtemps à l'expérience puisque, quelques six mois après son introduction, elle n'a pas été appliquée à la France lors de la réunion du Conseil des ministres des finances du 3 juin 2003, alors qu'on avait prétendu l'appliquer jusque-là aux autres pays déficitaires ! Comme l'a justement dit le ministre allemand, il faudra l'année prochaine appliquer la même règle pour l'Allemagne et la France, sans préciser laquelle elle serait... Plus grave, pour la première fois, il y eut un vote contradictoire<sup>81</sup> dans cette instance vouée jusque-là au plus formel des consensus. Il en ressort l'impression très nette que cette règle devra être déclarée mort-née si on ne veut pas qu'elle soit l'occasion d'un éclatement pur et simple du Pacte.

#### Encadré 4 : Le solde structurel des administrations publiques

Le solde public effectif est la différence entre les recettes et les dépenses de l'ensemble des administrations publiques. On distingue les charges d'intérêt sur la dette et les dépenses primaires (les dépenses hors charges d'intérêt). On peut alors définir le solde primaire comme le solde hors charges d'intérêt. Pour distinguer l'évolution volontaire du solde public de l'évolution induite par le cycle économique, on calcule un solde public structurel, en évaluant ce qu'aurait été le solde public si l'économie était restée à son niveau de production potentielle. Si on estime, par exemple, qu'une baisse de 1 point de PIB coûte 0,5 point de recettes publiques et qu'un pays connaît un écart de production de 3 points, le solde structurel est égal au solde effectif corrigé de 1,5 point de PIB. Le calcul du solde structurel est donc problématique car il repose sur l'évaluation toujours contestée de la production potentielle.

<sup>81</sup> Aux côtés de l'Espagne et des Pays-Bas, le Danemark a voté contre, alors qu'il n'appartient pas à la zone euro : si ce dernier vote avait dû être déterminant, on imagine les difficultés qu'il aurait pu soulever.

Nombreux sont ceux qui trouvent que ce nouveau dispositif ne donne en aucune façon les marges de manœuvre indispensables pour relancer les économies européennes et qui proposent de déduire du calcul des déficits, certains types de dépenses publiques. Ainsi, parmi les diverses propositions faites en ce sens :

- On peut citer, pour l'anecdote, la proposition faite, le 18 mai 2003, par les ministres de la défense allemand, belge, français et italien, soutenus par leur collègue britannique, non directement concerné, de décompter les dépenses militaires du déficit autorisé : mais alors *quid* des dépenses de santé ou d'éducation ? Autant décider de renoncer à toute stabilité des comptes. La discipline étant traditionnellement considérée comme « la force principale des armées », on ne peut guère appréhender cette récente proposition que comme une manifestation surprenante du désarroi qui saisit tous les responsables européens devant le carcan financier imposé par le Pacte.
- Une proposition de même nature a été faite par le ministre français des transports, à l'occasion d'un récent débat d'orientation sur la politique d'infrastructures en ce domaine. L'objection qui lui a été faite par un député appartenant à sa propre majorité illustre bien la difficulté de la démarche : c'est « *la fin du Pacte de stabilité dans les trois jours... Chacun peut aisément prouver que tous les investissements sont vertueux. Mieux vaut carrément modifier les objectifs du Pacte de stabilité que le périmètre de calcul* ».
- La proposition plus fondamentale qui repose sur *la prise en compte de l'ensemble des investissements*, est mentionnée dans le Traité, mais elle doit, elle aussi, éviter l'arbitraire. Dans son principe, il semble légitime de les déduire du déficit surveillé qui pourrait ainsi ne concerner que l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes : toutes choses égales par ailleurs, cela permettrait d'assouplir les politiques budgétaires nationales, quoique dans une faible proportion (moins de 2 %), si on s'en tient à la définition stricte de l'investissement. En effet, il semble que les promoteurs de cette démarche aient sous-estimé deux difficultés : d'une part, l'inévitable arbitraire dans la séparation comptable entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement (on songe, par exemple, aux domaines de l'éducation ou de la recherche) ; d'autre part, si on souhaite dépasser les règles comptables habituelles, le raisonnement sous-jacent à cette proposition conduirait à faire, pour chaque dépense publique, le calcul actualisé de sa contribution à l'optimum social : autant supposer la mise en œuvre d'un système centralisé de planification, à l'échelle de l'ensemble de la zone... Plus largement, la Commission résume les objections, en estimant qu'avec un tel assouplissement, on fausserait les décisions budgétaires au détriment « *du capital humain (éducation, formation) ou d'autres éléments (santé, recherche et développement) tout aussi susceptibles de contribuer à la croissance et à l'emploi* ».

Ainsi, si ce nouveau critère de calcul des déficits publics a un intérêt, il ne semble pas dépourvu d'inconvénients, au point qu'il paraît hasardeux de

proposer de le substituer au critère précédent. Il nous semble plutôt appelé à jouer un rôle complémentaire, dans une procédure plus large de type discrétionnaire, comme nous le verrons plus loin. Mais avant cela, d'autres propositions plus audacieuses d'assouplissement sont fréquemment formulées.

#### B - LA RECHERCHE D'AUTRES CRITÈRES

La raison hésite entre un seul critère de substitution et leur démultiplication sous une forme ou une autre.

##### 1. Le ratio de l'endettement public sur le PIB

Il est généralement considéré comme théoriquement le plus convenable, d'autant plus qu'il est mentionné dans le Traité et explicité dans son annexe. Malgré sa séduction apparente, ce critère a toutefois contre lui son inertie (le temps pour revenir à la norme convenue risque de demander plusieurs décennies, même dans le cas d'un pays relativement vertueux comme la Belgique), c'est pourquoi il a toujours été convenu qu'il s'apprécierait en tendance et non pas en niveau ; il soulève, en outre, la question de savoir s'il ne faudrait pas comptabiliser la quasi-dette publique, qui correspond aux engagements publics pris en matière de financement des retraites, ce qui devrait alors logiquement conduire à également comptabiliser les quasi-créances découlant des futures cotisations (comme le font observer C. Mathieu et al., *op. cit.*)...

D'un point de vue juridique, ces deux critères ne s'opposent pas mais ils se complètent, quoique l'annexe du Traité de Maastricht qui précise (un peu) les choses n'explique pas comment doit opérer cette complémentarité. Compte tenu de l'existence du lien logique entre eux que nous avons rappelé (cf. encadré ci-dessus), les négociateurs d'alors ont sans doute cru pouvoir s'en dispenser.

D'un point de vue politique, il serait naïf de croire que cette substitution de la dette au déficit pourrait faire l'objet d'un consensus inter-gouvernemental alors que ce remplacement bouleverserait la hiérarchie des obligations entre les différents pays membres de la zone : ainsi, l'Allemagne et la France redeviendraient de bons élèves, alors que les « cancre » seraient désormais Italiens, Grecs et Belges : à tout le moins, une telle modification supposerait, juridiquement et légitimement, une renégociation, ce qui est précisément notre propos.

##### 2. L'empilage des critères

Comme lors de l'application des « critères de Maastricht », un tel empilage de critères, tous obligatoires, aboutirait seulement à une rigueur accrue et cumuleraient en quelque sorte les inconvénients de chaque critère particulier. A dire vrai, on ne voit pas bien comment, dans un contexte d'activité économique durablement réduite où plane la menace de déflation, un nouveau cadenassage du type Pacte de super-stabilité aurait de quoi séduire aucune personne réellement avertie de la situation concrète des pays membres. C'est pourquoi, l'analyse des critères semble s'orienter plus sérieusement vers des types de solutions que nous qualifierons d'hybrides en ce qu'elles prétendent non pas additionner mais pondérer plusieurs critères, anciens et nouveaux.

### 3. La recherche d'une solution hybride

C'est ainsi que la réflexion se dirige parfois vers une solution hybride, c'est à dire s'appuyant, d'une part, sur un plus grand nombre de critères<sup>82</sup>, parmi lesquels devraient sûrement figurer, aux côtés des déficits budgétaires, le niveau d'endettement, la croissance potentielle, le taux d'inflation, et peut-être l'investissement.

Si la plus grande richesse de cette approche est indéniable, il convient cependant de prendre garde de ne pas passer de l'actuel mécanisme d'apparence automatique, qui a pour lui le mérite d'une certaine simplicité, à une nouvelle règle budgétaire « automatique », multicritères, qui serait incompréhensible pour le plus grand nombre et arbitraire pour la petite minorité qui pourrait en décrypter le sens. En particulier, une difficulté essentielle serait de savoir comment mesurer *ex ante* (de façon qu'il n'y ait plus qu'à appliquer la nouvelle règle de façon automatique) l'importance relative des différents critères. Pour cela, une pondération fixe de critères ne serait sans doute pas judicieuse : au nom de quel raisonnement (on ne connaît pas de théorie propre à nous éclairer à cet égard) fixer une fois pour toutes la pondération entre les divers critères ? Est-il d'ailleurs vraisemblable que la pondération adéquate soit la même dans les différentes phases du cycle des affaires, pour chacun des pays et, plus largement, en toutes circonstances ?

Finalement, le plus simple, du point de vue juridique (rester en conformité avec le Traité de Maastricht), du point de vue politique et du point de vue économique - pour toutes les raisons déjà exposées - est incontestablement de **garder le critère actuel du ratio de déficit budgétaire comme critère de base, mais en amendant son interprétation et en prenant en considération des critères subsidiaires**, ce qui éviterait la rigueur excessive et l'apparente automatичité actuelles qui ne sont manifestement plus longtemps tolérables dans une situation où l'activité est durablement ralentie.

### C - L'ABANDON DE L'AUTOMATICITÉ DES CRITÈRES

Comme l'écrit aussi J. Stiglitz (*op. cit.*) « *du Pacte de stabilité, on peut tirer une autre leçon : bâtir d'une manière prétendument définitive des arrangements institutionnels destinés à résoudre les problèmes du passé constitue le meilleur moyen d'échouer dans le futur* ». Et de rappeler que, dans les années 1990, aux Etats-Unis, les républicains avaient voulu imposer au président Clinton de rendre constitutionnelle l'interdiction de tout déficit budgétaire... En effet, plus encore peut-être qu'en matière monétaire, les règles automatiques n'ont pas en finances publiques les qualités attendues car elles ne peuvent éviter les éléments de subjectivité politique dans leur application même. De plus, elles ont pour inconvénient d'être logiquement sous-optimales : comme elles demandent de prévoir à l'avance toutes les situations possibles, elles supposent en effet qu'il vaut mieux être génial une fois pour toutes, qu'être simplement intelligent tout le temps ! En fin de compte, elles relèvent d'une idéologie de la méfiance à l'égard des décisions politiques qui, pour être partagée

<sup>82</sup> Ainsi, M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, en avait-il évoqué publiquement quatre, en octobre 2002, mais le gouvernement français ne semble pas avoir exploré davantage cette hypothèse, peut-être du fait du manque d'intérêt de nos partenaires européens.

par un certain nombre de politiques eux-mêmes (par là-même démissionnaires), n'en est pas moins mortifère pour la démocratie. Dès lors, convenir que l'application de la règle générale doit être faite à l'aune d'autres critères est à la fois conforme au Traité de Maastricht<sup>83</sup> et au bon sens. Mais il est vrai que cet abandon de l'automaticité ne s'inscrit pas dans le Pacte actuel, pas plus d'ailleurs que les autres modifications proposées qui concernent le régime des sanctions.

#### D - LA TRANSFORMATION DU RÉGIME DES SANCTIONS

A l'évidence, une nouvelle procédure de sanctions est absolument nécessaire comme le reconnaît la Commission elle-même. C'est là aussi une autre question substantielle (puisque un pays peut se trouver condamné) qui nécessite une renégociation approfondie, si ce n'est du Traité du moins du Pacte de 1997. En effet, au-delà du débat sur la nature des sanctions, la nouvelle procédure sera d'autant plus importante que la nouvelle gouvernance se voudra « intelligente » (par opposition à « stupide »), discrétionnaire et non pas automatique : dans le cas d'automaticité, on pourrait à la limite admettre de faire simplement constater la situation et les éventuels manquements aux normes fixées par des hauts fonctionnaires européens ; dans le second cas, il faudra les faire apprécier par des instances et des personnalités ayant une légitimité politique évidente pour le faire. Enfin, on verra dans notre prochain chapitre que l'adoption de cette nouvelle procédure de sanctions devrait continuer d'interdire de confondre l'instance d'instruction et celle de jugement, autant d'ailleurs pour des raisons de principe que d'expérience.

De ce point de vue, disons franchement que la Commission qui s'est proposée pour pratiquer à son avantage la confusion de ces deux instances compte tenu du faible discernement qu'elle a jusqu'ici démontré dans l'application du Pacte (cf. *supra*), comme d'ailleurs dans le domaine du droit de la concurrence où, bénéficiant déjà d'une telle confusion, elle en a fait un usage que la Cour européenne de justice a désormais limité.

\*

\* \* \*

*In fine*, la question d'une meilleure gouvernance de la zone euro est évidemment une question d'une bien trop grande importance et donc bien trop politique pour être réglée à travers une procédure dite de « renforcement de la coordination des politiques budgétaires », que la Commission conduit actuellement, ou « à la sauvette ». Déjà, depuis l'automne dernier, trois modifications, plus ou moins importantes ont été adoptées : la date de retour à l'équilibre budgétaire a été d'abord repoussée, puis abandonnée ; la règle de diminution du déficit structurel a été introduite ; la stabilité des prix a été redéfinie : bonnes ou mauvaises, aucune de ses modifications n'a fait l'objet d'une discussion préalable sérieuse aux trois niveaux décisifs que sont, dans toute démocratie, le grand public, les parlements, les partenaires sociaux ; encore moins, une réflexion sur le bilan de quatre années de gouvernance de la zone

---

<sup>83</sup> Rappelons que ce même Traité procède de même, avec les objectifs de la Banque centrale, en lui adjoignant un critère central, amendé ou nuancé, par les autres grands objectifs de l'Union (cf. *supra*).

euro et sur la signification des modifications déjà apportées, ou qu'il conviendrait d'y apporter, n'a été faite, ni même proposée par ses principaux responsables. Or, à l'évidence, les parlements européen et nationaux, de même que les partenaires sociaux ne doivent pas être tenus à l'écart de ces délibérations.

Nous pensons avoir montré que les incohérences systémiques sont devenues si flagrantes qu'une renégociation officielle de l'ensemble du Pacte de 1997 est devenue urgente, plutôt que de finir de démanteler, à coup de petits compromis plus ou moins discrets, la nécessaire coordination des pays membres. Car, si on veut aboutir, enfin, à une coordination efficace de l'ensemble de la politique économique, l'objet de cette renégociation ne devra manifestement pas se cantonner à la politique budgétaire, mais concerner l'ensemble de ce que nous avons déjà défini, dès notre première partie, comme un « *policy mix* élargi ».

On objectera contre cette conclusion qu'elle risque de donner un sentiment de discontinuité trop profonde à tous ceux qui seraient prêts à se contenter du *statu quo*, considéré comme un moindre mal. Mais la seule question importante dans ces situations est de savoir ce qu'en pensent ceux qui subissent concrètement le mal en question. Pour rassurer ceux qui peuvent l'être, on pourrait alors reprendre en l'adaptant la vieille clamour : « *le Pacte est mort, vive le Pacte* ».

**TITRE III**  
**POUR UNE COORDINATION PLUS AMBITIEUSE**  
**OU COMMENT ARTICULER UN « *PACTE DE***  
***CROISSANCE ET D'EMPLOI, DANS LA***  
***STABILITÉ* » AVEC LE DIALOGUE**  
**MACROÉCONOMIQUE**



*Pour répondre à la situation décrite dans la seconde partie, il nous faut d'abord, dans un premier chapitre, indiquer la portée et les grandes lignes de ce que pourrait être une nouvelle coordination plus ambitieuse des politiques nationales, que nous proposons de dénommer « Pacte de croissance et d'emploi, dans la stabilité ». Puis, dans un deuxième chapitre, nous rechercherons les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de ce nouveau Pacte. La conclusion de ce rapport s'efforcera de montrer le rôle essentiel que pourrait y jouer le dialogue macroéconomique, aussi bien au niveau européen que français.*

## **CHAPITRE I**

### **UN NOUVEAU PACTE DE CROISSANCE ET D'EMPLOI, DANS LA STABILITÉ**

Puisque nous avons pris parti, dans le chapitre précédent, en faveur d'une véritable renégociation de l'actuel Pacte de stabilité et de croissance, il nous faut d'abord montrer la nécessité d'une coordination plus ambitieuse (I), avant de décrire les enjeux (II), les objectifs (III) et enfin les conditions de mise en œuvre (IV) de ce nouvel engagement entre les pays membres de la zone euro.

#### **I - NÉCESSITÉ ET CHAMP D'APPLICATION D'UNE COORDINATION PLUS AMBITIEUSE**

La coordination des politiques nationales des pays membres de la zone est évidemment une nécessité permanente pour au moins deux grandes raisons qu'il n'est sans doute pas inutile de rappeler :

- en premier lieu, l'interdépendance des pays membres est telle que chacun est comptable vis à vis des autres de ses propres performances macroéconomiques. Du point de vue conjoncturel, il s'agit notamment de contribuer à la régulation de la demande globale, de telle sorte que la politique des finances publiques et l'évolution des rémunérations dans un pays tiennent compte de la politique monétaire européenne et de ses effets réels sur le pays concerné ;
- en second lieu, la coordination est également nécessaire pour des raisons directement financières : chaque pays doit tenir compte du fait que le caractère éventuellement insoutenable<sup>84</sup> de ses éventuels déficits et dettes sont financés par l'épargne de l'ensemble de la zone, ce qui implique un engagement réciproque, pour se prémunir des comportements de « passager clandestin ».

---

<sup>84</sup> L'argument n'est pas, comme on l'affirme encore trop souvent, le fait que certains pays puissent se financer avec l'épargne des autres pays : les marchés financiers sont aujourd'hui suffisamment internationalisés, pour ne pas dire mondialisés, pour qu'il n'y ait pratiquement plus aucune influence du déficit d'un pays européen sur les taux d'intérêt à long terme des autres pays de la zone. Ce n'est pas le niveau de la dette qui est en question, mais son caractère soutenable ou insoutenable, c'est à dire auto-cumulatif.

Nous irons plus loin, en estimant qu'au vu des premières années décevantes (cf. *supra*) d'expérience de la zone, il convient maintenant de proposer une coordination plus ambitieuse. Celle-ci reposera sur deux justifications essentielles : d'une part, la plus grande importance des politiques budgétaires et des revenus dans une zone monétaire unique (A) ; d'autre part, la mise en oeuvre d'une coordination reposant sur des politiques nationales différencierées (B).

#### A - L'IMPORTANCE ACCRUE DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES ET DES REVENUS NATIONAUX

La politique monétaire, ou plus exactement les modifications du seul taux d'intérêt à court terme par la BCE, est, par construction, unique ; en outre, les politiques de change ont officiellement disparu, non seulement entre les Etats mais aussi dans les relations avec le reste du monde, du fait du ralliement des pays européens à un régime de change flexible, dans lequel les interventions des banques centrales sur les marchés de devises sont devenues exceptionnelles<sup>85</sup>.

De son côté, la politique budgétaire au niveau de l'ensemble de la zone est évidemment réduite à presque rien, plus précisément à l'influence infime que pourrait exercer un budget communautaire qui est, en proportion, le plus petit de toutes les collectivités publiques européennes. En effet, il ne représente guère plus d'1 % du PIB de la zone et se trouve entièrement absorbé par des charges fixes, non susceptibles de varier avec la conjoncture générale : dépenses agricoles, fonds structurels, administration générale...

De ce point de vue, lors de la précédente récession en 1992-1993, les efforts de la Commission, alors présidée par M. Jacques Delors, pour lancer un grand emprunt permettant de favoriser la reprise économique à travers une politique de grandes infrastructures de transport et de communication (dans une inspiration proche de celle du *New Deal* de Roosevelt) s'étaient heurtés, outre le scepticisme de nombre de gouvernements, à une contradiction logique : pour être vraiment utiles, de telles dépenses doivent faire l'objet d'études et d'arbitrages particulièrement longs, si bien que les mesures ne sont pas encore prêtes au moment où la croissance a déjà repris pour d'autres raisons. Nous avons déjà mentionné la nouvelle tentative esquissée en ce sens par la présidence italienne du Conseil, pour le second semestre 2003. Bien qu'elle n'est pas été reprise au récent sommet de Thessalonique, elle viserait prioritairement les infrastructures de transports, d'énergie, de télécommunication, la recherche-développement et les hautes technologies, pour un montant encore incertain, qui pourrait être financé par la Banque européenne d'investissement. Or, les ministres allemands et français préparent de leur côté une initiative commune. Ces deux initiatives, dont on ne peut que souhaiter la fusion et l'élargissement, dès les prochaines

---

<sup>85</sup> A l'occasion de plusieurs de ses rapports semestriels de conjoncture, le Conseil économique et social a signalé que si les interventions défensives d'un pays, dont la monnaie est attaquée, risquaient d'être inefficaces contre la spéculation internationale, l'intervention concertée des banques centrales gardait tous les moyens de stabiliser le cours des changes à un niveau compatible avec les données fondamentales des pays concernés. Depuis la création de l'euro financier, la simple possibilité d'une telle intervention a suffi à éviter le déclenchement d'un processus spéculatif (quand l'euro était tombé au-dessous de 0,90 dollar), sans qu'il soit besoin d'expliciter des zones cibles. Cela suppose bien entendu que les banques centrales soient d'accord sur le sens de cette intervention conjointe.

semaines, devraient être normalement financées par la Banque européenne d'investissement. Au-delà des discussions sur la nature des dépenses qu'on entend ainsi privilégier, on peut se demander si, compte tenu des délais de leur mise en place, de telles initiatives ne sont pas surtout pertinentes en présence d'une dépression prolongée du type des années 1930 ou du Japon actuel et toute la question serait alors de savoir si, Allemagne en tête, nous ne sommes pas entrés depuis maintenant deux ans dans cette situation, dont la déflation ne serait qu'une modalité particulière...

Pour l'heure, la politique conjoncturelle se réduisant, au niveau de l'ensemble de la zone, au seul maniement du taux d'intérêt à court terme, on comprend l'importance de l'ensemble des autres variables susceptibles de contribuer à un équilibre macroéconomique satisfaisant, tant sur le marché des biens et services (pour concilier croissance et stabilité des prix) que sur le marché du travail (pour concilier plein emploi et niveau de rémunération).

Parmi toutes les variables susceptibles d'assurer cet équilibre, ou de faciliter le retour à cet équilibre à la suite de chocs exogènes, « *la flexibilité des salaires et des prix* » avait été, dès le départ, mise en avant par les promoteurs de la monnaie unique pour servir de substitut, au moins partiel, au taux de change (Commission européenne, 1990) »<sup>86</sup>. Plus récemment, la Commission a confirmé son point de vue : « *L'ajustement des salaires jouera un rôle plus important dans l'ajustement à des circonstances économiques changeantes* » (*idem*, 1998). Or, l'expérience et le calcul économique conduisent à grandement relativiser les effets bénéfiques d'un retour spontané à l'équilibre par le seul jeu d'une « *main invisible* » (suivant l'expression célèbre d'Adam Smith), qui serait celle des mécanismes de marché. Bien entendu, ces mécanismes correcteurs existent, mais la difficulté vient de ce que leurs effets sont lents et incomplets : tous les calculs montrent pour l'Europe, comme d'ailleurs pour les Etats-Unis, dans un contexte pourtant *a priori* plus favorable<sup>87</sup>, qu'au bout de dix ans, ils ne permettent pas d'effacer complètement les effets de chocs exogènes ! Même si les réformes de structures, qui dominent le discours officiel, vont dans le sens de marchés plus concurrentiels, on ne peut en attendre ni une garantie des grands équilibres macroéconomiques à court terme, ni même dans un avenir concrètement prévisible<sup>88</sup>.

Au demeurant, certaines de ces réformes ont déjà épuisé tout ou partie de leurs effets comme, par exemple, celle tendant à la flexibilisation ou à la précarisation de l'emploi dans nombre de pays. Ainsi, le tableau ci-après montre à quel point, en une douzaine d'années, le délai d'ajustement de l'emploi, par rapport aux exigences de la production, s'est beaucoup réduit, pour devenir négligeable dans la moitié d'entre eux, dont la France.

<sup>86</sup> Jacques Mazier et Sophie Saglio, « *Asymétries, ajustements par les prix relatifs et relations salariales dans l'Union européenne* », document de travail de l'Université de Paris Nord n°71 15, 2003.

<sup>87</sup> Un Etat stabilisé et reconnu depuis la Guerre de Sécession, une langue dominante...

<sup>88</sup> Sur l'utilité à terme de certaines réformes de structures, voir « *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* », avis adopté par le Conseil économique et social le 22 janvier 2003 sur le rapport de M. Henri de Benoist.

Tableau 13 : Le délai d'ajustement de l'emploi à la production dans la zone euro

	1971-1987	1983-1999
Allemagne	1,95	0,84
France	2,55	0,08
Italie	2,55	0,00
Espagne	1,90	0,08
Autriche	2,20	0,30
Belgique	1,90	0,05
Pays-Bas	2,55	0,84
Finlande	2,55	0,46
Irlande	1,90	0,84
Portugal	2,55	0,84

Se lit ainsi : entre 1983 et 1999, le délai d'ajustement de l'emploi à la production était, en Allemagne, de 0,84 an.

Source : « *Flexibilité des prix relatifs et mobilité du travail en Union monétaire* » - Jacques Mazier, Joël Oudinet et Sophie Saglio (Revue de l'OFCE n°83 - octobre 2002).

Témoignent d'ailleurs de ces limites des politiques de réformes de structures pour permettre la stabilisation conjoncturelle, les pays souvent cités en exemple (anglo-saxons ou Pays-Bas) où la flexibilité des prix ne garantit pas l'équilibre global, d'où d'ailleurs la vigueur des politiques macroéconomiques dans ces pays ; *a contrario*, les pays les plus connus pour la « rigidité » de leurs lois sociales et l'importance de leurs organisations syndicales sont précisément parmi ceux où les mécanismes de marché apportent la contribution la plus importante aux grands équilibres économiques<sup>89</sup>.

Dès lors, l'indisponibilité de la politique monétaire et de la politique budgétaire au niveau de l'ensemble de la zone, ainsi que l'absence d'efficacité conjoncturelle des politiques de flexibilité reporte toute l'attention sur les politiques budgétaires et de revenus (celles-ci signifiant une volonté de peser sur les mécanismes spontanés du marché du travail) conduites au niveau national.

Encore faut-il se demander si cette attente d'une plus grande coordination passe par la définition de règles uniformes, applicables à chacun des pays membres, comme on l'a laissé supposer jusqu'à présent.

#### B - LA NÉCESSITÉ DE POLITIQUES NATIONALES DIFFÉRENCIÉES

Celles-ci paraissent, en effet, s'imposer, non seulement dans le cas de chocs asymétriques, survenant séparément dans les différents pays membres, que dans le cas de chocs symétriques, survenant simultanément dans tous les pays membres.

<sup>89</sup> *Idem*. Pour des comparaisons internationales sur les relations entre réformes de structures et performances macroéconomiques, on lira aussi Jean-Paul Fitoussi et Olivier Pastré : « *Réduction du chômage : les réussites en Europe* » (2000), Conseil d'analyse économique, La Documentation Française.

## 1. Le cas de chocs asymétriques

Dans ce cas, la nécessité de politiques nationales différencierées est moins triviale qu'il n'y paraît : il suffit pour s'en convaincre de considérer le cas où un même choc ne concerneait que deux ou trois pays membres de la zone. Cette conjoncture pourrait justifier des réponses différentes de la part de ces pays pour au moins deux raisons :

- d'une part, les problèmes de convergence réelle, qu'on a coutume de ranger sous le nom d'effet Balassa-Samuelson (cf. chapitre II de la 1<sup>ère</sup> partie) peuvent être différents (entre la France et l'Espagne, par exemple) ;
- d'autre part, le fait que la même cause survenant dans différents pays peut avoir des effets spontanés bien différents, justifiant des politiques correctrices elles-mêmes différentes dans leur intensité et peut-être dans leur nature, s'explique par un ensemble complexe de raisons que nous allons retrouver plus complètement dans le cas de chocs symétriques.

## 2. Le cas de chocs symétriques

Dans ce cas, on a souvent soutenu que la politique monétaire unique pouvait alors suffire à répondre à ces variations conjoncturelles. Cette position paraît toutefois erronée pour deux sortes de raison : la première est que si le choc exogène est un choc d'offre (par exemple un choc pétrolier), rien ne permet de penser que la réponse appropriée doive venir d'un instrument de la politique de demande, comme la variation du taux d'intérêt à court terme. La seconde, qui renvoie de façon encore plus évidente aux politiques nationales, est l'existence de très grandes variétés dans les structures économiques et sociales des pays membres, qu'il serait vain de prétendre toutes uniformiser, du moins dans un avenir prévisible. On en citera principalement trois<sup>90</sup> :

- les réactions de prix peuvent varier du fait de comportements de marge différents (qui peuvent renvoyer à des structures de marché plus ou moins concurrentiels, notamment dans les secteurs abrités de la compétition internationale), mais surtout du fait de degrés d'ouverture extérieure très différents, suivant la taille des pays, et finalement d'élasticités-prix du commerce extérieur elles-mêmes bien différentes : on comprend bien que le temps et la volonté politique ne viendront jamais complètement à bout de telles hétérogénéités et que l'Allemagne et le Grand Duché du Luxembourg n'auront jamais la même possibilité de rééquilibrer leur économie respective par le seul effet des mécanismes de prix... ;

---

<sup>90</sup> Une analyse économétrique très précise de ces différences de comportement structurels entre tous les pays européens a été réalisée par Jacques Mazier, Joël Oudinet et Sophie Saglio, « *La flexibilité des prix relatifs et la mobilité du travail en union monétaire. Une comparaison Europe/Etats-Unis* », revue de l'OFCE n° 83, octobre 2002.

Tableau 14 : La somme des élasticités-prix du commerce extérieur 1981-1987

	Echanges intra Union européenne	Echanges extra Union européenne
Allemagne	1,13	1,39
France	0,92	2,23
Italie	1,88	1,88
Espagne	1,69	2,88
Autriche	1,25	1,96
Belgique	1,29	2,04
Pays-Bas	1,72	3,57
Finlande	1,36	2,32
Irlande	1,78	4,25
Portugal	1,21	2,55

Se lit ainsi : une hausse de 1 % des prix étrangers entraîne, en Allemagne par exemple, une hausse de 0,13 % du taux de couverture en valeur des échanges intra Union européenne.

Source : « *Flexibilité des prix relatifs et mobilité du travail en Union monétaire* » - Jacques Mazier, Joël Oudinet et Sophie Saglio (Revue de l'OFCE n°83 - octobre 2002).

- la formation des salaires n'est pas moins hétérogène : non seulement parce que les relations sociales demeureront très différentes de pays à pays, mais parce que les mécanismes de taux de flexion (variation de la population active en fonction inverse des variations du taux de chômage) sont différents, si bien que l'éventuelle force de rappel du chômage sur les évolutions salariales (le célèbre effet de Phillips) sera très différente ;

Tableau 15 : Les ajustements sur le marché du travail

	Sensibilité du salaire réel au taux de chômage à moyen terme		Flexion du taux d'activité <sup>(1)</sup>
	1973-1989	1983-1999	
Allemagne	- 0,01	- 0,07	0,36
France	- 0,02	- 0,02	0,28
Italie	- 0,07	- 0,05	0,65
Espagne	- 0,03	- 0,07	0,20
Autriche	- 0,04	- 0,07	0,77
Belgique	- 0,01	- 0,06	0,49
Pays-Bas	- 0,02	- 0,01	0,45
Finlande	- 0,06	- 0,03	0,31
Irlande	- 0,03	0,00	0,40
Portugal	- 0,10	0,00	0,80

Se lit ainsi : entre 1983 et 1999, une hausse du taux de chômage à moyen terme de 1 % entraîne, en Allemagne, une baisse du salaire réel de 7 % à moyen terme (sensibilité) et une hausse de l'emploi de 1 % entraîne, toujours en Allemagne, une hausse de 0,36 % de la population active (flexion).

(1) : élasticité de la population active par rapport à l'emploi.

Source : « *Flexibilité des prix relatifs et mobilité du travail en Union monétaire* » - Jacques Mazier, Joël Oudinet et Sophie Saglio (Revue de l'OFCE n°83 - octobre 2002).

- les structures bancaires et financières diffèrent considérablement qu'on songe à la place respective des taux courts et des taux longs, des prêts indexés ou non indexés ou encore à la place du marché hypothécaire<sup>91</sup> qui induit des dynamiques très différentes du marché de l'immobilier en termes de croissance et d'inflation, avec des effets de retour par là-même très différents sur l'économie générale...

## II - LES ENJEUX D'UN NOUVEAU PACTE

Ce nouveau Pacte doit non seulement concerner la redéfinition des termes du précédent, mais aussi la définition de la stabilité des prix, inscrite dans le Traité de Maastricht et les décisions des différents sommets où les chefs d'Etat et de gouvernement ont pris des engagements solennels en matière d'emploi, notamment de celui de Cologne concernant le dialogue macroéconomique : en effet, comme l'écrit la Commission dans ses recommandations pour les GOPE : « *Les politiques macroéconomiques jouent un rôle essentiel dans le soutien de la croissance et de l'emploi et le maintien de la stabilité des prix* ». De ce point de vue, c'est un véritable exercice de codification de décisions successives concernant la zone euro, tendant à leur rendre leur unité et leur cohérence, qu'il convient de réaliser, ne serait-ce que pour des raisons de pédagogie, de transparence et de démocratie.

Dès lors, on peut vouloir préciser chaque terme de l'intitulé de ce nouveau Pacte.

### A - POURQUOI AFFICHER LA CROISSANCE COMME PREMIER OBJECTIF ?

Il y a au moins deux raisons essentielles pour cela :

- une raison de type logique : puisque la BCE est indépendante du pouvoir politique et a pour objectif unique (ou du moins premier) la stabilité des prix, en application du chapitre UEM du Traité de Maastricht, les instances politiques (Conseil européen, Commission et gouvernements nationaux) doivent afficher la croissance comme premier objectif afin d'établir une véritable complémentarité des rôles et garantir qu'aucun objectif fondamental n'est subordonné à un autre dans le fonctionnement d'ensemble de la zone ;
- une raison de type historique : depuis que la zone euro est en place, et surtout lors des deux dernières années, les anticipations des agents économiques, et singulièrement celle des investisseurs, ont été plus souvent trop pessimistes qu'optimistes. Ceci est d'ailleurs une partie importante de l'explication officielle<sup>92</sup> de la médiocrité des performances d'ensemble. Il s'agit donc de donner un signal fort sur la place désormais prépondérante accordée aux objectifs de croissance et d'emploi, le souci de stabilité étant par ailleurs réaffirmé, qu'il s'agisse des prix (par la position confirmée de la

<sup>91</sup> Cf. M. Patrick Artus, Flash n°2003-37, *op. cit.*, particulièrement sur ce dernier point.

<sup>92</sup> Cf. notamment les déclarations de M. Duisenberg, président de la BCE ou de M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

BCE) ou des finances publiques (par le nouveau Pacte lui-même : cf. *infra*).

#### B - POURQUOI AFFICHER ÉGALEMENT L'EMPLOI COMME OBJECTIF DE CE PACTE ?

Depuis le sommet de Luxembourg I à l'automne 1997, l'Union européenne n'a cessé de manifester l'importance qu'elle entend désormais accorder aux questions de l'emploi. Toutefois, ce zèle nouveau s'est traduit à la fois par une multiplication quasi-anarchique des processus institués (Luxembourg, Cardiff, Cologne...), ce qui a conduit à la mise en place d'un sommet tripartite pour l'emploi (cf. chapitre II du titre I), mais, de façon encore plus grave pour l'efficacité de l'ensemble, par leur isolement de fait des mesures engagées dans le cadre du Pacte actuel, dit de stabilité et de croissance, comme si emploi et croissance étaient deux réalités pouvant être concrètement séparées... Or, les Grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi sont désormais préparées parallèlement, avant d'être discutées puis approuvées aux mêmes Conseils européens. Comme le dit la Confédération européenne des syndicats, « *aucun prétexte ne peut plus justifier que les GOPE contiennent leurs propres recommandations pour l'emploi, qui plus est souvent différentes. Les préoccupations d'emploi, puisqu'elles constituent une priorité essentielle de l'Union, doivent de toute évidence être intégrées dans les GOPE* ». A cette logique, nous nous contentons d'ajouter que si l'on convient de la nécessité de renégocier un Pacte traitant effectivement de croissance, on ne peut faire moins que de préciser qu'il doit aussi inclure les objectifs d'emploi qui en découlent largement.

#### C - POURQUOI, ENFIN, AFFICHER LA STABILITÉ COMME UNE CONDITION NÉCESSAIRE ?

Nous avons déjà plaidé pour une plus forte coordination des politiques économiques et sociales. Celle-ci concerne les objectifs nominaux autant que les objectifs réels et l'insistance mise jusqu'ici dans le présent rapport sur ces derniers ne se justifie que du fait de leur sous-estimation pratique depuis la mise en place de la zone. Or, la stabilité en tant que condition nécessaire de réussite de celle-ci ne peut faire de doute dans ces deux dimensions essentielles : celle des prix que garantit le statut de la BCE et que nous proposons même de renforcer ; celle des finances publiques, que doit (mieux) garantir le nouveau Pacte, par son intitulé même.

### III - LES OBJECTIFS D'UN NOUVEAU PACTE

Ils concernent tout d'abord, par les termes même de l'intitulé du document proposé, la croissance et l'emploi (A) ; mais aussi les prix, puisque leur stabilité a fait l'objet d'une récente clarification (B) ; ils incluent évidemment ensuite les finances publiques (C) ; enfin, le besoin d'élargir la conception du *policy mix* élargi conduit à expliciter les lignes directrices orientant les évolutions salariales (D)<sup>93</sup>.

#### A - LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Pour la plus grande partie des citoyens, il n'y a guère de doute : il faut mettre en œuvre toutes les potentialités de croissance que contient une économie et, à plus long terme, développer même ces potentialités. Pour les économistes, le concept de croissance potentielle est venu, assez récemment, rejoindre ce sentiment général : comme ce concept intègre tout à la fois la main d'œuvre disponible et la productivité, il s'en suit que la préoccupation de l'emploi se trouve alors logiquement traitée, comme il se doit, d'un même mouvement. Encore faut-il, pour en traiter de façon pertinente, régler deux questions essentielles : la première est, en présence d'un concept quantifiable, de se mettre d'accord sur son évaluation ; la seconde est de bien distinguer les objectifs de la croissance, à l'horizon des politiques conjoncturelles, de ce qu'ils pourraient être, à un horizon plus éloigné.

##### 1. Comment évaluer la croissance potentielle ?

Contrairement à ce que pourraient donner à penser les communications officielles qui avancent des chiffres de croissance potentielle, le plus souvent au détour d'une autre argumentation, ces évaluations ne reposent en rien sur un constat d'évidence, mais justifieraient, au contraire, une évaluation contradictoire et pluraliste, dont l'importance nécessite la transparence. Cette évaluation suppose, d'une part, de cesser de confondre croissance tendancielle et croissance potentielle et, d'autre part, d'expliquer, puis de résoudre, les difficultés de mesure que pose l'évaluation de la croissance potentielle.

###### 1.1. *La croissance potentielle ne doit pas se confondre avec la croissance tendancielle*

On se doit tout d'abord d'éviter une erreur fréquente, y compris chez les économistes adeptes de ce concept : la croissance potentielle<sup>94</sup> n'est pas la croissance tendancielle, telle qu'on peut la calculer sur la base des données passées à l'aide d'une méthode statistique ou économétrique plus ou moins

---

<sup>93</sup> En fait, les arguments qui plaident en faveur d'une harmonisation des évolutions salariales valent également pour la fiscalité sur les facteurs de production les plus mobiles (travail qualifié et capital). Au delà de la très difficile et très lente harmonisation au niveau de l'ensemble des 25, pour laquelle le Royaume-Uni veut maintenir la règle de l'unanimité, des dispositifs plus efficaces mériteraient d'être mis en place au titre d'une coopération renforcée entre les pays membres de la zone euro. Nous ne traiterons pas ici plus avant de cette importante question qui nous éloigne quelque peu des politiques conjoncturelles et du dialogue macroéconomique.

<sup>94</sup> On s'appuie ici sur le numéro spécial de la Revue de la Banque de France de juillet 2002 qui propose une synthèse complète de ce concept et de sa mesure.

sophistiquée. Entretenir la confusion serait admettre que, dans le passé, les potentialités de la croissance ont été finalement mises en œuvre, ce qui est difficilement défendable pour les trois dernières décennies ; ou bien, encore, que le niveau d'inefficience connu durant cette longue période précédente se reproduira nécessairement dans les décennies à venir, ce qui serait sans doute insupportable. D'ailleurs, cette confusion avec la croissance tendancielle, déjà entretenue à la fin des années 1980, avait alors conduit au classement suivant des pays quant à leur potentiel de croissance : en premier, le Japon ; en deuxième, les pays de l'Europe de l'Ouest ; en troisième, les Etats-Unis, c'est à dire exactement l'inverse de ce qui a été observé depuis quinze ans ! C'est dire que les estimations officielles actuelles, faisant état d'une croissance, dite potentielles, de 2 à 2,5 % pour l'ensemble des pays de la zone euro, voire à peine plus pour la France, ne peuvent en aucun cas servir de référence. La dernière publication de la Banque de France en montre d'ailleurs l'extrême volatilité : dans le cas extrême, la croissance potentielle reviendrait « *de 3,6 % en 2000 à 0,9 %, ce qui paraît peu réaliste* », et leur enlève tout caractère opératoire ; dans les autres estimations, on « *passe de 2,1-2,7 % en 2000 à 1,6-2,2 % en 2003* »<sup>95</sup>, ce qui est à peine plus satisfaisant, sauf à rappeler que trois ans de croissance soutenue devrait nous ramener à la situation antérieure, annulant par là-même cette évaluation bien... conjoncturelle. Il faut donc en venir à une mesure des potentialités de la croissance future qui ne peut s'obtenir par une « méthode statistique », plus ou moins sophistiquée, qui n'est qu'une forme d'extrapolation de la (calamiteuse) croissance passée.

C'est bien ce qui a été décidé par le Conseil Ecofin du 12 juillet 2002, sur la base d'un rapport du Comité de politique économique : « *Le Conseil se félicite des progrès accomplis récemment dans l'affinement de l'approche liée à la fonction de production pour l'estimation des écarts de production. Il estime que cette approche devrait constituer la méthode de référence pour l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence. Le Conseil accueille favorablement l'intention manifestée par la Commission d'appliquer cette méthode d'une manière non mécanique, transparente et cohérente. Il est jugé utile de prévoir une période de transition pendant laquelle le filtre HP<sup>96</sup> sera utilisé comme méthode d'appoint. Cette période doit être aussi brève que possible et la situation doit être réexaminée à intervalles réguliers*

. On notera particulièrement que le Conseil a justement insisté sur la « *manière non mécanique et transparente* », dont devait être conduit cet exercice essentiel : comme il ne peut, en effet, être conduit de façon mécanique, à partir de l'extrapolation des chiffres passés, il est donc nécessaire que cette évaluation soit effectuée de façon transparente, de façon à ce que tout le monde puisse en juger, compte tenu de son caractère hautement politique et de l'importance de ses conséquences économiques et sociales. Or, il faut bien constater que, un an plus tard, ce devoir ne semble pas avoir été rempli par la Commission, alors même que les instances officielles entendent faire jouer un rôle de plus en plus

<sup>95</sup> « *Actualisation des évaluations de croissance potentielle et d'écart de PIB* », bulletin de la Banque de France, n°116, août 2003.

<sup>96</sup> Filtre Hodrick-Prescott.

important à la croissance potentielle, à travers la notion de déficit structurel (cf. *supra*).

### 1.2. *Les difficultés de mesure*

Elles sont incontestables et la plus grande sagesse commande dans ces conditions de bien distinguer la croissance non inflationniste, à l'horizon des politiques de demande (deux à trois ans), de celle qui pourrait être obtenue à un horizon plus éloigné, de l'ordre de la dizaine d'années. Au demeurant, nous avons vu que toutes les instances européennes tendent à distinguer de plus en plus nettement ces deux horizons, même si la frontière entre les deux demeure encore assez floue. Il convient donc d'expliciter, pour chacun de ceux-ci, une fonction de production, décrivant l'évolution envisageable des principaux déterminants de celle-ci (travail, capital, productivité, etc.). Sans même vouloir aborder ici les questions liées à la forme des fonctions de production pertinentes à chacun des deux horizons retenus (et qui ne sont sans doute pas les mêmes)<sup>97</sup>, au moins faut-il s'accorder sur la mesure de leurs principales composantes, et notamment du travail et de sa productivité, à l'horizon considéré.

Dans l'immédiat, et sans surprise, c'est l'évaluation de la main d'œuvre potentielle qui constitue la question la plus sensible. Nous entendons par là la main d'œuvre correspondant à la production potentielle, autrement dit celle qui pourrait être employée sans risquer d'accélérer l'inflation. A cet égard, l'usage le plus fréquent, à Paris et à Bruxelles, demeure encore celui d'un taux de chômage structurel ou d'un NAIRU (taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation), qui peuvent avoir l'un et l'autre pour effet d'abaisser très sérieusement l'évaluation de la croissance potentielle : si la main d'œuvre potentielle correspond à un taux de chômage de 8 ou 10 %, la croissance non inflationniste ne peut guère dépasser, à court terme, les 2,5 % pour un pays comme la France. Or, aucune de ces deux mesures restrictives n'est réellement acceptable<sup>98</sup> :

- pour ce qui est de la première, qui est certes théoriquement plus satisfaisante que la seconde (en ce qu'elle relie le niveau du chômage à celui des prix), on ne saurait mieux faire que de citer M. Edmond Malinvaud (ancien directeur général de l'INSEE et ancien professeur au Collège de France) : « *Ayons assez de bravoure pour affronter nos doutes. Dans cet esprit, je déclare que je ne sais pas si, aujourd'hui, le taux de chômage structurel français est de 9 ou de 8, ou peut-être de 5 %* »<sup>99</sup> ;
- pour ce qui concerne la seconde (qui lie le même niveau de chômage au taux d'inflation), il existe désormais un consensus pour admettre qu'il varie au cours du temps au rythme même du chômage observé, d'où sa nouvelle dénomination de TV-NAIRU (ou NAIRU variant au

---

<sup>97</sup> Compte tenu, d'une part, de leur complexité théorique et, d'autre part, de leur importance probablement secondaire dans la conjoncture actuelle.

<sup>98</sup> La discussion qui suit s'inspire, en l'actualisant, de celle suivie par le Conseil économique et social sur le chômage structurel, à l'occasion du rapport de conjoncture du second semestre 2000 (JO n°17 du 20 décembre 2000).

<sup>99</sup> « *Réformes structurelles du marché du travail et politiques macroéconomiques* », Revue de l'OFCE n° 86, juillet 2003, n° 86.

cours du temps)<sup>100</sup>. Ceci soulève deux difficultés : la première purement empirique est celle de savoir jusqu'à quel point ce TV-NAIRU varie avec le taux de chômage observé : à la limite, si la variation était équivalente, le TV-NAIRU perdrait définitivement tout intérêt politique, puisque, tel l'horizon, il reculerait d'autant à chaque fois que l'emploi augmenterait... Or, aujourd'hui, les mesures de ces variations induites sont extrêmement contradictoires. Certains se contentent d'une fluctuation entre 8 et 9 %, qui paraît très faible et annule pratiquement l'argument. A contrario, l'OFCE, sur la base d'une comparaison internationale particulièrement documentée, suppose que le TV-NAIRU pourrait descendre jusqu'à 4 %<sup>101</sup>, ce qui fait que le recours direct à des taux d'emploi de la main d'œuvre (cf. *infra*) serait aussi pertinent... et plus immédiat. Ces divergences d'appréciation renvoient à une seconde critique, qui porte davantage sur les principes, à savoir qu'il n'est pas légitime pour mesurer la croissance potentielle de s'appuyer sur des instruments d'analyse qui relèvent trop de l'analyse de courte période.

C'est pourquoi, il nous paraîtrait beaucoup moins discutable que les instances européennes et françaises, s'inspirant des méthodes retenues par la Banque d'Allemagne et la Banque d'Angleterre, établissent leurs estimations à partir des taux d'emploi de la main d'œuvre, qui paraissent plus fiables, et en tous les cas plus stables que les mesures toujours discutables du chômage structurel ou du TV-NAIRU.

Aussi, à défaut de disposer d'une évaluation officielle crédible de cette croissance potentielle, nous en proposerons un ordre de grandeur s'appuyant sur les estimations des experts auditionnés dans le cadre de ce rapport.

## 2. Les objectifs de croissance

Pour toutes les raisons précédemment évoquées, ceux-ci diffèrent de pays à pays. Chacun d'entre eux ayant avancé ses propres estimations, il appartiendrait à l'ensemble des instances de la zone euro (cf. *infra*) de fixer les objectifs de croissance. Bien entendu, « *la croissance ne se décrète pas* », mais un consensus sur les rythmes possibles et souhaitables pour chaque pays est indispensable, puisqu'il intervient (et c'est déjà le cas) dans le calcul du déficit structurel, de la progression de la masse monétaire, etc. Ces objectifs devraient évidemment distinguer les deux horizons que nous avons préalablement explicités.

### 2.1. De un à trois ans

A ce premier horizon, l'objectif est d'atteindre la production potentielle, déterminée par la croissance potentielle, définie préalablement, à laquelle il faut

---

<sup>100</sup> La nouvelle expression est d'ailleurs impropre : ce n'est pas le temps qui fait varier ce NAIRU mais le chômage observé : il serait donc plus correct de parler de UVNAIRU (le premier U, pour Unemployment, le chômage) : mais sans doute aurait-on peur que la notion apparaisse alors comme définitivement évanescante...

<sup>101</sup> MM. Eric Heyer et Xavier Timbeau, « *Le chômage d'équilibre est-il de 4 % ?* », Revue de l'OFCE, juillet 2002.

ajouter, ou soustraire, l'écart de production initiale<sup>102</sup>. Ceci doit être obtenu par un *policy mix* élargi, impliquant des politiques de finances publiques et des revenus différenciés suivant les pays. Ainsi, compte tenu de la médiocrité des résultats obtenus, depuis au moins deux ans, on peut estimer que le déficit de production (*production lag*) est aujourd'hui d'au moins 3 %. Il s'en suit que les pays européens, et la France en particulier, disposent pour les trois années qui viennent d'une potentialité de croissance annuelle non-inflationniste du PIB de plus de 3 %, soit au moins 1 point de plus que ce qui correspondrait à un degré stable d'utilisation des facteurs de production : ceci est d'ailleurs conforme à ce que l'on a pu observer en France lors des deux dernières phases d'expansion (1988-1990 et 1997-2001). A ceux qui s'étonneraient d'une telle estimation, on rappellera que c'est justement ce qui s'est produit en 1988-1989, puis en 1998-2000. Mais on n'est heureusement pas obligé d'attendre une décennie pour renouveler ces performances !

## 2.2. De quatre à dix ans

L'ambition est, en quelque sorte, plus grande, puisqu'il s'agit d'élever, autant que faire se peut, le taux de croissance potentielle et qu'on ne doit pas considérer à ces horizons<sup>103</sup> les décalages conjoncturels. C'est donc le relèvement de la population active et de la productivité du travail qui constituent alors les principales variables déterminantes.

Pour ce qui est d'augmenter le taux d'activité de la population en âge de travailler, les objectifs européens ont été clairement quantifiés à Lisbonne, puis précisés au sommet de Stockholm en 2002. Leur application à la France repose pour l'essentiel sur le taux d'activité des salariés en deuxième partie de carrière, puisque tout se passe comme si il existait dans notre pays une « cloison invisible »<sup>104</sup> à l'âge de 55 ans. Le Conseil économique et social a étudié récemment cette question de façon circonstanciée dans un avis intitulé « *Age et*

---

<sup>102</sup> Celui-ci se définit comme l'écart, positif ou négatif, entre la production potentielle et la production effectivement observée. Autrement dit, cet écart (le « *production lag* » des anglo-saxons) définit à tout moment la position de l'économie par rapport au cycle de l'activité et l'évolution potentielle à moyen terme. Quand il existe, comme c'est évidemment le cas actuellement, un écart de production positif (autrement dit, un manque à produire par rapport aux potentialités présentes de l'économie), la croissance globale de la demande (telle qu'elle résulte des chocs involontaires et du *policy mix* élargi) se doit d'être d'autant plus forte, sans créer de risques d'accélération de l'inflation.

<sup>103</sup> Nous nous limitons à cet horizon parce qu'il a été fixé par le sommet de Lisbonne et qu'il est devenu celui de toutes les analyses de long terme des institutions européennes. Cet horizon comporte l'avantage (et l'inconvénient) de réduire l'analyse prospective à un nombre plus limité de facteurs. Ainsi, toutes les réflexions sur la croissance endogène et sur la façon dont certains types de dépenses (infrastructures publiques, éducation, recherche-développement...) pourraient affecter durablement le rythme de croissance de la productivité sont surtout essentielles dans une analyse pluri-décennale.

<sup>104</sup> Au sens où les féministes américaines parlent de plafond invisible pour symboliser la discrimination dont sont victimes les femmes dans l'accès aux responsabilités. Ici, la chute brutale du taux d'activité à 55 ans repose sur le même ordre (non institutionnel) de discrimination. Pour plus de détails, cf. M. Dominique Taddéi, « *Retraites choisies et progressives* », rapport au Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, 2000.

*emploi à l'horizon 2010*», adopté le 24 octobre 2001 sur le rapport de M. Bernard Quintreau<sup>105</sup>.

Pour ce qui concerne la productivité du travail par tête, les travaux conduits à la Banque de France tendent à conclure que la faiblesse historique du taux de croissance depuis près d'une dizaine d'années est due à l'effet transitoire de politiques privilégiant la composante en emplois de la croissance, que ce soient les allègements de charges sur les bas salaires ou la réduction du temps de travail. Or, ces politiques ne peuvent être évidemment prolongées indéfiniment. Il s'en suit que leur simple maintien au niveau actuel devrait entraîner un redressement de la croissance de la productivité par tête de l'ordre de 0,5 % par an. Il va de soi que toutes les mesures qui tendront à stimuler les investissements productifs, les efforts de formation initiale et tout au long de la vie, ainsi que les dépenses de recherche et de développement, ou encore une meilleure organisation de la production et du travail, devraient agir dans le même sens, même si leurs effets quantifiables sont difficiles à mesurer à un horizon décennal.

Très généralement, on retire de ces analyses l'impression qu'il existe des marges de manœuvre très substantielles, sans doute au moins aussi importantes en France que dans les pays partenaires. Pour les concrétiser, il serait très souhaitable que soit mieux explicitée la stratégie à entreprendre pour relever durablement le taux de croissance potentielle. Ces politiques d'offre, au sens le plus large du terme, demandent, comme on l'a vu précédemment, du temps pour être efficaces, ce qui signifie qu'elles devraient être entreprises sans plus attendre, dans le temps même où on conduit les politiques de régulation de la demande globale. C'est d'ailleurs le cas de nombreuses préconisations déjà faites par le Conseil économique et social, à l'occasion de divers rapports précités.

Dès lors, il devrait être possible de donner une plus grande crédibilité aux objectifs ambitieux d'amélioration de l'emploi, qui ont été définis en commun lors du sommet de Lisbonne et précisés, particulièrement pour l'emploi des femmes et des salariés en dernière partie de carrière, lors du sommet de Stockholm.

Enfin, les objectifs de croissance et d'emploi, dans l'ensemble de la zone, peuvent se trouver gravement compromis, à la suite d'un mouvement spéculatif à la hausse de l'euro, qui viendrait ruiner la compétitivité de bon nombre de nos industries, notamment de celles qui sont tournées vers les exportations à destination du reste de l'Europe et du monde. Il convient, à cet égard, que le Conseil exerce pleinement la responsabilité que lui a confiée l'article 111 du Traité de «*formuler les orientations générales de politique de change*» et qu'il demande expressément à la BCE, autant que possible en concertation avec les autres banques centrales concernées, de procéder à toutes les interventions

---

<sup>105</sup> Le rapport actuellement en cours d'élaboration au sein de cette Assemblée par M. Michel Gevrey sur «*Le futur de l'immigration*» prolonge cette réflexion jusqu'aux années 2020, en analysant la contribution d'une reprise progressive de l'immigration à l'infexion de notre population active et donc au redressement de notre croissance potentielle. Il en sera de même du rapport de M. Jean Billet, consacré à la natalité et à la fécondité, pour ce qui est des perspectives de population active à l'horizon 2020-2040.

nécessaires visant à atteindre les objectifs fixés ; il y va notamment du maintien de nos parts de marché et de l'équilibre de nos paiements extérieurs.

#### B - LA STABILITÉ DES PRIX

Nous avons vu précédemment qu'il nous semblait souhaitable de maintenir le chapitre UEM du Traité de Maastricht et, par conséquent, ses deux dispositions essentielles que sont le statut d'indépendance de la BCE et la définition de sa mission première, la stabilité des prix. Pour autant, on ne peut légitimement considérer comme résultant du Traité l'auto-définition de sa mission par la BCE. A l'évidence, les questions d'interprétation d'un acte juridique solennel, comme c'est le cas d'un traité international, sont d'abord de la compétence de ceux qui l'ont rédigé, signé et ratifié, et en cas de difficulté d'interprétation de la Cour de justice habilitée à cet effet ; ils ne peuvent être interprétés par ceux-là qui ont été créés par ce même texte qu'en cas de carence des autorités instituantes et en l'absence de toute contestation. C'est bien, en effet, ce qui s'est produit jusqu'ici, ni le Conseil, ni le Parlement européen, ni aucun Etat membre n'ayant soulevé la question de la définition de la stabilité des prix, retenue unilatéralement par la BCE<sup>106</sup>. Nous avons pourtant montré, après d'autres observateurs, à quel point elle pouvait être originellement discutable : il est clair que la proposition de nouveau Pacte que nous faisons ici a pour signification, entre autres, de rendre à ses instances légitimes la responsabilité de la définition de la stabilité des prix prévue par le Traité.

Comme nous avons vu que la redéfinition récemment opérée par la BCE répond effectivement à la plupart des critiques qui étaient adressées jusque là, il paraît évident que le nouveau Pacte devrait, après débat, intégrer celle-ci. **Cette intégration dans le nouveau Pacte de la définition de la stabilité des prix, après concertation avec tous les partenaires européens et suivi d'une ratification par toutes les instances européennes donnerait, à l'évidence, à la stratégie de politique monétaire une légitimité sans précédent et sans égal, sans empiéter sur l'indépendance de la Banque centrale, garantie par le Traité.**

De façon plus novatrice, il convient de faire entrer les taux nationaux d'inflation dans les processus de surveillance mutuelle et de dialogue macroéconomique. En effet, nous avons vu que la gestion de la politique monétaire de la BCE était compliquée par les différences d'inflation entre pays. Or, il convient de débattre très largement de ce que peuvent avoir de légitimes ou d'illégitimes ces écarts de prix entre pays, puisqu'ils traduisent un usage différent de ce bien commun qu'est la stabilité des prix. C'est pourquoi, il convient d'introduire dans le nouveau Pacte le principe de **lignes directrices, concernant les taux d'inflation de chaque pays**. Comme pour les autres grands indicateurs, ces lignes directrices feraient l'objet d'une concertation dans le cadre annuel du dialogue macroéconomique européen, avant d'être incorporées dans les GOPE. De façon générale, pour un pays tel que la France, proche à beaucoup

---

<sup>106</sup>En fait, la démarche interprétative de la BCE s'est trouvée jusqu'à une date récente paradoxalement protégée par la radicalité de ses adversaires les plus résolus qui, hostiles à l'ensemble du chapitre UEM, ont préféré réclamer vainement son abolition, ou du moins sa renégociation, plutôt que de rechercher les diverses possibilités d'interprétation qu'il comportait.

d'égards de la moyenne de la zone, le taux d'inflation indicatif ne devrait pas avoir beaucoup de raison de s'écartez de la norme de stabilité retenue par la BCE, c'est à dire proche de 2 % par an. Par contre, pour les pays engagés dans un processus de convergence réelle, on pourrait sans doute convenir d'un taux supérieur de 0,5 ou 1 %, sans retomber dans le laxisme qui a caractérisé dans un passé récent l'Irlande ou l'Espagne.

De plus, on va voir que le plus ou moins grand respect de ces lignes directrices en matière d'inflation devrait être un des principaux critères d'appréciation, dans l'analyse du respect des engagements réciproques prévus par le Traité en ce qui concerne les finances publiques.

L'adoption de lignes directrices, soumises au processus de surveillance mutuelle, en matière de stabilité des prix pour chaque pays, ne pourrait que faciliter l'obtention par la BCE de son objectif principal. Dans ces conditions, cette dernière pourrait prendre davantage en compte les autres objectifs de politique économique, et notamment des risques de change, qui relèvent, selon le Traité, d'une politique définie par le Conseil européen mais qui ne peut être convenablement mise en œuvre que par les variations du taux d'intérêt directeur dont la fixation relève de la BCE indépendante... On voit que la proposition ici faite pourrait permettre, en période de variations très fortes de l'euro pouvant avoir une dimension spéculative, d'augmenter le degré de liberté disponible pour que la BCE puisse, de préférence en coopération avec la Fed et les autres banques centrales concernées, maîtriser ces mouvements<sup>107</sup>.

#### C - LES OBJECTIFS DE FINANCES PUBLIQUES

Lors des derniers avis de conjoncture, le Conseil économique et social a déjà émis des doutes sur le bien fondé des critères de finances publiques énoncés dans l'actuel Pacte de stabilité et de croissance et sur la manière de les mettre en œuvre. Par contre, il n'a jamais mis en cause l'existence même de ces critères, posant notamment la question de leur révision qui est précisément au cœur du présent rapport. Or, tout ce qui précède conduit en matière de finances publiques à un adage simple, qui évite tout extrémisme et toute instabilité dans le temps : **tout le Traité, rien que le Traité**.

En effet, comme on l'a rappelé, les pays membres sont déjà liés entre eux par les deux règles de finances publiques fixées dans l'annexe du Traité de Maastricht : 3 % pour le ratio du déficit budgétaire par rapport au PIB ; 60 % pour le taux d'endettement par rapport à ce même PIB, ce dernier critère étant entendu en tendance car il est évident qu'il ne peut pas être modifié rapidement, puisqu'il représente l'accumulation de tous les déficits passés. Au demeurant, on a vu que ces deux exigences du Traité étaient logiquement liées et même tendaient à se confondre, pour une configuration assez réaliste (du moins dans le cas de la France) du niveau de l'endettement initial (proche de la norme retenue

---

<sup>107</sup> Ce qui doit évidemment pas dire les empêcher ou les inverser, dans la mesure où ils reflèteraient des modifications significatives dans les données fondamentales des pays concernés.

de 60 %) et de la croissance du PIB en valeur (croissance en volume, plus inflation) de l'ordre de 5 %<sup>108</sup>.

On a vu, en outre, l'échec répété de la Commission européenne à vouloir faire respecter une norme plus contraignante de suppression des déficits, transformant les 3 % prévus par le Traité de moyenne en un plafond : non seulement ces carcans n'ont aucune base théorique, mais ils s'avèrent impraticables en situation de croissance durablement ralentie (au-dessous de la croissance potentielle) : dans la pratique, la zone euro ne dispose d'aucune norme de moyen-long terme (le 1,5 % que nous avons calculé est un résultat *ex post* qui ne peut satisfaire personne), ni d'aucun plafond à court terme (les 3 % sont ouvertement bafoués par les grands pays). La sagesse commande qu'après avoir échoué à imposer une double norme, dont la réalisation aurait représenté un double record d'austérité pour l'ensemble des pays concernés et vis à vis du reste du monde, on en revienne aux ambitions encore élevées, mais plus mesurées, qui étaient celles du Traité de Maastricht.

S'inspirant de l'exercice de « *clarification* » que vient de faire la BCE, après près de cinq ans d'expérience, les responsables du Pacte de stabilité et de croissance (de ce point de vue les douze gouvernements ont une responsabilité particulière, au moins celle de mandater la Commission à cet effet) doivent le plus rapidement possible en revenir à la simple application du Traité de Maastricht qui définit une norme de long terme et aucun plafond automatique et uniforme à court terme. Quant aux déficits conjoncturels, leur caractère excessif doit faire l'objet d'une procédure discrétionnaire (sur laquelle nous reviendrons) et non plus d'un plafond fixé de manière universelle, quel que soit le pays ou les circonstances, et que, de surcroît, l'on prétend mesurer au centième près, comme cela a été le cas en 2003 pour lancer une procédure contre la France.

Compte tenu, enfin, de ce que la proposition de nouveau Pacte que nous développons ici comporte, à la différence du précédent, un ensemble cohérent d'obligations et d'orientations qui concerne l'ensemble des grands objectifs de la politique économique (croissance, emploi, inflation, finances publiques et évolution salariale), il nous paraît contre-productif de prétendre multiplier les engagements supplémentaires qui, n'étant pas ou étant mal appliqués, nuisent à la crédibilité de l'ensemble.

**C'est pourquoi, nous proposons qu'en matière de finances publiques, on s'en tienne au double engagement du Traité : d'une part, les pays membres de la zone euro ne devraient pas dépasser un ratio de déficit de 3 % du PIB sur l'ensemble d'un cycle (de cinq à six ans), chaque pays étant ainsi conduit à assainir ses finances dans les phases de reprise ; d'autre part, ils devraient ramener progressivement leur taux d'endettement à 60 % du PIB ; le déficit devrait être d'autant plus réduit qu'un pays aurait un endettement initial supérieur à 60 %, une inflation supérieure à 2 % et/ou**

---

<sup>108</sup> Bien entendu, un pays ayant un endettement initial nettement plus élevé (respectivement plus faible), doit avoir une norme de déficit plus basse (respectivement plus haute). Ou encore, un pays comme la France qui a une croissance potentielle plus forte que celle de ses partenaires de 0,5 point devrait avoir un déficit autorisé supérieur de 0,3 point, soit 3,3 % de déficit d'équilibre, correspondant à un taux d'endettement de 60 %, que multiplient le taux d'inflation de 2 %, plus le taux de croissance potentielle de 5,5 % : 60 % x (0,02 + 0,035) = 3,3 % (cf *infra*).

**une croissance potentielle inférieure à 3 %, à l'horizon de trois ans, et être relevé quand ces trois critères seraient inversés.**

La part des investissements publics pourrait, dans ce cadre, fournir un critère d'appréciation, sans faire l'objet d'une déduction automatique, dont nous avons indiqué la difficulté d'appréciation : on notera, en effet, que le retour à une norme de long terme de 3 % fournirait, pour les pays membres, un degré de liberté en moyenne supérieur à celui offert par une telle déduction, puisque ces investissements représentent aujourd'hui en moyenne 2,5 % du PIB dans la zone (cf. *supra*, chapitre I de la deuxième partie). L'appréciation de l'application de ces critères de finances publiques doit, en vertu de ce qui précède, obéir à deux caractéristiques fondamentales : d'une part, elle doit relever d'une procédure discrétionnaire et non pas (pseudo) automatique ; d'autre part, elle doit être multicritères, c'est à dire s'effectuer en même temps que l'appréciation concernant les autres objectifs figurant dans ce Pacte de croissance et d'emploi, dans la stabilité. En particulier, **le jugement porté sur le respect des normes de déficit doit prendre en compte le niveau d'endettement, la croissance (effective et potentielle), l'emploi (création nette et taux de chômage), l'inflation (observée et sous-jacente), ainsi que l'évolution salariale (salaires nets et coût unitaire global du travail).**

Parmi les innombrables conjonctures concrètes qui peuvent, en effet, se présenter, on retiendra deux illustrations des avantages de cette approche :

- dans l'appréciation du taux de croissance du PIB en valeur d'un pays (dont on sait qu'il est logiquement nécessaire pour analyser comment s'articulent les deux normes de déficit et d'endettement publics), il est évidemment essentiel de savoir comment se décompose ce taux entre la croissance en volume (que l'on peut souhaiter la plus forte possible) et l'inflation (qu'on préférera, sauf risque de déflation, la plus faible possible) : en d'autres termes, les mêmes conséquences arithmétiques sur les finances publiques d'une croissance de 5 % de la croissance en valeur, ne doivent évidemment pas aboutir au même jugement, suivant que ce résultat a été obtenu grâce à une croissance réelle de 4 % en volume et une inflation de 1 %, ou, au contraire, avec une croissance de 1 % et une inflation de 4 %... ;
- dans l'appréciation du déficit budgétaire d'un pays, on ne peut pas placer sur le même plan, comme on le fait aujourd'hui, des pays dont les taux d'endettement sont respectivement de 100 à 110 %, de 30 à 40 % ou proches de la norme admise en commun de 60 %, comme c'est actuellement le cas de la France.

C'est en fonction de cette approche discrétionnaire et multicritères que le nécessaire système de sanctions pourra s'appliquer avec une légitimité sans faille (cf. *infra*).

## D - LES ORIENTATIONS DES ÉVOLUTIONS SALARIALES

Dès l'abord, il convient d'écartier deux conceptions qui nous paraissent tout à fait erronées : l'une prétendrait fixer au niveau européen un cadre de négociations salariales ou, plus invraisemblable encore quand on prend connaissance de l'extraordinaire diversité des formes existantes<sup>109</sup>, fixer un cadre commun pour tous les pays : cette prétention serait d'autant plus abusive que l'expérience ne permet pas de trancher pour savoir lequel est généralement le plus efficace ; la seconde erreur consisterait à vouloir fixer, dans ce même espace à douze, des **niveaux** de salaires, ce qui supposerait de vérifier les niveaux de productivité, de pénibilité, de qualification..., ce qui serait évidemment impossible, alors qu'il ne peut s'agir que de donner des **orientations générales sur les évolutions**<sup>110</sup> souhaitables afin d'assurer une meilleure coordination, de « *promouvoir une convergence à la hausse du niveau de vie en Europe et d'éviter la concurrence sociale et salariale négative* »<sup>111</sup>.

### 1. Des orientations générales de long terme

Ces orientations de long terme doivent remplir plusieurs objectifs complémentaires : assurer une progression régulière du pouvoir d'achat de l'ensemble des salariés ; maintenir les entreprises des différents pays en situation de compétition loyale ; favoriser le financement d'une augmentation régulière de la consommation et le financement régulier de l'investissement. De ce point de vue, il y a un consensus chez tous les économistes plus ou moins bien reconnus par les instances officielles pour considérer que, pour respecter simultanément l'ensemble des objectifs ci-dessus, il conviendrait que les coûts salariaux réels progressent au même rythme que la productivité par tête ; bien entendu, si l'on préfère raisonner en euros, il faut ajouter le taux d'inflation (soit 2 %, correspondant à la norme de long terme pour la hausse des prix dans l'ensemble de la zone) à cette productivité par tête. En effet, la comparaison doit être faite en tenant compte de la productivité par tête afin de comparer les coûts salariaux globaux par unité produite (prix de revient).

Toutefois, le niveau où se détermine l'application de cette norme induit des modèles de croissance des revenus assez différents.

### 2. A quel niveau les appliquer ?

Cette question essentielle comporte trois dimensions qu'il faut soigneusement distinguer.

#### 2.1. Le niveau de l'évaluation commune : la zone euro

En effet, vis à vis des pays extérieurs, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne, ce sont les variations de parité monétaire qui jouent un rôle déterminant dans le sens d'un rééquilibrage ou d'une aggravation des déséquilibres et nous avons vu précédemment que, compte tenu de leur ampleur,

<sup>109</sup> Cf. le tableau récapitulatif proposé dans le chapitre II de notre première partie.

<sup>110</sup> Cf. « *Wage formation in Europe* », *op. cit.* L'auteur du présent rapport a développé cette argumentation lors de la Conférence de Coimbra (septembre 1999).

<sup>111</sup> Suivant les termes employés par la Confédération européenne des syndicats.

il était vain de tenter de les compenser par des variations des coûts salariaux, dont l'impact ne pouvait être que dérisoire par rapport aux questions soulevées.

### *2.2. Le niveau des variables prises en compte*

On peut vouloir raisonner au niveau interprofessionnel, sectoriel ou par entreprise. La Commission, pour les GOPE 2003, estime que « *les institutions du marché du travail nationales et les systèmes de négociation collective doivent permettre une évolution des salaires conforme aux écarts de productivité et de qualification* ». Cette formulation nous paraît ambiguë : elle peut donner à considérer que les travailleurs de secteurs à forte productivité pourraient bénéficier de hausses de salaires supérieures à la moyenne nationale. *A contrario*, les salariés des administrations publiques qui, par convention comptable, ont une productivité constante, ne pourraient jamais bénéficier de gains de pouvoir d'achat.

Par contre, une redistribution inter-sectorielle d'une partie des gains de productivité a pour contrepartie évidente une modification des prix relatifs, qui devrait être favorable aux secteurs les plus dynamiques. La Confédération européenne des syndicats a longuement étudié cette question et opté, en ce qui la concerne, pour le niveau interprofessionnel. Certaines branches professionnelles, comme la Fédération européenne de la métallurgie, ont rejoint cette position avec un certain mérite, puisque *a priori*, une prise en compte sectorielle ou par entreprise aurait pu leur être plus favorable. De même, les accords de Doorn passés entre les organisations syndicales de quatre pays membres constituent un premier champ d'expérimentation du plus haut intérêt, même s'il n'est pas sans doute pas transposable tel quel dans tous les autres secteurs.

### *2.3. Le niveau et les modalités des négociations*

Nous avons déjà eu l'occasion d'expliquer qu'il était certainement préférable, au moins dans la période à venir, de laisser chaque pays continuer de choisir le système de négociations collectives qui avait ses préférences.

## **3. Des modalités différentes par pays**

La prise en compte de la masse salariale globale permet de maintenir, conformément au principe de subsidiarité, une autonomie de chaque pays dans la manière de répartir cette enveloppe entre salaire direct et indirect, entre les différentes formes de ce dernier, ou encore entre augmentation du pouvoir d'achat et une forme ou une autre de réduction du temps de travail. Plus généralement, on peut ainsi traiter tous les aspects qualitatifs du travail, susceptibles d'être mesurés en termes de coûts de production.

## **4. Des rythmes différents suivant la conjoncture**

Il s'agit de la question la plus délicate puisqu'en découlent les orientations générales qui pourraient être formulées chaque année dans le cadre du dialogue macroéconomique.

Une première question découle des parités fixées au moment de l'adoption de l'euro qui étaient réputées égaliser, en moyenne, les prix de revient dans l'ensemble des pays membres de la zone. Comme les parités sont irrévocables, il

convient de vérifier s'il n'existerait pas de distorsion de concurrence du fait, soit d'une erreur initiale, soit d'une dérive ultérieure qu'il conviendrait de corriger. Nous avons eu l'occasion de rencontrer ces risques de distorsion dans le premier chapitre I de notre seconde partie : le premier risque, celui d'une erreur initiale d'évaluation concerne principalement l'Allemagne ; par contre, nous avons vu que le second risque, qui serait du à une dérive ultérieure d'un ou de plusieurs pays ne s'est pas réellement produit, comme en attestent les évolutions très proches des coûts unitaires de production.

Reste donc à apprécier la situation conjoncturelle de chaque pays et, notamment, l'avance ou le retard pris dans chacun d'entre eux par la masse salariale, par rapport aux autres composantes du revenu national. C'est ici que le dialogue macroéconomique européen et national permettrait, non pas nécessairement de dégager des consensus, mais de faciliter la compréhension que chaque partie a de la situation d'ensemble et d'éclairer les différentes mesures propres à l'améliorer.



## **CHAPITRE II**

### **ELABORATION ET MISE EN ŒUVRE**

### **DU NOUVEAU PACTE**

Dans ce domaine, on ne part pas évidemment de rien et, s'il faut corriger les carences notoires du dispositif du Pacte de stabilité et de croissance, il est préférable dans la majorité des cas de conserver les procédures antérieures qui ont fait leur preuve, ne serait-ce que pour donner à tous les acteurs du dialogue macroéconomique une lecture plus aisée du fonctionnement d'ensemble du nouveau Pacte.

Nous avons insisté sur le fait que la définition commune des objectifs macroéconomiques poursuivis est évidemment la condition nécessaire de l'adoption d'un nouveau Pacte. Mais elle ne peut évidemment remplir les conditions suffisantes qui concernent tout à la fois son processus d'élaboration et sa phase de mise en œuvre : l'adoption d'un système plus crédible et plus légitime de sanctions, dans les cas de non-respect des engagements pris ; la mise en cohérence de toutes les procédures qui concourent à la mise en œuvre d'ensemble, à travers un calendrier qui permette concrètement à tous les points de vue de s'exprimer ; finalement, il est nécessaire que la procédure même par laquelle le nouveau Pacte serait élaboré et finalement adopté respecte l'ensemble des principes sur lesquels on entend le fonder.

#### **I - D'UN PACTE À L'AUTRE**

##### **A - QUEL SCÉNARIO ?**

Tout ce qui précède tend à montrer, d'une part, que le Pacte de 1997 n'est pas applicable plus longtemps, d'autre part, qu'un nouveau Pacte, enrichi, est nécessaire. Pour imaginer le passage du premier au second, on peut tenter d'écrire bien des scenarii, dans lesquels de nombreuses circonstances, apparemment extérieures, à notre sujet, pourraient venir interférer. Sans nous livrer ici à un exercice d'économie-fiction, on peut toutefois, pour mieux éclairer les préconisations du Conseil économique et social, résumer trois types de scenarii :

- « Les scenarii noirs » reposent sur le risque (grandissant) d'une crise européenne majeure qui, dans les circonstances actuelles, verrait notre pays, non seulement isolé, mais jugé par la majorité des autres pays membres de la zone (et de l'Union européenne) responsable de la situation pour non-respect de la parole donnée (cf. l'intervention en ce sens de M. Valéry Giscard d'Estaing, le 6 septembre 2003). Sans vouloir imaginer le prix maximum d'une telle crise (abandon de l'euro, éclatement de l'Union européenne ?), on comprend bien qu'une telle démonstration par l'absurde de l'inanité de l'actuel Pacte de stabilité, rendrait l'indispensable reconstruction ultérieure douloureuse pour l'ensemble de l'Europe, et certainement

désavantageuse pour notre pays, notamment du point de vue de sa réputation internationale ;

- « Les scenarii gris », dans le droit fil de la situation développée depuis un an, verraient l'actuel Pacte continuer de se déliter de plus en plus, modifiant ses règles du jeu tous les trois ou six mois<sup>112</sup>, sans offrir à aucun pays en ralentissement conjoncturel (et particulièrement au nôtre) les marges de relance indispensables, tout en entraînant les rancœurs chez tous ceux qui s'étaient efforcés de respecter le dispositif initial. Le marasme économique européen se prolonge alors, entraînant des difficultés croissantes d'application de ce qui resterait du Pacte initial : à un moment ou à autre (sans doute assez court), on en viendrait alors à tomber dans l'un ou l'autre des deux autres scenarii, à ceci près que le noir deviendrait sans doute encore plus noir ou le rose un peu moins rose... ;
- « Les scenarii roses » (pour autant qu'il puisse encore en exister, à partir de la situation présente) verraient l'ensemble des gouvernements, à commencer évidemment par les plus concernés, l'Allemagne, la France et l'Italie (qui préside durant ce semestre le Conseil européen) reconnaître publiquement la nécessité de passer d'un Pacte inapplicable et incomplet à un nouveau Pacte de croissance et d'emploi, dans la stabilité. Il est évident que les autres pays membres de la zone euro ne pourraient refuser cette nouvelle négociation, qui pourrait se dérouler dans un délai court, compte tenu de l'urgence, de l'ordre de quelques mois. Durant cette phase, le Pacte de 1997 serait suspendu, chaque pays s'interdisant toute augmentation de ses déficits publics. A l'issue de ce processus (pour lequel les partenaires sociaux seraient obligatoirement consultés (cf. *infra*), le nouveau Parlement européen, élu en mai 2004, serait conduit à ratifier ce texte, afin d'en accroître la solennité.

#### B - LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET D'ADOPTION DE CE NOUVEAU PACTE

Cette dernière suppose évidemment les concertations et les négociations les plus larges possibles, tant au niveau de chaque pays membre que de l'ensemble de la zone concernée.

Au stade préparatoire, la tâche pourrait être confiée à une commission regroupant tous les participants du dialogue macroéconomique, à partir d'un mandat précis. Bien entendu, celle-ci devrait travailler en étroite liaison avec les gouvernements et les autres partenaires de chaque pays, avec l'assistance de la BCE, notamment pour la définition de la stabilité des prix et son implication dans le dialogue macroéconomique, puisque son indépendance et ses autres prérogatives garanties par les Traités ne seraient en aucune façon affectées ; cette élaboration devrait comprendre la consultation obligatoire des partenaires

---

<sup>112</sup> La principale règle contraignante n'est-elle pas devenue celle qui consiste à réduire le déficit structurel, alors qu'une telle règle n'existe ni dans le Traité, ni dans le Pacte de 1997 et cela sans même que les modalités de calcul de ce déficit n'aient donné lieu au débat transparent pourtant officiellement demandé depuis un an ? Il en est de même du nouveau régime des sanctions réclamé par la Commission (cf. *supra*).

sociaux et, enfin, l'avis conforme du Parlement européen : le plus convaincant serait donc d'utiliser la procédure de Cologne (cf. *supra*, chapitre II de la deuxième partie), qui deviendrait par là-même publique.

**Le processus d'élaboration d'un nouveau Pacte devrait ainsi être le premier temps fort de ce dialogue macroéconomique européen renouvelé.** Compte tenu de ce que le nouveau Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité comporte des dispositions qui engageraient désormais le Parlement européen, son adoption finale devrait être l'œuvre conjointe de ce dernier et du Conseil, puisque ces deux instances partagent, du fait de la procédure de co-décision, le pouvoir normatif dans l'Union.

Au-delà de la pertinence des règles institutionnelles, il est certain que la crédibilité et l'efficacité du nouveau Pacte dépendra évidemment du nombre et de la qualité de tous ceux qui l'adopteront.

## II - LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PACTE

La mise en œuvre d'une procédure tout à la fois plus démocratique et plus efficace passe par la mise en cohérence de l'ensemble des procédures et une réévaluation du régime des sanctions.

### A - LA MISE EN COHÉRENCE DE L'ENSEMBLE DES PROCÉDURES

Il convient de continuer à s'appuyer sur des procédures existantes telles que les GOPE ou encore les plans triennaux des finances publiques (quitte à en améliorer l'emploi). En fait, la principale exigence ici, on regrette d'avoir à le rappeler, est certainement d'assurer le fonctionnement démocratique de l'ensemble :

- ceci suppose à l'évidence la question de la transparence de toutes les procédures, dont sait qu'elle n'est aujourd'hui absolument pas assurée ;
- cette exigence démocratique signifie aussi de fournir les délais et les possibilités concrètes de délibération aux partenaires sociaux, de même qu'aux parlements, tant européen que nationaux.

### B - LE RÉGIME DES SANCTIONS

Compte tenu de nos critiques précédentes contre le régime de sanctions de l'actuel Pacte, on comprendra que la mise en œuvre d'une procédure tout à la fois plus démocratique et plus efficace mette en cause aussi bien la nature des sanctions que leur procédure d'instruction et d'adoption.

#### 1. Nature des sanctions

La définition des étapes préalables actuelles ne paraît pas soulever de difficultés particulières. Par contre, nous avons vu que la sanction suprême actuellement prévue est contre-productive. Il nous semble donc préférable de prévoir l'encadrement des déficits publics du pays sanctionné, celui-ci ne pouvant bénéficier du budget de l'Union, du moins dans les limites du dépassement sanctionné, jusqu'à ce qu'il se soit rangé dans le cadre des

décisions collectives. Un pays n'aurait donc ainsi aucun intérêt à dépasser le déficit admis.

## 2. Procédure de mise en œuvre des sanctions

Sans allonger les délais actuels, on devrait distinguer quatre étapes :

- l'initiative et l'instruction de la procédure de sanctions devraient rester de la responsabilité de la Commission ;
- dans cette tâche, elle devrait tenir compte des observations des acteurs du dialogue macroéconomique européen ;
- elle devrait également recueillir l'avis du parlement concerné, sans être toutefois liée par ce dernier ;
- elle transmettrait alors ce dossier d'instruction aux membres de l'Eurogroupe ;

Après le vote de ce dernier (auquel ne participerait pas le pays concerné), la décision finale appartiendrait au Parlement européen<sup>113</sup>.

\*  
\* \* \*

La renégociation du Pacte, en s'inspirant plus ou moins des propositions avancées dans ce chapitre, est-elle vraisemblable ? Le Conseil des ministres des finances européens a apporté, le 7 mars 2003, à cette question un début de réponse : il s'est déclaré « *d'accord avec la Commission pour estimer qu'il n'est pas nécessaire de modifier le Traité ou le Pacte de stabilité et de croissance, non plus que d'introduire de nouveaux objectifs ou de nouvelles règles budgétaires* ». C'est là à l'évidence une position ambiguë et provisoire : ambiguë comme tous les communiqués officiels, en ce qu'il reconnaît pour la première fois, semble-t-il, que la question s'est trouvée posée avec suffisamment de force, tout à la fois pour la Commission et pour le Conseil des ministres, pour qu'ils aient cru nécessaire de fournir une réponse publique ; ambiguë aussi, parce que cette réponse met sur le même plan le Traité et le Pacte, alors que l'on sait que la remise en question du premier serait extrêmement difficile, tandis que la renégociation du second ne pose pas les mêmes difficultés, ce qui apparaît comme une façon plus ou moins habile de cacher le Pacte actuel derrière un texte plus solennel, qui n'est pas, lui, réellement en cause ; réponse provisoire, enfin, car cette position officielle relève évidemment de la méthode Coué, quand elle suppose assurée la reprise progressive de la croissance, qui permettrait de résoudre (de façon quasi-miraculeuse) les obligations budgétaires des uns et des autres. Mais, il faudra bien, comme toujours, réviser les prévisions, et le présent rapport essaie d'apporter, par anticipation en quelque sorte, deux éléments de dédramatisation à cette vraisemblable révision : d'une part, rien n'oblige à jeter

---

<sup>113</sup> Là encore, en toute légitimité, ne devraient prendre part au vote que les parlementaires appartenant à l'ensemble des pays de la zone euro. Il n'est d'ailleurs guère besoin de prévoir à cet égard un (lourd) dispositif constitutionnel : lors de l'adoption par le Parlement européen du nouveau Pacte, un *gentleman's agreement* entre eux pourrait parfaitement suffire.

le Traité avec l'eau sale du Pacte ; d'autre part, un nouveau Pacte, plus légitime, et par là-même plus crédible et efficace, peut être rapidement mis en œuvre.

A tout le moins, le débat sans précédent sur les nouvelles institutions européennes (à travers les travaux de la Convention, présidée par M. Giscard d'Estaing, et la Conférence inter-gouvernementale qui doit lui succéder en vue de l'adoption de la première Constitution de l'Europe) offre de son côté une double opportunité :

- en termes de procédure : le projet de Constitution européenne prévoit de faciliter les « *coopérations renforcées* » ; or, la gouvernance d'une zone monétaire qui ne concerne que la moitié des Etats membres justifie manifestement l'usage de cette procédure ; c'est ainsi que le texte prévoit logiquement de limiter le droit de vote et de sanction aux seuls pays membres de la zone euro ; de même, l'harmonisation sociale et fiscale entre ces pays devrait pouvoir se faire à la majorité qualifiée, supprimant par là-même le droit de veto exercé jusqu'ici notamment par les Britanniques ;
- en termes de valeurs, car le débat sur la légitimité du rôle des différents acteurs dépasse largement les débats entre économistes spécialisés, en ce qu'ils mettent en cause les principes de la démocratie, aussi bien dans la définition des objectifs que dans celui des moyens utilisés et de leur mise en œuvre ; de surcroît, la prise en compte simultanée d'une homogénéité dans les grands objectifs économiques poursuivis et d'une hétérogénéité en bonne partie inévitable dans les actions entreprises pour les atteindre, est une condition d'une meilleure coordination des politiques économiques en Europe mais tout autant d'un équilibre légitime dans les rapports entre tous les Etats membres, qu'ils soient pauvres ou riches, petits ou grands.

Dans ce but, le dialogue macroéconomique doit jouer un rôle incontournable au niveau européen, comme au niveau de chacun des pays membres.



## CONCLUSION

Nous avons, dans la première partie de ce rapport, défendu l'idée, qu'avec la mise en place de l'euro, non seulement la politique conjoncturelle traditionnelle (mélange de politique monétaire et budgétaire) devait être élargie à la question de la répartition des fruits de la croissance et de la compétitivité des entreprises, mais que cet élargissement devait s'appuyer sur un dialogue macroéconomique, dont le processus de Cologne (adopté en juin 1999) nous fournit la meilleure esquisse.

Ceci nous a conduit, dans une seconde partie, à noter que les performances macroéconomiques de la zone euro, jusqu'ici fort décevantes, souffraient d'une insuffisance systémique telle que les instruments de stabilité s'avéraient surabondants, tandis que les stimulations de la croissance – notamment en période de ralentissement – s'avéraient inexistantes. La conclusion en a été qu'une renégociation du Pacte de 1997 s'imposait, pour aboutir à un nouveau Pacte de croissance et d'emploi, dans la stabilité.

Notre troisième partie s'est efforcée de fournir les fondements d'une telle démarche, qui renouvellerait les politiques conjoncturelles en Europe en plaçant le dialogue macroéconomique au cœur du dispositif. Bien entendu, si une telle démarche s'avérait convaincante, il conviendrait d'en préciser l'ensemble des modalités ce qui, dans l'habituelle méthode de travail du Conseil économique et social, relève de l'avis que nous aurons à débattre, au début de l'automne.

Sans vouloir en préjuger dès maintenant, il peut être utile d'indiquer que les recommandations qui pourraient en découler devraient nécessairement concerner tout à la fois le niveau européen et le niveau national, français pour ce qui nous regarde le plus directement :

Au niveau européen, au-delà de l'adoption d'un nouveau Pacte, les conditions de sa mise en application sont essentielles, car elles mettent en cause, au-delà des débats entre économistes, trois questions qui sont au cœur de nos sociétés : en premier lieu, celle, vis à vis de l'opinion, de la transparence de la situation, des prévisions alternatives qu'elle suggère, des différents choix qu'elle présente. Tout autant qu'une question d'éthique, c'est là une question d'efficacité vis-à-vis des citoyens (consommateurs, travailleurs...), des entreprises et des marchés ; en second lieu, la question de la démocratie politique. Il n'est pas imaginable que les parlements, européen et nationaux, continuent d'être pareillement tenus à l'écart des décisions de politique économique, notamment quand se trouve en jeu leur attribut historique par excellence qui est le vote du budget et, par là-même, des impôts et des dépenses publiques ; en troisième lieu, les partenaires sociaux, dont la possibilité de dialogue, avec les autres, et de négociations, entre eux, doit être largement développée, comme ils en ont exprimé à maintes reprises la revendication. Ceci suppose manifestement une révision des procédures et des calendriers, dans laquelle nous n'avons pas vocation à entrer dans le cadre de ce rapport. Nous dirons simplement, pour donner un exemple précis, que le dialogue macroéconomique, qui devrait devenir transparent, devrait évidemment suivre la publication des prévisions mais précéder l'adoption des Grandes orientations des politiques économiques,

comme c'était le cas à l'origine. De plus, l'avis public du Parlement européen devrait être obligatoirement formulé à ce stade. Les arguments de contraintes de calendrier qui ont conduit à l'inversion de ces étapes sont totalement inacceptables par rapport aux principes fondamentaux de démocratie politique et sociale. Or, ces derniers sont au cœur du refus suédois de rejoindre l'euro.

Au niveau français, il s'agit de s'inscrire dans cette démarche européenne, pour les deux mêmes ordres de raison - éthique et efficacité - que précédemment : d'abord pour des raisons de principe puisque, de l'avis général, le rôle du Parlement dans la définition des politiques conjoncturelles est manifestement insuffisant et que celui des partenaires sociaux est l'objet d'un chantier devenu permanent. Leur permettre de fournir leur avis, avant que les propositions de GOPE et de plans triennaux des finances publiques soient adressées aux instances européennes, serait la moindre des choses. De plus, le dialogue macroéconomique, qui existe déjà et que nous proposons de rendre plus lisible au niveau européen, pourrait être utilement transposé au niveau français, y compris dans sa périodicité semestrielle et sa distinction entre une instance technique et une instance « officielle », en s'appuyant autant que faire se peut sur les procédures déjà existantes, qu'on songe à la Commission des comptes de la Nation ou à la Commission nationale de la négociation collective. Son caractère multipartite serait assuré, d'une part, par un représentant du système européen de banque centrale (probablement de la Banque de France) et, d'autre part, par une double représentation du gouvernement français et de la Commission européenne, pour ce qui concerne les pouvoirs exécutifs concernés. Là encore, on ne saurait accepter que les arguments de calendrier puissent venir entraver des principes de démocratie et d'efficacité qui sont manifestement d'essence supérieure.

Dans ce cadre renouvelé, le Conseil économique et social, à travers ses avis semestriels de conjoncture, devrait jouer un rôle éminent dans les phases de préparation et de suivi du dialogue macroéconomique, quitte à modifier son calendrier et ses méthodes, autant que de besoin.

## ANNEXES



## Annexe 1 : Les bases institutionnelles de la gouvernance de la zone euro

**1. Les bases institutionnelles concernant la stabilité des prix***1.1.Extraits du Traité instituant la communauté européenne, concernant les objectifs de la Banque centrale européenne (BCE)**a) Article 2*

*« La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevée, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres.*

*b) Article 4*

1. *« Aux fins énoncées à l'article 2, l'action des Etats membres et de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent Traité, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.*
2. *Parallèlement, dans les conditions et selon les rythmes et les procédures prévus par le présent Traité, cette action comporte la fixation irréversible des taux de change conduisant à l'instauration d'une monnaie unique, l'écu, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté, conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.*
3. *Cette action des Etats membres et de la Communauté implique le respect des principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaire saines et balance des paiements stable ».*

*c) Article 105*

*« L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2. Le SEBC agit conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la*

*concurrence est libre, en favorisant une allocation efficace des ressources et en respectant les principes fixés à l'article 4 ».*

### *1.2. Décision de la BCE, définissant la stabilité des prix*

*« Lors de sa réunion du 13 octobre 1998, le Conseil des gouverneurs de la BCE a arrêté les éléments principaux de la stratégie de politique monétaire pour le SEBC, axée sur la stabilité des prix. Ces éléments concernent : la définition quantitative de l'objectif principal de la politique monétaire unique, la stabilité des prix ; un rôle de premier plan pour la monnaie, une valeur de référence étant assignée à la croissance d'un agrégat monétaire ; et une appréciation des perspectives d'évolution des prix se fondant sur une large gamme d'indicateurs.*

*Comme le stipule le Traité portant création de la Communauté européenne, le maintien de la stabilité des prix constituera l'objectif principal du SEBC. C'est pourquoi la stratégie de politique monétaire du SEBC sera strictement axée sur cet objectif. Dans ce contexte, le Conseil des gouverneurs de la BCE a adopté la définition suivante : « La stabilité des prix est définie comme une progression sur un an de l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) inférieure à 2 % dans la zone euro ». La stabilité des prix doit être maintenue à moyen terme (...).*

*Il convient de souligner trois caractéristiques de cette définition. (1) L'indice harmonisé IPCH fournit la mesure de l'évolution des prix la plus appropriée au regard de la définition de la stabilité des prix adoptée par le SEBC. C'est le seul indice des prix qui sera suffisamment harmonisé dans toute la zone euro au début de la phase III. (2) En décidant d'adopter l'indice IPCH « dans la zone euro », le Conseil des gouverneurs de la BCE montre clairement qu'il prendra ses décisions en fonction des évolutions monétaires, économiques et financières dans l'ensemble de la zone euro. La politique monétaire unique s'inscrira dans une vision d'ensemble de la zone euro ; elle ne réagira pas à des évolutions spécifiques régionales ou nationales. (3) Une « progression inférieure à 2 % » correspond très largement aux définitions actuellement retenues par les banques centrales nationales de la zone euro.*

*En outre, stipuler que « la stabilité des prix doit être maintenue à moyen terme » montre bien que la politique monétaire doit adopter une orientation prospective, axée sur le moyen terme. Elle tient également compte de l'existence d'une instabilité à court terme des prix que la politique monétaire ne peut contrôler.*

*Afin de maintenir la stabilité des prix, le Conseil des gouverneurs de la BCE a décidé d'adopter une stratégie de politique monétaire qui repose sur deux éléments-clés. (1) Un rôle de premier plan est assigné à la monnaie. Ce rôle sera souligné par l'annonce d'une valeur de référence quantifiée pour la croissance d'un agrégat monétaire large. [...] (2) Parallèlement à l'analyse de la croissance monétaire par rapport à la valeur de référence, l'évaluation, fondée sur une large gamme d'indicateurs, des perspectives d'évolution de prix et des risques pour la stabilité des prix dans la zone euro jouera un rôle important dans la stratégie du SEBC. Cette évaluation se fondera sur l'utilisation d'un large éventail de variables économiques et financières comme indicateurs de l'évolution future des prix.*

*Cette stratégie met en évidence l'engagement du Conseil des gouverneurs de la BCE en faveur de son objectif principal et devrait faciliter la réalisation de cet objectif primordial. Elle devrait également garantir la transparence du processus de décision du SEBC et sa responsabilité. En s'appuyant sur cette stratégie, le Conseil des gouverneurs de la BCE informera le public régulièrement et en détail de son appréciation de la situation monétaire, économique et financière dans la zone euro et des raisonnements sous-tendant ses décisions spécifiques ».*

### *1.3. Décision de la BCE du 8 mai 2003*

*« Le Conseil des gouverneurs de la BCE, qui conduit depuis plus de quatre ans la politique monétaire au sein de la zone euro, a procédé à une évaluation approfondie de la stratégie de politique monétaire de la BCE.*

*Cette stratégie, qui fut annoncée le 13 octobre 1998, s'articule autour de trois éléments principaux : une définition quantifiée de la stabilité des prix, un rôle de premier plan assigné à la monnaie dans le cadre de l'évaluation des risques pesant sur la stabilité des prix et une évaluation des perspectives d'évolution des prix reposant sur une large gamme d'indicateurs.*

*Cette stratégie a fonctionné de manière satisfaisante pendant plus de quatre ans. Le Conseil des gouverneurs a cependant jugé utile de procéder à une évaluation de la stratégie à la lumière de l'expérience acquise, en tenant compte du débat public qu'elle suscite et d'une série d'études menées par les experts de l'Eurosystème.*

*« La stabilité des prix est définie comme une progression sur un an de l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) inférieure à 2 % dans la zone euro. La stabilité des prix doit être maintenue à moyen terme ». Ce jour, le Conseil des gouverneurs a confirmé cette définition (qu'il a annoncée en 1998). Parallèlement, le Conseil des gouverneurs a décidé que, dans le cadre de la poursuite de l'objectif de stabilité des prix, il visera à maintenir les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 % à moyen terme. Cette clarification souligne l'engagement de la BCE à aménager une marge de sécurité suffisante pour se prémunir contre les risques de déflation. Elle a également trait à la question de l'existence potentielle d'un biais de mesure de l'IPCH et aux implications des écarts d'inflation au sein de la zone euro.*

*Le Conseil des gouverneurs a confirmé que ses décisions de politique monétaire continueront à être fondées sur une analyse détaillée des risques pesant sur la stabilité des prix. Au fil des années, l'analyse effectuée au titre de chacun des deux piliers de la stratégie de politique monétaire a été approfondie et élargie. Cette démarche sera maintenue. Toutefois, le Conseil des gouverneurs souhaite clarifier la communication externe concernant le recouplement des informations lui permettant de porter un jugement global unique sur les risques pour la stabilité des prix.*

*À cette fin, la déclaration introductory du président de la BCE présentera désormais une nouvelle structure. Elle commencera par l'analyse économique menée pour déterminer les risques à court et moyen termes pesant sur la stabilité des prix. Comme par le passé, elle comprendra une analyse des chocs affectant*

*l'économie de la zone euro et des projections des variables macroéconomiques clés.*

*Elle sera suivie de l'**analyse monétaire** conduite pour apprécier les tendances à moyen et long termes de l'inflation eu égard à la relation étroite existant entre la monnaie et les prix sur longues périodes. Comme précédemment, l'**analyse monétaire** prendra en compte l'évolution d'une large gamme d'indicateurs monétaires, comprenant notamment M3, ses composantes et ses contreparties, en particulier le crédit, ainsi que diverses mesures de l'excédent de liquidité.*

*La nouvelle structure de la déclaration introductory fera mieux ressortir le fait que ces deux perspectives offrent des cadres analytiques complémentaires à l'appui de l'évaluation globale par le Conseil des gouverneurs des risques pour la stabilité des prix. À cet égard, l'**analyse monétaire** apporte principalement un élément de recouplement, dans une perspective à moyen et à long terme, des indications à court et à moyen terme ressortant de l'**analyse économique**.*

*Afin de souligner le caractère à plus long terme de la valeur de référence pour la croissance monétaire, qui sert de point de repère pour l'**analyse des évolutions monétaires**, le Conseil des gouverneurs a en outre décidé de ne plus procéder à un réexamen annuel de la valeur de référence. Il continuera cependant à analyser les conditions et les hypothèses sous-jacentes (...) ».*

## **2. Les bases institutionnelles, concernant la stabilité des finances publiques**

### *2.1. Article 104 C du Traité instituant la Communauté européenne concernant la stabilité des finances publiques*

*1. Les États membres évitent les déficits publics excessifs.*

*2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères ci-après :*

- a. si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins :*
  - que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,*
  - ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ;*
- b. si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.*

*Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé au présent Traité.*

3. Si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre.

La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre.

4. Le comité prévu à l'article 109 C rend un avis sur le rapport de la Commission.

5. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis au Conseil.

6. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.

7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adresse des recommandations à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques.

8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.

9. Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation.

En pareil cas, le Conseil peut demander à l'État membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet État membre.

10. Les droits de recours prévus aux articles 169 et 170 ne peuvent être exercés dans le cadre des paragraphes 1 à 9 du présent article.

11. Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, d'intensifier une ou plusieurs des mesures suivantes :

- exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné ;

- exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;
- imposer des amendes d'un montant approprié.

*Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.*

*12. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions visées aux paragraphes 6 à 9 et 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'État membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet État membre.*

*13. Lorsque le Conseil prend ses décisions visées aux paragraphes 7 à 9, 11 et 12, le Conseil statue sur recommandation de la Commission à une majorité des deux tiers des voix de ses membres, pondérées conformément à l'article 148, paragraphe 2, les voix du représentant de l'État membre concerné étant exclues.*

*14. Des dispositions complémentaires relatives à la mise en oeuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé au présent Traité.*

*Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la BCE, arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.*

*Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, fixe, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994, les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole ».*

## *2.2. Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité instituant la Communauté européenne*

### **« Les hautes parties contractantes,**

*Désireuses de fixer les modalités de la procédure concernant les déficits excessifs visés à l'article 104 C du traité instituant la Communauté européenne,*

*Sont convenues des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité instituant la Communauté européenne.*

### **Article premier**

*Les valeurs de référence visées à l'article 104 C, paragraphe 2, du traité sont les suivantes :*

- 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ;
- 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché.

### **Article 2**

À l'article 104 C du traité et dans le présent protocole, on entend par :

- *public : ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés ;*
- *déficit : le besoin net de financement, tel que défini dans le système européen de comptes économiques intégrés ;*
- *investissement : la formation brute de capital fixe, telle que définie dans le système européen de comptes économiques intégrés ;*
- *dette : le total des dettes brutes, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au premier tiret.*

### **Article 3**

*En vue d'assurer l'efficacité de la procédure concernant les déficits excessifs, les gouvernements des États membres sont responsables, aux termes de la présente procédure, des déficits du gouvernement général tel qu'il est défini à l'article 2, premier tiret. Les États membres veillent à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu du Traité. Les États membres notifient rapidement et régulièrement à la Commission leurs déficits prévus et effectifs ainsi que le niveau de leur dette.*

### **Article 4**

*Les données statistiques utilisées pour l'application du présent protocole sont fournies par la Commission ».*

#### **2.2. Résolution du Conseil européen sur le Pacte de stabilité et de croissance (Amsterdam, 1997)**

*« I. Réuni à Madrid en décembre 1995, le Conseil européen a confirmé qu'il était d'une importance essentielle d'assurer la discipline budgétaire pendant la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM). A Florence, six mois plus tard, il l'a répété et à Dublin, en décembre 1996, il est parvenu à un accord sur les principaux éléments du Pacte de stabilité et de croissance. Pendant la troisième phase de l'UEM, les Etats membres évitent les déficits excessifs des administrations publiques ; cette obligation est clairement inscrite dans le Traité. Le Conseil européen souligne qu'il importe de maintenir des finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable génératrice d'emploi. Il convient aussi de veiller à ce que les politiques budgétaires nationales viennent à l'appui de politiques monétaires axées sur la stabilité. L'adhésion à l'objectif qui consiste à parvenir à une situation budgétaire saine proche de l'équilibre ou excédentaire permettra à tous les Etats membres de*

*faire face aux fluctuations conjoncturelles normales tout en maintenant leur déficit budgétaire en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB.*

*II. Lors de sa réunion de Dublin en décembre 1996, le Conseil européen a demandé que l'élaboration d'un Pacte de stabilité et de croissance se fasse conformément aux procédures et aux principes établis dans le traité. Ce Pacte de stabilité et de croissance ne modifie en rien les critères définis pour la participation à la troisième phase de l'UEM, soit dans le premier groupe, soit par la suite. Les Etats membres demeurent responsables de leur politique budgétaire nationale, sous réserve des dispositions du traité. Ils prendront les mesures nécessaires pour faire face à leurs responsabilités conformément à ces dispositions.*

*III. Le Pacte de stabilité et de croissance, qui a à la fois un objectif préventif et dissuasif, est constitué de la présente résolution et de deux règlements du Conseil, l'un relatif au renforcement de la surveillance des situations budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, et l'autre visant à accélérer et clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.*

*IV. Le Conseil européen invite solennellement toutes les parties, à savoir les Etats membres, le Conseil et la Commission, à mettre en oeuvre le traité ainsi que le Pacte de stabilité et de croissance d'une manière rigoureuse et rapide. La présente résolution entend fournir des orientations politiques fermes aux parties qui mettront en oeuvre le Pacte de stabilité et de croissance. A cette fin, le Conseil européen a arrêté les orientations suivantes :*

***Les Etats membres***

*1. s'engagent à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire, conformément à leurs programmes de stabilité ou de convergence, et à prendre les mesures budgétaires correctrices qu'ils jugent nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans leurs programmes de stabilité ou de convergence dès qu'ils disposent d'informations indiquant un dérapage sensible, effectif ou prévisible, par rapport à ces objectifs ;*

*2. sont invités à rendre publiques, de leur propre initiative, les recommandations qui leur sont adressées par le Conseil conformément à l'article 103 paragraphe 4 ;*

*3. s'engagent à prendre les mesures budgétaires correctrices qu'ils jugent nécessaires pour atteindre les objectifs de leurs programmes de stabilité ou de convergence lorsqu'ils reçoivent un avertissement sous la forme d'une recommandation adressée par le Conseil conformément à l'article 103 paragraphe 4 ;*

*4. mettront en oeuvre les ajustements budgétaires correcteurs qu'ils jugent nécessaires dans les plus brefs délais lorsqu'ils reçoivent des informations indiquant qu'il existe un risque de déficit excessif ;*

*5. corrigent les déficits excessifs le plus rapidement possible après leur apparition ; cette correction devrait être réalisée au plus tard l'année suivant la constatation du déficit excessif, sauf circonstances particulières ;*

6. sont invités à rendre publiques, de leur propre initiative, les recommandations qui leur sont adressées conformément à l'article 104 C paragraphe 7 ;

7. s'engagent à ne pas invoquer le bénéfice de l'article 2 paragraphe 3 du règlement du Conseil visant à accélérer et clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs à moins de connaître une grave récession ; pour évaluer la gravité de la récession économique, les Etats membres prendront en principe comme référence une baisse annuelle du PIB en termes réels d'au moins 0,75 %.

#### ***La Commission***

1. exercera le droit d'initiative que lui confère le Traité de manière à faciliter le fonctionnement rigoureux, rapide et efficace du Pacte de stabilité et de croissance ;

2. présentera sans tarder les rapports, avis et recommandations nécessaires pour permettre au Conseil de prendre des décisions conformément aux articles 103 et 104 C, facilitant ainsi le fonctionnement efficace du système d'alerte rapide ainsi que le déclenchement rapide et l'application rigoureuse de la procédure concernant les déficits excessifs ;

3. s'engage à élaborer un rapport, conformément à l'article 104 C paragraphe 3, lorsqu'il y a un risque de déficit excessif ou lorsque le déficit public prévu ou effectif dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB, déclenchant ainsi la procédure prévue à l'article 104 C paragraphe 3 ;

4. s'engage, au cas où elle estime qu'un déficit dépassant 3 % du PIB n'est pas excessif et que cet avis n'est pas conforme à celui du comité économique et financier, à présenter par écrit au Conseil les raisons justifiant sa position ;

5. s'engage, sur demande du Conseil conformément à l'article 109 D, à formuler en principe une recommandation sur la base de laquelle le Conseil décide s'il y a ou non un déficit excessif conformément à l'article 104 C paragraphe 6.

#### ***Le Conseil***

1. s'engage à mettre en œuvre de manière rigoureuse et rapide tous les éléments du Pacte de stabilité et de croissance relevant de sa compétence ; il prendra les décisions nécessaires au titre des articles 103 et 104 C aussi rapidement que possible ;

2. est instamment invité à considérer les délais prévus pour l'application de la procédure concernant les déficits excessifs comme des délais maximum ; ainsi, le Conseil, statuant conformément à l'article 104 C paragraphe 7, recommande que les déficits excessifs sont corrigés le plus rapidement possible après leur apparition et au plus tard l'année suivant leur constatation, sauf circonstances particulières ;

3. est invité à infliger systématiquement des sanctions si un Etat membre participant ne prend pas les mesures nécessaires pour mettre fin à une situation de déficit excessif selon les recommandations adressées par le Conseil ;

*4. est instamment invité à exiger un dépôt non productif d'intérêts chaque fois que le Conseil décide d'infliger des sanctions à un Etat membre participant conformément à l'article 104 C paragraphe 11 ;*

*5. est instamment invité à convertir systématiquement un dépôt en amende deux ans après la décision d'infliger des sanctions conformément à l'article 104 C paragraphe 11, sauf s'il estime que le déficit excessif a été corrigé ;*

*6. est invité à exposer systématiquement par écrit les raisons qui justifient une décision de ne pas agir si, à un moment quelconque de la procédure concernant les déficits excessifs ou de la procédure de surveillance des situations budgétaires, le Conseil n'a pas statué sur recommandation de la Commission et, dans ce cas, à rendre public le vote de chacun des Etats membres ».*

## Annexe 2 : Le Traité d'Amsterdam et les processus de Luxembourg et de Cardiff

**1. Le Traité d'Amsterdam et le processus de Luxembourg**

Après l'inscription de l'emploi parmi les priorités de l'agenda communautaire à partir du sommet d'Edimbourg (11 décembre 1992), confirmée par le « *Livre Blanc* » de 1993<sup>114</sup>, puis confortée par l'adoption au sommet d'Essen (9 décembre 1994) de priorités d'action pour l'emploi, le Traité approuvé à Amsterdam en juin 1997 a marqué une nouvelle étape dans le développement de la stratégie européenne en la matière. Pour la première fois, au niveau de l'Union européenne, les politiques économiques et de l'emploi sont clairement reconnues comme faisant partie de la même démarche et les questions de l'emploi sont explicitement reconnues comme d'une importance égale à celle d'autres aspects essentiels de la politique économique de l'Union européenne, comme l'atteste l'insertion dans le Traité d'un titre spécifique sur l'emploi (titre VIII).

Le Traité reconnaît ainsi que la responsabilité première de la conception et de la mise en œuvre de la politique de l'emploi incombe aux Etats membres. Il souligne, par ailleurs, que : « *Les Etats membres [...] considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action...* » (Article 2).

Il prône la mise en œuvre d'une action au niveau communautaire en assignant explicitement à l'Union l'objectif d'assurer un niveau élevé d'emplois : « *L'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté* » (Article 3).

Le trait saillant qui revient tout au long du Traité est la reconnaissance de l'interdépendance des politiques de l'emploi menées dans les Etats membres et la nécessité de les coordonner de manière à garantir que les mesures de soutien de l'emploi prises dans un Etat membre n'influent pas négativement sur les initiatives éventuellement prises par d'autres. Le rôle de l'Union dans la coordination des politiques de l'emploi est renforcé par plusieurs dispositions de ce titre sur l'emploi qui prévoient, en particulier, que :

- les Etats membres et la Communauté collaborent au développement d'une stratégie coordonnée de l'emploi ;
- la Communauté encourage et soutient la coopération des Etats membres au moyen, si nécessaire, d'une action complémentaire ;
- le Conseil européen élabore les lignes directrices dont les Etats membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi ;
- les Etats membres rendent compte chaque année des mesures prises pour mettre en œuvre leurs politiques de l'emploi et le Conseil examine la manière selon laquelle les Etats membres ont appliqué leur politique et, le cas échéant, leur soumet des recommandations spécifiques ;

---

<sup>114</sup> « *Croissance, compétitivité, emploi – les défis et les pistes pour entrer dans le 21ème siècle* », COM (93) 700, décembre 1993.

- le Conseil adopte des mesures pour encourager la coopération, l'échange d'informations et l'innovation entre les Etats membres dans le domaine de l'emploi.

**Lignes directrices et plan national pour l'emploi :  
les étapes du processus de Luxembourg**

***Elaboration/Approbation des lignes directrices***

1. La Commission, en automne, élabore des lignes directrices en matière de politiques d'emploi qui soient compatibles avec les grandes orientations.
2. Le Conseil d'affaires sociales, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi, adopte les lignes directrices à la majorité qualifiée.
3. Le Conseil européen de décembre approuve les lignes directrices et des conclusions sur la situation de l'emploi dans la Communauté.

***Suivi du processus***

1. Chaque Etat membre transmet à la Commission et au Conseil d'affaires sociales, vers mi-juin, son plan d'action national pour l'emploi. Ce document comprend un rapport sur les principales mesures prises en matière de politique d'emploi et sur les principales mesures qu'il entend mettre en œuvre pour l'avenir.
2. La Commission prépare, en automne, un projet de rapport conjoint (Conseil-Commission) sur l'emploi où elle examine la conformité des politiques menées par les Etats membres avec les lignes directrices et évalue les résultats sur la performance du marché du travail. Sur la base de ce rapport, la Commission peut aussi présenter au Conseil une recommandation pour des recommandations du Conseil aux Etats membres.
3. Le Conseil adopte le rapport conjoint sur l'emploi. Statuant à la majorité qualifiée et sur la proposition de la Commission, il peut adresser, s'il l'estime nécessaire, des recommandations à l'intention des Etats membres.
4. Le processus recommence avec la préparation des lignes directrices pour l'année suivante de la part de la Commission.

## **2. Le processus de Cardiff**

Cette procédure sur la réforme structurelle, adoptée sous la présidence britannique au Conseil européen de Cardiff en juin 1998, a pour objet l'impulsion des réformes économiques visant à améliorer le fonctionnement des marchés de biens, de services et de capitaux. Les réformes structurelles ne constituent pas un objectif en soi mais un moyen de renforcer la croissance et son contenu en emplois. En outre, le processus fournit une contribution à la préparation des Grandes orientations des politiques économiques (GOPE).

Dans la pratique, la procédure comporte quatre étapes :

- les Etats membres remettent à la Commission un rapport annuel (« *progress report* ») où ils font état des réformes structurelles mises en place récemment et envisagées ;
- la Commission, s'appuyant sur les rapports nationaux, élabore un rapport annuel sur le fonctionnement des marchés et les réformes mises en place. Elle publie ces rapports en janvier de chaque année ;
- le Comité de politique économique (CPE), sur la base des rapports nationaux, effectue un examen pays par pays des réformes

structurelles dans les Etats membres. Le premier examen a été effectué au printemps 1999 et les conclusions ont été présentées par le président du CPE au Conseil Ecofin (réunissant les ministres de l'économie et des finances de l'Union) en octobre de la même année ;

- le Conseil Ecofin, suite à la présentation de l'examen fait par le CPE des réformes sur les marchés des biens et des capitaux, engage un débat sur les réformes économiques et poursuit une révision par les pairs.



Annexe 3 : Résolution du Conseil européen sur le Pacte européen pour l'emploi  
(Cologne, juin 1999)

*« Lors de sa réunion des 3 et 4 juin 1999 à Cologne, le Conseil européen, rappelant les conclusions du Conseil européen de Vienne, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'un Pacte européen pour l'emploi, rappelant la résolution du Conseil européen de Luxembourg sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'UEM, rappelant les résolutions du Conseil européen d'Amsterdam sur le Pacte de stabilité et de croissance et sur la croissance et l'emploi, rappelant les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen de Luxembourg sur l'emploi, rappelant les conclusions du Conseil européen de Cardiff concernant les réformes économiques et les finances publiques saines en tant que fondements de la croissance, de la prospérité et de l'emploi, et approuvant le rapport de la présidence, du 31 mai 1999, intitulé "Pacte européen pour l'emploi : coopération plus étroite en vue de favoriser l'emploi et les réformes économiques en Europe", y compris le memorandum intitulé "Les jeunes et l'Europe - notre avenir", qui la complète,*

*a adopté la résolution suivante :*

***I - DAVANTAGE D'EMPLOIS : UNE PRIORITÉ ABSOLUE***

*1. Le Conseil européen considère qu'un niveau élevé d'emploi est la clé de la prospérité économique, de la justice et de la cohésion sociale. La lutte contre le chômage, dont le niveau est beaucoup trop élevé, est dès lors l'objectif le plus important de notre politique économique et sociale. L'augmentation du niveau de l'emploi dans le marché unique est fonction d'une amélioration des conditions macroéconomiques sous-jacentes, de la capacité d'insertion professionnelle et des qualifications de la main-d'œuvre, d'un fonctionnement satisfaisant des marchés du travail et de l'existence de marchés des biens, des services et des capitaux efficaces et concurrentiels au niveau des Etats membres et de la Communauté. L'introduction de l'euro a considérablement amélioré les conditions permettant d'augmenter la croissance et l'emploi. Afin de pouvoir exploiter pleinement ces possibilités et de parvenir à une croissance plus dynamique et à un niveau d'emploi plus élevé tout en préservant la stabilité des prix, la stratégie visant à favoriser les investissements et l'innovation doit être renforcée. A cette fin, le Conseil européen s'engage à accroître les efforts dans les Etats membres et à coopérer plus étroitement au sein de l'Union européenne. Ce sont là les objectifs servis par le Pacte européen pour l'emploi, que le Conseil européen considère comme le fondement et le cadre d'un processus durable visant à augmenter la croissance et le niveau de l'emploi et qui est conforme aux grandes orientations des politiques économiques, le principal instrument de la coordination des politiques économiques au sein de la Communauté. Grâce à cette approche, l'Union apporte également une contribution positive à la solution des problèmes auxquels est confrontée l'économie mondiale.*

*2. A la stratégie coordonnée en faveur de l'emploi et aux réformes économiques, s'ajoute le dialogue macroéconomique, qui constitue le troisième axe du Pacte européen pour l'emploi. Ce nouvel élément vise à améliorer les conditions nécessaires à un dosage des politiques macroéconomiques établi en coopération et propre à favoriser la croissance et l'emploi tout en préservant la stabilité des prix. Avec ces trois axes du Pacte européen pour l'emploi, qui se soutiennent et se renforcent mutuellement, l'Union intègre sa politique en faveur d'un niveau d'emploi plus élevé dans une stratégie globale visant à renforcer le développement dynamique de nos économies.*

*3. Dans les grandes orientations des politiques économiques, les Etats membres et la Communauté conviennent chaque année des principaux éléments de leur politique économique ; dans les lignes directrices pour l'emploi, les Etats membres et la Communauté conviennent chaque année des principaux éléments de la stratégie coordonnée en faveur de l'emploi ; dans les rapports de suivi de Cardiff sur les réformes économiques, les Etats membres et la Communauté font état des réformes économiques qui ont été entreprises et indiquent dans quel sens iront les efforts futurs dans ce domaine. Ces procédures bien établies fournissent le cadre approprié qui permettra d'alimenter le Pacte européen pour l'emploi en éléments supplémentaires adaptés aux exigences en constante évolution.*

## ***II. LA STRATÉGIE COORDONNÉE EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES SONT EN BONNE VOIE***

*4. Le Conseil européen réaffirme son engagement à l'égard de la stratégie coordonnée en faveur de l'emploi (processus de Luxembourg) et des réformes économiques (processus de Cardiff). Améliorer la capacité d'insertion professionnelle, notamment des personnes désavantagées sur le marché du travail, et aider les chômeurs à acquérir les connaissances et les qualifications dont ils ont besoin, développer l'esprit d'entreprise, encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs et améliorer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sont les éléments fondamentaux de cette stratégie. Le Conseil européen estime que des réformes structurelles des marchés de l'emploi, des produits et des capitaux sont essentielles afin d'assurer que les entreprises européennes seront concurrentielles sur les marchés mondiaux et que le potentiel de croissance des économies européennes sera pleinement exploité. Le Conseil européen souhaite également souligner à cet égard l'importance de la poursuite du dialogue qui a lieu au sein du Comité permanent de l'emploi entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux sur la stratégie coordonnée en faveur de l'emploi.*

## ***III. UN DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE POUR FAVORISER LA CROISSANCE ET L'EMPLOI***

*5. Pour permettre une croissance forte de l'emploi tout en préservant la stabilité des prix, les politiques fiscale et monétaire et l'évolution salariale doivent être interactives et se soutenir mutuellement. Le Conseil européen demande à toutes les personnes qui décident de la politique économique et de l'emploi ou qui influent sur celle-ci de contribuer à la création de davantage d'emplois sur la*

*base d'une croissance forte et non inflationniste, tout en respectant leur indépendance et leur autonomie dans leurs domaines de compétence respectifs. Dans le cadre d'un dialogue macroéconomique fondé sur la confiance réciproque, il conviendrait d'échanger de façon appropriée informations et opinions concernant la manière dont la politique macroéconomique doit être conçue afin d'augmenter et d'exploiter pleinement les possibilités de croissance et d'emploi.*

*6. Le Conseil européen estime nécessaire, outre les processus de Luxembourg et de Cardiff, de mettre en place un dialogue macroéconomique régulier dans le cadre du Conseil ECOFIN, en coopération avec le Conseil "Travail et Affaires sociales" et avec la participation de représentants des deux formations du Conseil, de la Commission, de la Banque centrale européenne et des partenaires sociaux. Ce dialogue devrait se dérouler et être préparé au niveau technique conformément aux modalités exposées dans le rapport de la présidence sur le Pacte européen pour l'emploi.*

*7. Le Conseil européen se félicite de la déclaration des partenaires sociaux européens sur le Pacte européen pour l'emploi. Le Conseil européen salue également la volonté des partenaires sociaux et des autorités monétaires de participer au dialogue macroéconomique ».*



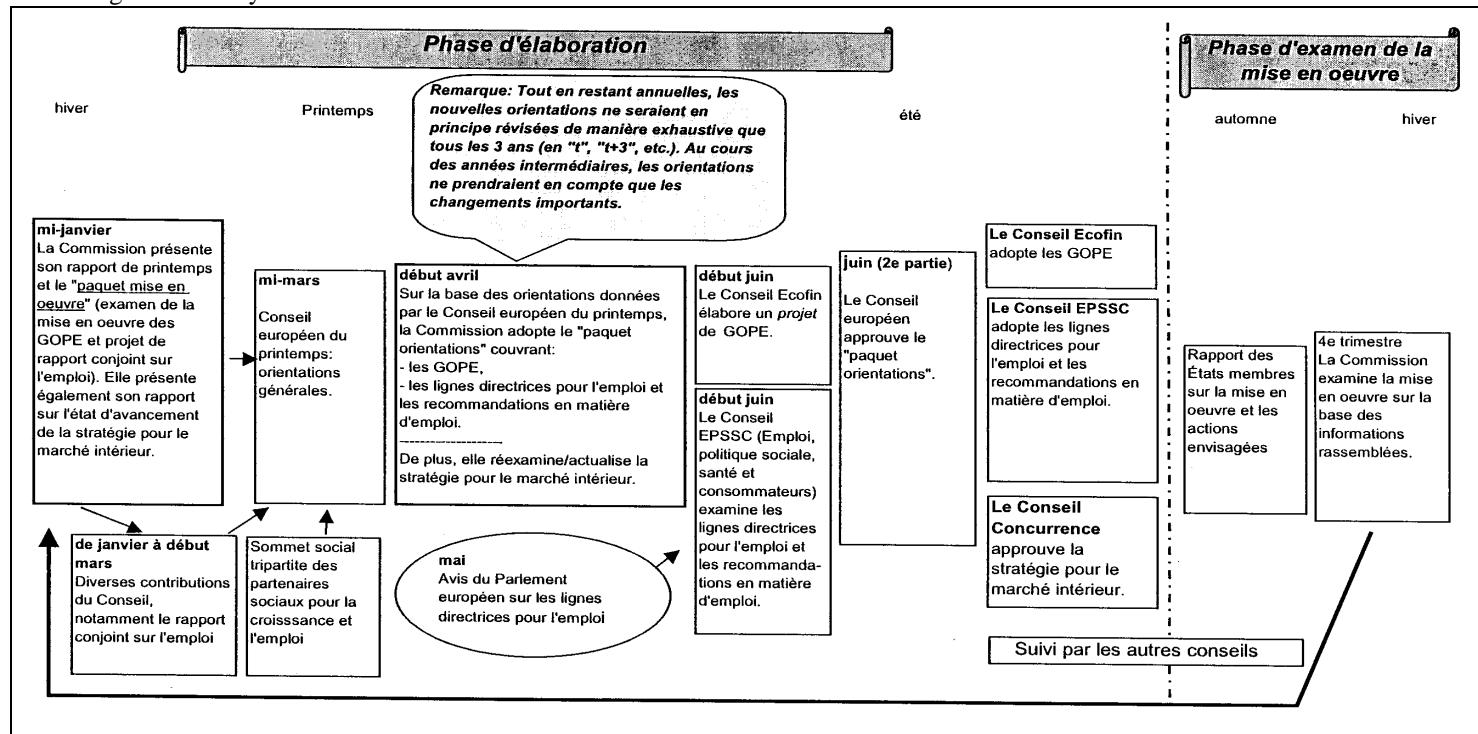
#### Annexe 4 : La procédure d’élaboration des GOPE et le dispositif français

Les Grandes orientations de politiques économiques (GOPE) relèvent de l’article 99 du Traité instituant la communauté européenne. Elles constituent le cadre théorique de tous les processus de coordination macroéconomique et comprennent un rapport d’ensemble assorti d’avis sur chaque pays pouvant inclure des recommandations. Les enceintes d’examen des GOPE sont, outre le Comité de la protection sociale et le Comité de l’emploi, le Comité économique et financier (CEF) et le Comité de politique économique (CPE), dont la présidence est élue et non assurée par le Conseil :

- le CEF a été créé en 1998 à la place du Comité monétaire de 1958 (article 114 du Traité). Sa mission est centrée sur le suivi de la situation économique et financière et l’établissement d’un rapport au Conseil et à la Commission pour les recommandations requises dans le cadre de la surveillance multilatérale. Il comprend deux représentants par Etat membre (pour la France, un représentant de la direction du Trésor et un représentant de la Banque de France) auxquels se joignent la Commission et la BCE ;
- le CPE a été créé en 1974 par la fusion de trois comités (article 272 du Traité). Conformément au texte le concernant en date du 29 septembre 2000, sa mission se focalise sur les travaux concernant les marchés, le rôle et l’efficacité du secteur public, la viabilité à long terme des finances publiques, les bilans par pays pour les GOPE, l’emploi, etc. Il comprend quatre membres par Etat membre (émanant de la direction de la prévision pour la France) plus la commission et la BCE.

Le processus se déroule de janvier à juillet conformément au diagramme ci-dessous.

Diagramme du cycle rationalisé de coordination



Source : Communication de la Commission concernant la rationalisation des cycles annuels de coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi, COM (2002) 487 final du 03/09/2002.

Une fois que ces groupes ont travaillé, une discussion intervient au Conseil Ecofin. C'est la direction chef de file du ministère des finances (direction du trésor, du budget, de la législation fiscale), qui définit pour la France une première position, validée en interministériel quelques jours avant le Conseil. Toutes les positions exprimées officiellement sont préparées par le secrétariat général du Comité interministériel pour les question de coopération économique européenne (SGCI) avec des secteurs compétents différents selon les sujets (ouverture du réseau ferroviaire, dispositions sur l'emploi ou les affaires sociales, dispositions de nature environnementale...).



Annexe 5 : Extraits des conclusions du Conseil européen de Lisbonne (23 et 24 mars 2000)

« *L'Union s'est aujourd'hui fixé un **nouvel objectif stratégique** pour la décennie à venir : devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. La réalisation de cet objectif nécessite une **stratégie globale** visant à :*

- préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance, au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la R&D, ainsi que par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation et par l'achèvement du marché intérieur ;*
- moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale ;*
- entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques ;*
- cette stratégie doit permettre à l'Union de rétablir les conditions propices au plein emploi et de renforcer la cohésion régionale en son sein. Le Conseil européen doit fixer un objectif pour le plein emploi en Europe dans une nouvelle société naissante, mieux adaptée aux choix personnels des femmes et des hommes. Pour autant que les mesures évoquées ci-après soient mises en œuvre dans un contexte macroéconomique sain, un taux de croissance économique moyen de 3 % environ devrait être une perspective réaliste pour les années à venir. [...]*

*Le processus de Luxembourg, qui repose sur l'élaboration, au niveau de la Communauté, de lignes directrices pour l'emploi et sur leur transposition en plans nationaux pour l'emploi, a permis à l'Europe de réduire substantiellement le chômage. L'évaluation à mi-parcours devrait donner un nouvel élan à ce processus en enrichissant les lignes directrices et en leur assignant des objectifs plus concrets, en établissant des liens plus étroits avec les autres politiques concernées et en définissant des procédures permettant de mieux y associer les différents acteurs. Les partenaires sociaux doivent être associés plus étroitement à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des lignes directrices appropriées.*

*Dans ce contexte, le Conseil et la Commission sont invités à aborder les quatre domaines clés ci-après :*

- améliorer la capacité d'insertion professionnelle et réduire le déficit de qualification, notamment en fournissant aux services de l'emploi une base de données européenne sur les possibilités d'emploi et d'apprentissage ; favoriser la mise en œuvre de programmes visant spécifiquement à permettre aux chômeurs de combler leur manque de qualification ;*
- accorder plus d'importance à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, composante essentielle du modèle social européen, notamment en encourageant les partenaires sociaux à conclure des accords sur l'innovation et sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, en exploitant, grâce à une gestion souple du temps de travail et à l'alternance formation-emploi, la complémentarité entre cette éducation et cette formation et la capacité d'adaptation et en créant un prix européen pour les firmes pionnières. Il conviendrait d'évaluer les progrès réalisés au regard de ces objectifs ;*
- accroître l'emploi dans les services, y compris les services personnels, secteur dans lequel la pénurie se fait le plus sentir ; les initiatives privées, publiques ou du secteur associatif peuvent être intégrées à cet effort, en prévoyant des solutions appropriées pour les catégories les plus défavorisées ;*
- améliorer l'égalité des chances sous tous ses aspects, y compris en réduisant la ségrégation professionnelle et en permettant de concilier plus aisément vie professionnelle et vie familiale, notamment en fixant un nouveau critère d'évaluation des performances relatif à l'amélioration des structures de garde d'enfants.*

*Le Conseil européen estime que l'objectif global de ces mesures devrait consister, sur la base des statistiques disponibles, à porter le taux d'emploi (actuellement de 61 % en moyenne) à un niveau aussi proche que possible de 70 % d'ici 2010 et à faire en sorte que la proportion de femmes actives (actuellement de 51 % en moyenne) dépasse 60 % en 2010. Compte tenu de leurs situations de départ différentes, les Etats membres devraient envisager de fixer des objectifs nationaux pour un taux d'emploi accru. La population active sera ainsi d'autant plus importante et la viabilité des régimes de protection sociale s'en trouvera renforcée. »*

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Les niveaux et les périodicités de négociation salariale dans les pays de zone euro en 2000 .....	20
Tableau 2 :	La croissance du PIB en volume dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003) .....	33
Tableau 3 :	Evolution de l'emploi total dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003) .....	34
Tableau 4 :	Le niveau du chômage dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003) .....	34
Tableau 5 :	L'évolution de l'investissement total en volume dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003) .....	35
Tableau 6 :	L'évolution de la productivité apparente du travail par personne employée dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003) .....	35
Tableau 7 :	Evolution du coût salarial unitaire en termes réels dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003) .....	36
Tableau 8 :	Les soldes budgétaires des administrations publiques dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003) .....	41
Tableau 9 :	Le niveau de la dette publique dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003) .....	42
Tableau 10 :	L'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisée, dans la zone euro et les quatre principaux pays qui la composent (1999-2003) .....	43
Tableau 11 :	Les différences d'inflation dans la zone euro (1995-2002) .....	45
Tableau 12 :	La diversité des taux d'intérêt réels à court terme dans la zone euro .....	47
Tableau 13 :	Le délai d'ajustement de l'emploi à la production dans la zone euro .....	80
Tableau 14 :	La somme des élasticités-prix du commerce extérieur 1981-1987 .....	82
Tableau 15 :	Les ajustements sur le marché du travail .....	82
Graphique 1 :	Le taux de change euro/dollar depuis janvier 1999 .....	32
Graphique 2 :	Part de l'investissement public dans le PIB .....	42
Graphique 3 :	Les différences d'inflation dans la zone euro (1995-2002) .....	46
Graphique 4 :	Inflation et déficit/excédent public dans la zone euro et les quatre principaux pays membres en 2002 .....	49

Graphique 5 : Le taux de croissance annuel de M3, l'inflation (IPCH) dans la zone euro, et le taux d'intérêt directeur de la Banque centrale européenne (1999-2003) .....	56
Encadré 1 : L'effet Balassa-Samuelson .....	48
Encadré 2 : Les dépenses publiques peuvent-elles être efficaces ? .....	62
Encadré 3 : La relation entre le déficit et l'endettement .....	63
Encadré 4 : Le solde structurel des administrations publiques .....	69

## TABLE DES SIGLES

BCE	:	Banque centrale européenne (BCE)
CEEP	:	Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général
CES	:	Confédération européenne des syndicats
GOPE	:	Grandes orientations des politiques économiques
IPCH	:	Indice des prix à la consommation harmonisée
ISE	:	Institut syndical européen
IUNICE	:	Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe
MIT	:	Massachussets Institute of Economy
NAIRU	:	<i>taux de chômage non accélérateur d'inflation</i>
OFCE	:	Observatoire français des conjonctures économiques
PIB	:	Produit intérieur brut
SGCI	:	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
UEM	:	Union économique et monétaire