



**GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE
Président : Jacques Delors**

en collaboration avec le

**CENTRO EUROPA RICERCHE
Président : Giorgio Ruffolo**

Réussir l'Union Economique et Monétaire

Études et recherches n° 6

Mars 1999

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

Etude disponible également en allemand, en anglais et en italien.

© Notre Europe, Mars 1999.

Centro Europa Ricerche

Le Centro Europa Ricerche – CER est un centre de recherche économique qui a été constitué en 1981 à Rome par un groupe d'économistes parmi lesquels Giorgio Ruffolo, Député européen et ancien Ministre de l'Environnement, Luigi Spaventa, Professeur d'Economie Politique à l'Université de Rome et ancien Ministre du Budget et de la Programmation, Antonio Pedone, Professeur de Sciences des Finances à l'Université de Rome et président du CREDIOP.

Le Président du CER est Giorgio Ruffolo, l'administrateur délégué Ettore Carettoni, le directeur Enrico Flaccadoro. Le Comité Scientifique est formé par: Claudio De Vincenti, Antonio Di Majo, Maurizio Di Palma, PierCarlo Padoan, Maurizio Pala, Antonio Pedone, Giovanni Pittaluga, Giorgio Ruffolo, Luigi Spaventa, Salvatore Tutino. La structure permanente du CER est constituée d'environ vingt personnes entre économistes juniors et consultants choisis parmi l'élite du monde académique. Le CER étudie l'économie italienne dans le contexte européen. Il publie, tous les ans, trois recherches de prévision à court et moyen terme, concernant l'économie italienne, et trois études sur les principaux problèmes de la politique économique. Les Rapporti CER, publiés tous les deux mois, sont réservés aux abonnés et sont l'objet de débats avec la participation d'experts du CER et du monde politique et économique. Le CER a aussi une activité d'étude et de conseil sur de nombreux thèmes économiques. Après dix ans d'activité, le CER a plus de cent abonnés: banques, groupements d'entreprises, administrations de l'Etat, universités.

La contribution du CER à la présente étude a été dirigée par le Professeur PierCarlo Padoan.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de cinq chercheurs originaires de divers pays (Allemagne, Italie, Portugal et Royaume-Uni), animée par Christine Verger, Secrétaire Générale de l'association.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

La contribution de Notre Europe à la présente étude a été préparée par Francesco Fini et a bénéficié des conseils du Professeur Christian de Boissieu.

Avant-propos

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'euro est devenu la monnaie de onze pays européens qui, espérons-le, seront rapidement rejoints par d'autres. Grâce à la monnaie unique et même avant qu'elle ne soit lancée, les pays participant à l'UEM ont réussi à traverser la tourmente financière sans trop d'encombres, du moins sur le plan monétaire.

L'euro ne peut cependant pas se limiter à ce rôle de bouclier défensif. Il doit aller plus loin et devenir un instrument de progrès économique et social pour les Européens et un facteur de stabilité pour l'économie mondiale dans son ensemble.

Pour y parvenir, nous considérons que, dans le droit fil des traités, l'équilibre doit être réalisé, comme cela est le cas au niveau de chaque pays, entre le pôle économique et le pôle monétaire. A cette condition, mais à cette condition seulement, pourra alors se concrétiser cette indispensable valeur ajoutée que la coopération au niveau européen peut apporter aux efforts menés à l'échelon national.

Le lancement de l'euro a été une réussite. Reste maintenant à réussir l'Union Economique et Monétaire pour réaliser tous les espoirs mis en elle.

Jacques Delors

Giorgio Ruffolo

Tables des matières

RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE	I
Principaux résultats de l'étude	i
Première partie - Emploi, croissance et convergence dans l'Europe de l'euro	i
Deuxième partie – Les conditions de réussite de l'UEM	ii
PREMIÈRE PARTIE - EMPLOI, CROISSANCE ET CONVERGENCE DANS L'EUROPE DE L'EURO	1
Chapitre 1 – Caractéristiques et causes du chômage en Europe	2
1.1 Un problème, des explications multiples	2
1.2 Le rôle des rigidités	3
1.3 Emploi et structure de production	5
1.4 Géographie de l'emploi	8
1.5 L'UEM et l'emploi	9
Chapitre 2 – Processus de convergence, investissements et chômage en Europe	10
2.1 La convergence du cycle européen	10
2.2 Le taux de change de l'euro et la compétitivité de l'Union européenne	11
2.3 Investissements et emploi	13
Chapitre 3 – Emploi, spécialisation des secteurs manufacturiers et asymétries en Europe	15
3.1 La spécialisation des secteurs manufacturiers en Europe	15
3.2 Les dynamiques sectorielles de l'industrie en Europe	16
3.3 Spécificités nationales ou sectorielles ?	17
Chapitre 4 – Monnaie unique, régions et convergence	18
4.1 Les macro-régions en Europe	18
4.2 Le rattrapage	19
4.3 Rattrapage et régime de change	20
DEUXIÈME PARTIE - LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	22
Chapitre 1 – Regards sur les mécanismes de l'union économique et monétaire	23
1.1 Quels chocs envisager pour la zone euro ?	23
1.1.1 L'euro et le cycle européen des affaires	23
1.1.2 Quels types de chocs asymétriques dans la zone euro ?	23
1.2 Hypothèse de choc asymétrique	24
1.2.1 Stabilisateurs automatiques	24
1.2.2 Mesures budgétaires discrétionnaires	24
1.2.3 Le budget communautaire	25
1.3 Hypothèse de choc symétrique	26
1.3.1 Dosage entre politique monétaire et politique budgétaire	26

1.3.2 Réponse budgétaire commune	28
1.3.3 Valeur et représentation extérieure de l'euro	28
1.4 Concurrence fiscale et sociale	30
1.4.1 Concurrence fiscale	30
1.4.2 Concurrence sociale	32
Chapitre 2 – Propositions pour le renforcement du volet économique de l'UEM	33
2.1 Pacte pour la coordination des politiques économiques	33
2.1.1 Préambule	33
2.1.2 Elaboration des grandes orientations des politiques économiques	34
2.1.3 Surveillance de la coordination des politiques économiques	35
2.2 Esquisse d'un instrument de stabilisation conjoncturelle	35
2.3 Possibilités d'actions structurelles au niveau européen	37
2.3.1 Les réseaux trans-européens d'infrastructure	38
2.3.2 Les actions structurelles régionales	38
2.3.3 La recherche-développement	38
2.3.4 La création de petites et moyennes entreprises	38

Résumé de l'étude

La mise en place d'une union économique et monétaire en Europe est un défi qui doit s'apprécier à l'échelle de l'histoire. Il est donc indispensable de s'interroger sur les bases économiques, institutionnelles et politiques nécessaires pour d'une part, en assurer la solidité et la pérennité et, d'autre part, en faire un instrument au service des objectifs fondamentaux de l'Union Européenne tels que la promotion d'un développement harmonieux et équilibré des activités économiques, une croissance durable, un niveau d'emploi élevé.

C'est pourquoi le *Centro Europa Ricerche* et le *Groupement d'études et de recherches « Notre Europe »* ont décidé d'entreprendre ensemble une étude approfondie sur la gestion de l'UEM en régime permanent et, en particulier, sur la compatibilité entre la « constitution économique » de l'Union Européenne telle qu'élaborée à Maastricht et complétée à diverses reprises et les défis que devra affronter ce grand espace économique qui a vu le jour le 1er janvier 1999.

Principaux résultats de l'étude

Après avoir évalué l'état de la convergence des économies européennes selon ses trois principaux axes, macro-économique, structurel et régional, nous avons analysé les instruments actuellement disponibles pour répondre aux différents risques qui pourraient se matérialiser. Sur la base de cette appréciation de l'état de préparation de l'UE à entrer en régime d'union monétaire, nous proposerons des options pour améliorer les chances de réussite du projet.

Première partie - Emploi, croissance et convergence dans l'Europe de l'euro

L'analyse du lien entre les développements macro-économiques récents et l'évolution de l'emploi en Europe fait apparaître, sans surprise, l'existence d'une certaine composante cyclique du chômage. La reprise actuelle, en particulier celle de l'investissement, pourrait donc, du moins dans une certaine mesure, améliorer la situation du marché de l'emploi dans un grand nombre de pays européens. Les trois grands pays, parmi les onze qualifiés pour l'euro, auront une responsabilité croissante pour une gestion optimale du cycle économique. L'effort ne devra pas seulement être quantitatif, mais aussi qualitatif dans la mesure où le contenu en croissance et en emplois des investissements n'a cessé de diminuer au cours des dernières années.

Si la croissance est une condition nécessaire, elle n'est pourtant pas suffisante pour résoudre le problème de l'emploi en Europe. En effet, elle ne pourra pas grand chose pour lutter contre l'augmentation du taux de chômage d'équilibre qui s'est produite entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80. Pour répondre à ce problème, il sera nécessaire de donner plus de flexibilité aux marchés du travail et des produits, ce qui appelle tant des changements institutionnels qu'une plus grande intégration des marchés. Il sera ainsi possible de créer les conditions d'une croissance plus riche en emplois.

En ce qui concerne les rigidités du marché du travail, nos économies semblent afficher des différences notables, en plus des difficultés de mobilité par delà les frontières. Dans la mesure où il est généralement admis dans la théorie économique qu'une union monétaire peut difficilement fonctionner sans une flexibilité et une mobilité suffisantes du marché du travail, une telle conclusion n'est, de prime abord, guère encourageante pour l'euro.

Cependant, pour que le diagnostic soit complet, il faut se demander si l'introduction de la monnaie unique ne peut favoriser ces indispensables réformes structurelles. Selon le principe d'endogénéité des

zones monétaires optimales, les conditions pour adopter des taux de change fixes ou, dans le cas extrême, une monnaie unique, sont, dans une large mesure, endogènes au processus d'intégration monétaire lui-même. Cela signifie que les ajustements structurels se feront mieux et plus rapidement sous un régime de changes fixes par rapport aux changes flottants. Les expériences passées le prouvent très clairement. Pour permettre à cette dynamique de jouer pleinement, il est important d'avoir une capacité d'adaptation croissante des structures qui ne soit pas limitée au seul marché du travail, mais concerne tous les aspects du processus de production.

La composition sectorielle de la valeur ajoutée ainsi que la flexibilité des marchés des produits représentent un autre élément déterminant de la dynamique de création d'emplois. Il existe, parmi les pays européens, différents modèles de spécialisation qui vont d'une relative homogénéité sectorielle jusqu'au cas d'une spécialisation très accentuée limitée à certains secteurs manufacturiers.

Les modèles de spécialisation diffèrent non seulement dans leur aptitude respective à générer des emplois, mais aussi dans leur capacité de réaction face à l'accroissement de la concurrence internationale. Sur les marchés du travail européens, l'emploi est généralement la variable d'ajustement, plus que ne l'est le salaire. Des structures de spécialisation affichant des avantages comparatifs solides offrent une meilleure protection de l'emploi contre la concurrence internationale. De plus, celles qui présentent un plus grand degré de flexibilité (capacité d'approfondir la spécialisation existante) ou de mobilité (capacité de changer la structure d'avantages comparatifs) seront mieux à même de protéger, voire d'accroître l'emploi.

Enfin, la distribution géographique du travail entre les différentes régions européennes nous conduit à penser que la composante régionale explique, avec la composante continentale, une part importante du chômage européen, essentiellement en raison du caractère régional plutôt que national du processus de spécialisation de l'appareil de production. Cette constatation nous permet de mieux appréhender l'impact, en terme de créations d'emplois, des rigidités institutionnelles du marché du travail qui, elles, ont une dimension nationale. Des modifications des règles du marché du travail pourraient se révéler insuffisantes si elles ne sont pas accompagnées d'une différenciation régionale et d'une action sur la structure de spécialisation, autrement dit de politiques régionales mieux adaptées et soutenues par les politiques structurelles menées au niveau européen. Leur finalité devra donc être élargie au delà de la seule logique de réduction des écarts entre régions ayant un niveau de développement différent, pour inclure une dimension permettant l'adaptation des structures productives au niveau régional.

Deuxième partie – Les conditions de réussite de l'UEM

La logique de l'union monétaire impose de trouver dans d'autres leviers de la politique économique que les ajustements monétaires et de change, les marges de manœuvre nécessaires pour faire face à un choc qui n'affecterait pas de manière uniforme l'ensemble de la zone euro (choc asymétrique). La première réponse à ce type de crise se situe au niveau des stabilisateurs automatiques de chaque Etat membre. Le Pacte de stabilité et de croissance devrait en principe laisser une marge de manœuvre suffisante pour qu'ils puissent jouer leur rôle. Mais, il suppose que la situation budgétaire soit au départ en équilibre ou même légèrement excédentaire, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

Il se pourrait aussi que la gravité de la récession soit telle que le jeu des stabilisateurs apparaisse insuffisant pour restaurer l'équilibre économique. La mise en œuvre de mesures budgétaires discrétionnaires serait alors nécessaire. Dans ce cas, la coordination des politiques nationales est indispensable, car elle permet de remédier à la faible incitation des gouvernements nationaux à mettre en œuvre des politiques budgétaires contra cycliques. Pour y parvenir, c'est avant tout un renforcement du cadre politique et institutionnel de la coordination qui est nécessaire pour que les dispositions du Traité soient effectivement appliquées, dans l'esprit et dans la lettre.

L'indispensable coordination des politiques nationales peut toutefois se révéler insuffisante. Les réactions budgétaires qui résulteraient d'accords européens, même contraignants, peuvent parfois être trop lentes au regard de l'urgence de certaines situations. Il serait dès lors utile, surtout dans le court et moyen terme, d'imaginer un instrument souple et léger de stabilisation conjoncturelle, sorte de complément, en certaines circonstances particulièrement graves, de l'arsenal de stabilisation de chaque pays.

Dans le cas de chocs affectant toutes les économies de l'union monétaire de la même façon (choc symétrique), la politique monétaire commune est appelée à jouer un rôle. La BCE, pour autant que soit respecté son objectif principal de maintien de la stabilité des prix, ne pourra pas se désintéresser des autres objectifs économiques et sociaux, ce qui devrait la conduire à adopter une attitude pragmatique dans la gestion des cycles économiques.

Pour ce faire, il est indispensable d'éviter tout risque de conflit entre politique monétaire et politiques budgétaires, ce qui devrait être assuré par les dispositions du Traité en matière de déficits publics ainsi que par le Pacte de stabilité. Il est tout aussi indispensable d'instaurer un dialogue constant et approfondi entre autorités monétaires et économiques, dialogue qui ne remet nullement en question l'indépendance de la BCE. Tel est l'esprit du pacte de coordination des politiques économiques proposé par le présent rapport.

En raison de la réduction du degré d'ouverture commerciale de la zone euro par rapport à chacun des pays membres pris séparément, les questions de taux de change devraient avoir un rôle moins important dans la recherche d'un dosage adéquat des politiques économiques. Cela ne signifie pas pour autant que la zone euro devra se désintéresser totalement de la valeur extérieure de sa monnaie, ce qui pourrait générer une volatilité importante sur les marchés financiers mondiaux. Malheureusement, le partage de compétences entre la BCE et le Conseil Ecofin en matière de politique de change n'apparaît pas encore très clairement alors que pourtant les dispositions des traités sont très claires. En matière de représentation extérieure de la monnaie unique, les pays de la zone euro doivent surmonter les questions de prestige en faveur de l'efficacité. Il en va du succès de l'euro, mais aussi de la capacité de l'Europe de manifester sa présence et son identité sur la scène internationale, renforçant de ce fait son poids politique.

Une concurrence fiscale non encadrée génère une harmonisation par le marché, qui, provoque généralement un alignement par le bas, ce qui à terme peut menacer le financement des fonctions essentielles de l'Etat. Celui-ci se trouve bien souvent obligé de compenser la perte de ressources fiscales sur les facteurs mobiles (capital, sociétés) par un relèvement de l'imposition sur ceux qui le sont moins, en particulier le travail, ce qui n'est pas sans conséquences sur la situation de l'emploi. Un processus politique de coordination mené au niveau communautaire serait, en revanche, susceptible d'entraîner un ajustement qui soit plus proche de la moyenne. C'est ce qu'essaie de réaliser le paquet fiscal Monti. Si en matière fiscale, l'unanimité reste la règle, elle devrait être à l'avenir moins paralysante que par le passé grâce justement à cette technique du compromis global basé sur l'équilibre des intérêts en présence.

Une déréglementation concurrentielle dans le domaine social, qui conduirait à un ajustement vers l'Etat le moins-disant, est incompatible avec le modèle social européen et contraire à l'esprit et à la lettre du Traité. Une certaine harmonisation dans le domaine social, ou du moins une coordination renforcée, ne devrait pas forcément être complète, mais suffisante pour assurer une allocation des facteurs de production qui respecte les objectifs de base de la Communauté. Celle-ci dispose du protocole sur la politique sociale, désormais intégré dans le Traité d'Amsterdam, pour traiter certains éléments d'une politique sociale commune. Sans pour autant sous-estimer la portée du dispositif communautaire en matière sociale, l'extension du vote à la majorité qualifiée ainsi qu'une coopération renforcée pourraient certainement contribuer au renforcement d'un socle de dispositions minimales sur certaines questions essentielles de politique sociale. Le dialogue social relancé en 1985

constitue un atout non négligeable pour trouver la voie d'équilibre entre harmonisation minimale et respect des spécificités nationales. Il a d'ailleurs fait ses preuves.

Enfin, bien que les ajustements structurels soient généralement du ressort du niveau national, il nous semble que le niveau européen soit en mesure d'apporter une véritable valeur ajoutée dans certains domaines particuliers pour lesquels nous avons tenté d'esquisser les contours d'une action européenne. Il s'agit essentiellement des réseaux trans-européens d'infrastructure, des actions structurelles régionales, de la recherche et développement et de la création d'entreprises, en particulier des PMEs.

Pour toutes ces raisons, le rapport considère que le pacte de stabilité ne couvre pas toutes les hypothèses de fonctionnement non satisfaisant de l'UEM et qu'est absolument nécessaire une coordination véritable des politiques macro-économiques selon des règles qui doivent être fixées par un second pacte portant précisément sur les modalités de cette coordination. A cette condition, mais à cette condition seulement, on pourra parler, dans le droit fil des traités, de l'équilibre indispensable entre le pôle économique et le pôle monétaire.

*
* * *

Première partie - Emploi, croissance et convergence dans l'Europe de l'euro

Emploi, croissance et convergence dans l'Europe de l'euro

On peut affirmer sans grand risque de se tromper que lorsque l'heure d'un premier bilan provisoire du fonctionnement de l'UEM sera arrivée, dans cinq ans par exemple, les citoyens européens se demanderont si leur bien-être a augmenté ou diminué avec l'euro – un bien-être qui dépendra essentiellement de l'importance du recul du chômage en Europe.

Une relation double unit la monnaie unique et l'emploi. D'une part, une union monétaire ne peut fonctionner de façon satisfaisante si le marché du travail se caractérise par une rigidité excessive et une faible mobilité. Vu sous cet angle, le chômage en Europe, dans la mesure où il est favorisé par cette rigidité, constitue une entrave potentielle à la réussite de l'euro. D'autre part, le mode de gestion de la monnaie unique aura sans nul doute des répercussions sur les possibilités de réduction du chômage en Europe. Pour pouvoir évaluer cette relation biunivoque entre monnaie unique et emploi, il est toutefois nécessaire d'analyser, du moins dans les grandes lignes, les causes du chômage.

Il est illusoire de croire que le chômage puisse faire aujourd'hui l'objet d'une analyse simple qui en dégagerait une cause unique afin d'en tirer des solutions claires et sans équivoque. Au contraire – et c'est là le fil conducteur de notre étude – le chômage qui s'est développé ces quinze dernières années est le résultat de divers mécanismes qui interagissent sur différents marchés, et pas uniquement sur le marché du travail ; et c'est précisément pour cela qu'une stratégie de riposte bien structurée s'avère indispensable.

C'est d'ailleurs l'UEM elle-même qui l'exige. Avec la monnaie unique, l'Union européenne a lancé un processus qui ne prendra fin que lorsque la gestion politique supranationale reposera sur d'autres instruments et d'autres institutions – pas nécessairement de niveau supranational – capables de susciter un véritable « nouveau modèle d'économie européenne ».

Chapitre 1 – Caractéristiques et causes du chômage en Europe

1.1 Un problème, des explications multiples

Il est courant aujourd'hui d'aborder la problématique du chômage en Europe en la comparant à la situation américaine. Nous nous prêterons également à ce rituel, mais nous tenterons de mettre également en lumière les divers contextes nationaux au sein de l'Union. Du reste, les deux approches permettent une réflexion intéressante.

La première approche se base avant tout sur l'importance des caractéristiques communes du chômage européen alors que la seconde, en donnant la priorité aux différences nationales, permet de mieux cerner certaines causes de ce chômage et, surtout, de mesurer avec davantage d'acuité son incidence sur l'UEM. Mais il est clair qu'un des problèmes auxquels se heurtera la gestion de la monnaie unique sera celui des chocs asymétriques. Dans ce cadre, ce sont surtout les divergences à l'intérieur de l'Union qui seront importantes.

Les caractéristiques du chômage en Europe sont connues : son aggravation constante ces derniers temps, notamment par rapport aux États-Unis, la part assez élevée des chômeurs de longue durée, l'existence de disparités considérables d'un pays à l'autre. Or, comme on l'a signalé, à cette évidence absolue ne correspond aucune analyse parfaitement définie. Comme c'est souvent le cas, les économistes ne sont pas d'accord sur la manière d'évaluer le chômage en Europe ni sur les remèdes à

y apporter. Une distinction à maints égards évidente sépare les interprétations « macro-économiques » et « micro-économiques ».

Les premières voient dans la mise en œuvre de politiques macro-économiques, en particulier monétaires, beaucoup trop restrictives et visant à juguler une inflation qui n'avait cessé de croître sur le continent depuis les années soixante-dix, la cause principale du chômage en Europe. Le cadre institutionnel au sein duquel ces politiques ont été mises en œuvre est incarné par le mécanisme de change du Système monétaire européen, lequel a fait office de mécanisme de « répartition de la rigueur ». Selon cette interprétation, le passage du SME à l'union monétaire aurait renforcé le caractère restrictif de la politique macro-économique en l'étendant aux politiques fiscales, tenues désormais de se conformer aux prescriptions du traité de Maastricht.

Mais au sein même des causes macro-économiques, il est possible de faire une distinction supplémentaire entre chômage cyclique et chômage durable. L'importance du premier ne fait pas de doute et est, somme toute, peu pertinente. La politique macro-économique serait responsable de l'oscillation du chômage autour d'une valeur d'équilibre, déterminée par d'autres causes et correspondant au taux de chômage naturel (ou au NAIRU).

Quant au « vrai » chômage macro-économique, il serait lié à un phénomène d'hystérèse, en vertu duquel des périodes prolongées de restriction macro-économique, comme celles qui ont caractérisé l'Europe au moment de la désinflation, auraient conduit à une augmentation progressive du NAIRU. Comme nous le verrons, ces interprétations finissent par s'imbriquer dans celles qui se réfèrent au manque de flexibilité du marché du travail.

Dans la catégorie des causes micro-économiques du chômage se rangent les interprétations qui, au lieu de s'intéresser aux causes macro-économiques, soulignent l'importance du fonctionnement des marchés dans la détermination du chômage. Naturellement, le premier marché auquel on s'intéresse est celui du travail, mais il ne permet qu'une première approximation.

Les causes micro-économiques du chômage agissent tant du côté de la demande que du côté de l'offre de travail. Le chômage structurel peut être défini comme un chômage d'équilibre précisément déterminé par l'intersection des courbes de la demande et de l'offre de travail. Dans ce cas, les causes du chômage sont donc celles qui déterminent la position de ces courbes. Du côté de l'offre, les éléments importants sont les comportements des syndicats, dans la mesure où ceux-ci tendent à privilégier la défense des salaires des employés par rapport au soutien des possibilités d'emploi des exclus, l'existence et la durée d'octroi des allocations de chômage et les salaires minimum lorsqu'ils n'encouragent pas les travailleurs à intégrer le marché de l'emploi. Ces facteurs contribuent à déplacer vers la gauche la courbe de l'offre de travail, ce qui a pour effet d'accroître le chômage d'équilibre pour un même niveau de demande. Du côté de la demande, les facteurs qui contribuent à déplacer vers la gauche la demande de travail des entreprises et, partant, à éléver le chômage d'équilibre pour un même niveau d'offre, sont les suivants : les facteurs qui provoquent un accroissement des coûts de licenciement et d'embauche, les facteurs qui privilégient un renforcement de l'intensité de capital par unité de production, comme une fiscalité du travail élevée, le progrès technique, dans la mesure où celui-ci pousse également à réduire la main-d'œuvre et/ou à accroître la demande de spécialisation du travail, et le pouvoir de marché des entreprises. En définitive, plus la rigidité se fait sentir, plus les deux courbes se déplacent vers la gauche et plus le taux de chômage d'équilibre est élevé.

1.2 Le rôle des rigidités

Si le terme de rigidité est très répandu, on en abuse souvent également. Il convient dès lors de s'interroger sur son sens réel. La littérature spécialisée permet d'en dégager deux grandes acceptations, du moins d'un point de vue empirique. Une première approche consiste à mesurer directement les rigidités par l'identification d'indicateurs appropriés. Dans ce cas, le problème est de savoir s'il existe un rapport de cause à effet entre la rigidité ainsi mesurée et le chômage. Une seconde approche

consiste à évaluer les paramètres qui influencent le comportement du marché du travail et à déterminer le degré de rigidité sur la base des valeurs fournies par ces paramètres. Dans ce second cas, il s'agit d'expliquer pourquoi les paramètres présentent des valeurs différentes d'un contexte national à l'autre. Dans une large mesure, ces deux approches sont complémentaires.

Par la première approche, on se propose d'évaluer l'impact des réglementations sur l'évolution de l'emploi. Pour ce faire, on construit des indicateurs de flexibilité à partir de l'observation, sur les divers marchés du travail étudiés, d'éléments caractéristiques considérés comme sources de rigidité. En fonction du degré d'application de ces réglementations, chaque marché se voit attribuer une valeur sur une échelle. Le taux de chômage total, le taux de chômage de longue durée et le taux de chômage de courte durée font l'objet d'une régression par rapport à une série d'indicateurs de la réglementation du marché du travail. Les résultats peuvent ainsi être synthétisés. Le taux de chômage est directement influencé par les allocations de chômage à durée indéterminée (surtout si elles ne s'accompagnent pas de mesures visant à inciter les travailleurs à accepter des postes à des niveaux de rémunération et dans des secteurs qui diffèrent par rapport à leur expérience initiale), un degré élevé de syndicalisation en l'absence de toute coordination avec les organisations patronales pour la fixation des salaires, une fiscalité du travail élevée (surtout si elle va de pair avec un salaire minimum élevé) et une formation professionnelle de piètre qualité.

Toutefois, le marché du travail présente également des rigidités qui sont sans effet sur le chômage. C'est notamment le cas des mesures légales de protection des travailleurs et de fixation de normes sur le marché du travail, des allocations de chômage, même généreuses, si celles-ci sont assorties de mesures incitatives importantes à la recherche d'un nouvel emploi et enfin de la syndicalisation si elle s'accompagne d'une coordination avec les employeurs dans l'établissement des salaires.

Ces résultats sont importants pour une raison en particulier. Même si certaines caractéristiques institutionnelles du marché du travail peuvent influencer le chômage plus que d'autres, c'est surtout leur interaction qui est importante dans la mesure où, comme on vient de le rappeler, un même facteur (allocations de chômage, taux de syndicalisation) peut avoir des effets opposés sur le chômage en fonction de la présence ou de l'absence d'autres facteurs de rigidité. Par ailleurs, les pays européens présentent des degrés de rigidité souvent très variables entre eux et qui, à l'exception du Royaume-Uni, sont globalement supérieurs à celui observé aux États-Unis.

Venons-en maintenant à la seconde approche. L'analyse en termes de rigidité « mesurée » doit être réconciliée avec l'évolution des variables agrégées, à laquelle s'attache l'interprétation macro-économique. Les analyses qui découlent de cette approche reposent sur l'une de deux hypothèses :

- a) lorsqu'un choc frappe un système économique, ce dernier s'écarte de la position d'équilibre initiale et le taux de chômage se positionne, à son tour, à un niveau supérieur au taux « normal » ; si le taux de chômage se maintient à ce niveau, c'est en raison de la lenteur du mécanisme d'ajustement ; selon cette première interprétation, le chômage est la manifestation d'une situation de déséquilibre prolongé ;
- b) la hausse du taux de chômage ne constitue pas un écart provisoire par rapport au point d'équilibre, mais une augmentation permanente du niveau de chômage compatible avec un taux d'inflation constant ; dans ce cas, on parle d'hystéresis, un concept selon lequel le niveau de chômage antérieur influence le taux de chômage d'équilibre actuel ; il s'agit donc d'une situation d'équilibre qui ne suppose aucun retour à la situation précédente ; en d'autres termes, chaque nouveau niveau de chômage atteint représente un nouvel équilibre. Cette autre façon de définir les rigidités (la flexibilité) se fonde sur un cadre conceptuel macro-économique basé en grande partie sur une courbe de Phillips. Les analyses prônant cette approche s'attardent sur l'élasticité des salaires et de l'emploi, qui fournissent des informations directes sur la vitesse d'ajustement du marché du travail à la suite de chocs exogènes. Ces indicateurs sont construits à partir des coefficients obtenus en estimant l'équation de détermination des salaires.

Les analyses permettent de dégager les résultats suivants :

- aux États-Unis, face à une capacité de réaction élevée dans le domaine de l'emploi, on observe une élasticité salariale réduite à long terme, dont le niveau n'est pas très éloigné de celui rencontré en Europe ;
- au Japon, les faibles variations de l'emploi en réponse à l'évolution de la production sont contrebalancées par une flexibilité salariale considérable ;
- quant à la Communauté européenne, elle cumule ce que l'on peut appeler le « pire des deux situations », dans la mesure où la rigidité y est élevée tant au niveau des salaires que de l'emploi. Cela se traduit clairement par des délais d'ajustement plus longs : le temps requis pour ramener le taux de chômage au point d'équilibre est plus long en Europe qu'ailleurs.

Une fois établi le rôle des rigidités dans les processus d'ajustement, l'étape suivante consiste à déterminer s'il y a effectivement eu hausse du taux de chômage d'équilibre, défini comme un taux de chômage compatible avec l'absence d'augmentation des salaires (NAWRU) et des prix (NAIRU). Ces indicateurs sont considérés comme révélateurs de la tendance d'évolution du taux de chômage. Les valeurs du NAIRU et du NAWRU ont enregistré une augmentation à partir des années soixante-dix.

Pour l'Europe, les données disponibles révèlent un processus d'ajustement lent assorti de phénomènes de persistance. En d'autres termes, la rigidité plus élevée que connaît l'Europe, et dont témoigne la faible élasticité des salaires et de l'emploi, aurait pour conséquence un allongement des délais d'ajustement. Par ailleurs, la persistance empêcherait qu'à la suite d'un choc, le système puisse revienne au NAIRU antérieur, qui aurait plutôt tendance à augmenter ; la persistance aurait de ce fait provoqué une hausse non seulement cyclique mais également structurelle du taux de chômage.

En conclusion, le marché du travail européen est effectivement plus rigide que les marchés américain et japonais ; on observe, en outre, une augmentation du chômage structurel (c'est-à-dire l'existence d'une tendance à l'augmentation du taux de chômage), davantage attribuable à la lenteur des ajustements combinée à la persistance qu'à un phénomène d'hystérèse ou à des relations d'équilibre ; les modifications du NAIRU sont dues au ralentissement de la croissance de la productivité, aux répercussions des chocs pétroliers, à l'augmentation de la rigidité du marché du travail ainsi qu'à une stagnation de la demande agrégée. Mais, dès lors que les deux premières causes potentielles sont communes au Japon et aux États-Unis, pays qui ont connu une augmentation extrêmement modérée du NAIRU, on pourrait en conclure que la forte rigidité qui caractérise l'Europe est l'origine principale de l'augmentation du chômage.

1.3 Emploi et structure de production

Un fait important, mis en exergue tant dans les approches macro-économiques que dans celles qui s'intéressent au rôle des rigidités, ressort du parallèle entre les cas européen et américain : la différence de comportement du lien production-emploi-productivité sur les deux continents. À cet égard, la différence entre le cas européen et le cas américain est bien documentée. Dans le premier, la croissance de la production est souvent inférieure à la croissance de la productivité, ce qui engendre des pertes d'emplois ; dans le second, la croissance de la productivité est toujours inférieure à celle de la production, avec pour conséquence une hausse de l'emploi. Selon l'approche macro-économique, la situation s'explique par la nécessité des économies européennes de réagir à la perte de compétitivité due à une forte contrainte de change à partir des années quatre-vingts. Selon l'approche axée sur la rigidité, elle s'explique par la difficulté à comprimer le coût du travail pour une évolution donnée de la productivité. Dans les deux cas, il faut souligner l'importance des investissements qui, dans le cas européen, sont paradoxalement à la fois trop importants – dans la mesure où les entreprises ont tendance à renforcer l'intensité du capital par unité de production à cause d'une distorsion des prix relatifs des facteurs – et insuffisants, dans la mesure où, pénalisés par un climat monétaire trop restrictif, ils ne permettent pas le développement des capacités de production. Dans un cas comme dans l'autre, cette situation conduit à une pénalisation des perspectives de croissance ainsi qu'à un

recul du volet « emploi » de cette même croissance. Ce problème requiert une analyse approfondie des relations entre le développement des investissements et celui de l'emploi, qui sera exposée plus loin ; mais on peut d'ores et déjà signaler qu'ici aussi, les différences entre les divers États membres de l'Union sont importantes.

Ces considérations portent surtout à croire que la distinction entre facteurs macro-économiques et facteurs micro-économiques est en grande partie fallacieuse : les causes micro-économiques du chômage impliquent l'absence d'ajustements sur les divers marchés, qui finissent par se traduire, et être à leur tour déterminés, par une performance macro-économique insuffisante. Ce point sera éclairci ultérieurement à l'aide des aspects sectoriels du chômage.

Le débat sur les causes micro-économiques du chômage (ou du chômage d'équilibre) fait abstraction, pour une bonne part, des composantes de la production, alors que celles-ci peuvent s'avérer très utiles pour déterminer le chômage d'équilibre et son évolution dans le temps. Afin d'expliciter ce point, il convient d'envisager les effets sur la demande et l'offre de travail. Dans la mesure où la demande de travail découle de la demande de produits, les composantes sectorielles du produit influencent la demande de travail car le taux de croissance de la demande diffère d'un produit ou d'un service à l'autre. La littérature dans ce domaine fait communément référence à la distinction entre produits « matures » et produits nouveaux, d'une part, et entre produits industriels et produits du secteur tertiaire, d'autre part. La demande de travail devrait croître plus rapidement dans les secteurs de pointe et des services et les données disponibles confirment d'ailleurs que l'élasticité de l'emploi par rapport à la croissance est la plus forte dans le secteur tertiaire, aussi bien en Europe qu'aux États-Unis, même si, dans le cas américain, l'élasticité de l'emploi par rapport à la croissance est également élevée dans le secteur manufacturier.

Par ailleurs, comme le prouvent les études sur la croissance endogène et sur l'économie dite tertiaire (*service economy*), un développement adéquat des services de pointe aux entreprises et aux familles constitue un pré requis nécessaire à l'émergence d'un ensemble d'externalités positives, décisives pour la croissance du secteur industriel. En second lieu, lorsque la part des services, qui sont généralement caractérisés par une dynamique productive moins élevée que dans l'industrie, est adéquate, elle permet d'accroître l'emploi dû à la croissance.

Dans les principales économies industrialisées, on assiste depuis un certain temps à un processus de tertiarisation de l'emploi, alors que le poids relatif des valeurs ajoutées de l'industrie et des services mesurées à prix constants est à peu près inchangé. La principale différence entre les États-Unis, où le processus est quand même plus avancé, et l'Europe réside dans les mécanismes qui le soutiennent : pour faire face à la tendance à la hausse du coût relatif des services par rapport aux produits industriels, due à une dynamique productive moindre, les États-Unis ont principalement recours à une flexibilité qui tire vers le bas les salaires dans le secteur tertiaire, alors que l'Europe compense l'accroissement des coûts par le biais de prélèvements fiscaux et de dépenses publiques. Les limites de la solution américaine tiennent au risque de perte progressive des compétences professionnelles dans le secteur des services et, donc, à la détérioration de la qualité de ceux-ci. Quant à la solution européenne, ses limites tiennent au modèle de transfert via les fonds publics, qui n'est pas parvenu à contrôler les comportements « opportunistes » des opérateurs, preuve d'une efficacité assez limitée dans la gestion des ressources. La « crise fiscale » a fini par réduire les marges des politiques de transfert et, par conséquent, à enrayer le mécanisme de développement des services prévalant en Europe, avec les effets négatifs que cela suppose sur les dynamiques de création d'emploi net des économies européennes.

Pour déterminer la position et l'évolution dans le temps de la demande de travail, la composition du produit est importante, mais pour une composition sectorielle donnée, c'est l'intensité technologique du produit qui devient importante. En effet, il n'est pas évident que les secteurs caractérisés par une forte croissance de la demande et/ou par un haut degré d'innovation technologique soient également ceux où la croissance de l'emploi est la plus élevée.

D'après les données dont nous disposons, la dynamique sectorielle de l'emploi dans le secteur manufacturier présente une variation élevée alors que pour l'ensemble du secteur, la tendance est négative. La principale conséquence est que la spécialisation de la production d'un pays ainsi que son évolution contribuent à déterminer les composantes structurelles du chômage. Il s'agit là d'un nouveau facteur de différenciation des pays (et des régions) d'Europe qui sera étudié plus en détail dans les chapitres suivants.

Ceci complique d'ailleurs l'évaluation du rôle de la composante technologique du chômage, qui est de savoir si l'introduction d'un nouveau produit à forte intensité technologique peut entraîner une diminution de l'emploi. En d'autres termes, l'introduction de nouveaux produits suppose-t-elle un renforcement de l'intensité technologique qui, en soi, réduit le niveau d'emploi par unité de produit de façon telle qu'elle annule le haut degré d'emploi absolu conditionné par la croissance du produit.

La composition du produit influe également sur l'évolution de l'offre de travail. Dans ce cas précis, les éléments importants sont la disponibilité d'offre de travail dont la spécialisation est spécifique à chaque secteur et, de façon plus générale, la distinction entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés. Comme chacun le sait, les débouchés sont plus nombreux pour les travailleurs qualifiés. Une moindre disponibilité de ces derniers aura pour effet de déplacer vers la gauche la courbe de l'offre de travail.

La justification théorique du rapport positif entre activité novatrice et emploi peut s'expliquer en rappelant les liens entre compétitivité internationale, croissance et emploi. Dans la mesure où l'accumulation technologique permet un accroissement des parts de marché d'un pays dans la demande mondiale, on assiste à une augmentation du taux de croissance compatible avec l'équilibre de la balance des paiements, c'est-à-dire l'équilibre financièrement supportable dans une économie ouverte. Plus le degré d'innovation du produit est élevé, plus cette augmentation est importante. Par conséquent, puisque les secteurs à forte intensité technologique sont également caractérisés par une croissance plus importante de l'emploi, une consolidation de la position compétitive des secteurs technologiques de pointe s'accompagne d'une croissance dont le contenu en emplois est plus élevé.

L'analyse des composantes sectorielles de la production permet d'introduire un autre élément qui, plus récemment, a été envisagé comme une cause possible (mais non unique) du chômage en Europe : la mondialisation. Nous examinerons ici deux aspects de ce terme générique très répandu : les conséquences d'une intégration accrue des échanges commerciaux et celles d'une plus grande mobilité des capitaux et, en particulier, des investissements directs.

Le renforcement de l'intégration et de la libéralisation des échanges commerciaux met en concurrence les marchés des facteurs de production, et donc du travail, des pays qui y participent. Cet aspect est bien connu dans l'analyse du commerce international, ce dernier pouvant être considéré comme un processus d'échange à la fois de biens et de facteurs de production intégrés dans ces biens. Les conséquences sur l'emploi sont immédiates. Étant donné que les pays industrialisés sont soumis à la concurrence des pays en développement, où le coût de la main-d'œuvre est plus faible, le facteur « travail » dans les premiers devient relativement plus abondant (on assiste ainsi à un surplus de l'offre de travail). La conséquence qui en découle dépend du degré de rigidité des marchés du travail dans les pays développés. Dans les cas où le marché du travail est plus souple, comme aux États-Unis, une plus grande ouverture commerciale provoque une chute des salaires, alors que là où le marché du travail est plus rigide, comme en Europe continentale, cette même ouverture entraîne une chute de l'emploi.

C'est la composition du produit, ou mieux sa spécialisation, qui détermine dans une large mesure l'ampleur de ces effets. L'impact sera le plus élevé dans les cas où la spécialisation concerne des secteurs à forte intensité de travail, pour la simple raison qu'ils sont plus exposés à la concurrence des pays en développement. Ce que l'on sait actuellement de cet impact ne permet pas encore de tirer de conclusions claires et nettes sur sa pertinence pour le chômage global en Europe ou sur les

caractéristiques spécifiques du phénomène dans les différents pays. Ce sujet sera à nouveau abordé dans le troisième chapitre.

Le second effet de la mondialisation découle de la délocalisation des infrastructures vers des pays ou des régions où les conditions de l'offre de travail sont plus favorables aux entreprises. Dans ce cas aussi, le débat, à la fois théorique et empirique, n'a pas permis de dégager des conclusions définitives. On peut toutefois souligner qu'ici encore, la composition sectorielle a un rôle important. En effet, la tendance à recourir aux investissements directs n'est pas identique dans tous les secteurs industriels ; elle est plus importante dans les secteurs à haut degré technologique ainsi que là où les entreprises jouissent d'avantages spécifiques en termes de propriété et d'organisation. Dans ces secteurs, la tendance à délocaliser les éléments du processus de production à faible valeur ajoutée est élevée.

1.4 Géographie de l'emploi

Les considérations qui précèdent ont mis en évidence l'influence des composantes sectorielles du produit sur l'emploi : l'emploi et la spécialisation de la production sont liés. Ce fait a une incidence très significative sur les perspectives d'emploi en Europe, notamment après l'introduction de la monnaie unique. En effet, selon la « nouvelle géographie économique », il est désormais acquis que la spécialisation de la production d'une région dépend également de sa situation géographique, c'est-à-dire de sa localisation par rapport à d'autres régions. Cela est dû au fait que l'on assiste à l'émergence de zones de production dans certaines régions (les régions dites « centrales ») au détriment d'autres régions (les régions « périphériques »), surtout lorsque la mobilité des capitaux est élevée. Première conséquence : à autres conditions égales, les perspectives d'emploi seront meilleures au centre qu'en périphérie et cet effet sera d'autant plus important que la mobilité de la main-d'œuvre sera réduite. Une seconde conséquence est due au fait que la tendance à s'implanter au « centre » est plus forte pour les secteurs caractérisés par un haut degré technologique et par une valeur ajoutée plus élevée dans la mesure où ces secteurs tirent davantage profit des économies d'échelle et des externalités de localisation. En outre, il s'agit de plus en plus souvent de secteurs appartenant à la catégorie des « services », qui a connu, comme on l'a vu, le taux de croissance de l'emploi le plus élevé. En conséquence, les zones centrales connaîtront une spécialisation accrue dans ces secteurs, une demande de travail qualifié plus importante par rapport au travail non qualifié ainsi qu'une croissance plus forte de la demande pour les biens produits dans la région.

Les aspects de la géographie de l'emploi sont essentiellement liés à la dimension régionale, soit parce que les composantes régionales contribuent, avec les composantes continentales, à « expliquer » le chômage en Europe, soit surtout parce que le processus de spécialisation de la production en Europe présente de plus en plus souvent des caractéristiques régionales plutôt que nationales. Ces aspects sont loin d'être dépourvus de conséquences pour l'évolution de l'UEM. Car si la dimension spatiale qui détermine la spécialisation de la production est de nature régionale, les chocs asymétriques susceptibles de frapper des secteurs spécifiques n'exigeront pas comme réponse le recours au taux de change – variable à l'échelon national – mais précisément la mise en œuvre d'instruments régionaux.

L'introduction d'une dimension régionale aux côtés de la dimension nationale permet donc d'introduire un nouvel élément concernant le rôle des rigidités institutionnelles comme éléments déterminants du chômage.

L'ensemble des règles qui définissent le comportement des marchés du travail est en grande partie déterminé au niveau national, ou du moins l'était-il auparavant. Pour un ordre institutionnel national donné, différentes structures de spécialisation régionale correspondent à diverses performances d'emploi. Ceci permet, dans certaines limites du moins, de distinguer le rôle que les structures institutionnelles et la spécialisation de la production jouent en matière d'emploi.

1.5 L'UEM et l'emploi

Quoique complexe, le tableau brossé dans les paragraphes précédents propose une première réponse à l'une des deux questions relatives aux rapports entre monnaie unique et emploi. Au stade actuel, l'Europe se caractérise tant par un degré élevé d'hétérogénéité au sein des marchés du travail et des situations de l'emploi que par une rigidité globale non négligeable. Ces deux considérations ne semblent pas appeler à un optimisme excessif quant aux conséquences que ces caractéristiques auront sur le fonctionnement de l'UEM. Cependant, cette conclusion pourrait être hâtive ; aussi, pour s'en convaincre, convient-il de se pencher sur la seconde des deux questions abordées : dans quelle mesure l'introduction de la monnaie unique va-t-elle influencer l'évolution de l'emploi ?

Nous entendons apporter une première réponse provisoire à cette question en nous basant sur le principe d'« endogénéité » des zones monétaires optimales. Ce critère affirme en substance que les conditions qui rendent possible et opportune l'adoption de taux de change fixes, voire d'une monnaie unique, et qui sont justement déterminées par la théorie des zones monétaires optimales, sont, dans une large mesure, endogènes au processus d'intégration monétaire. Autrement dit, cette dernière modifie les conditions de départ des pays qui participent à l'intégration monétaire dans le sens nécessaire à une compatibilité avec des taux de change fixes ou avec une monnaie unique. Citons notamment deux de ces conditions, à savoir le degré élevé d'intégration des échanges commerciaux et la convergence des cycles économiques. D'après les données empiriques dont nous disposons ainsi que celles qui seront soulignées ultérieurement, il ressort que, depuis la création du SME, le processus d'intégration monétaire en Europe a sensiblement consolidé ces deux caractéristiques pour les pays qui ont participé au mécanisme de change, à l'exception notable du Royaume-Uni. On peut raisonnablement penser, dès lors, que l'entrée en vigueur de l'euro renforcera encore cette tendance à l'avenir.

Néanmoins, une intégration accrue pourrait donner naissance à d'autres problèmes. Le renforcement de l'intégration s'accompagne d'un approfondissement de la spécialisation de la production et des échanges. Il s'ensuit une plus grande vulnérabilité des pays vis-à-vis de chocs sectoriels spécifiques, face auxquels le recours à la dévaluation constituerait une réponse efficace alors que la perte de l'instrument des taux de change entraînerait un coût élevé. Dans ce cas également, l'analyse empirique appelle à un optimisme prudent. Selon les informations disponibles, et comme nous le montrons ci-après, on assiste à un renforcement de la spécialisation de la production à l'échelon régional et à une plus grande uniformisation des spécialisations à l'échelon national.

Mais on peut pousser le raisonnement plus loin encore. En effet, pour que le processus d'intégration monétaire s'entretienne de lui-même, il ne suffit pas que les structures convergent vers une configuration telle que la définit la théorie des zones monétaires optimales ; l'important est que ces structures disposent d'une plus grande capacité d'adaptation au nouveau cadre institutionnel, non seulement sur le marché du travail, mais aussi pour tous les autres aspects du processus de production. Il reste à savoir si l'introduction de l'euro permettra effectivement de renforcer cette capacité d'adaptation.

Récemment, le débat s'est penché sur les conséquences de l'introduction d'une politique monétaire unique dans un contexte de pluralité des marchés du travail (c'est-à-dire les marchés des pays membres de l'UEM). Dans un tel contexte, une politique monétaire axée sur le maintien de la stabilité des prix, comme celle que poursuivra la BCE, aura des conséquences d'autant plus négatives sur l'emploi que le taux de chômage structurel, établi en calculant la moyenne des taux de chômage nationaux, sera élevé. Comme nous l'avons vu précédemment, plus le degré de rigidité institutionnelle est élevé et plus la capacité d'ajustement des salaires aux conditions du marché du travail et la pression concurrentielle sur le marché des produits sont faibles, plus le taux de chômage national est élevé.

Vu la situation, il est évident qu'une politique monétaire centralisée n'aura pas une influence identique sur les divers marchés nationaux du travail ; or cette divergence de comportement pourrait inciter à faire preuve de davantage de flexibilité. On peut affirmer que grâce à une concurrence accrue entre « systèmes nationaux », la politique monétaire unique entraînera : 1) un renforcement de la flexibilité du marché du travail, 2) un changement institutionnel sur le marché du travail, 3) un accroissement de la concurrence sur les marchés des produits en conséquence de la réduction du pouvoir de marché des entreprises due à une intégration plus poussée. Ces trois effets améliorent les perspectives d'emploi du fait qu'ils limitent la tendance inflationniste de l'UEM, ce qui fait baisser le taux de chômage structurel et freine sa dispersion.

Cette analyse permet également d'envisager un quatrième effet, le ratrappage des salaires. Avec l'introduction de la monnaie unique ainsi qu'une transparence et une comparabilité plus grande des prix et des salaires, les travailleurs des régions où les salaires sont plus bas pourraient aligner leurs revendications sur les niveaux de salaires des régions où ceux-ci sont plus élevés. Dans l'éventualité où cet alignement ne refléterait pas l'évolution de la productivité, c'est-à-dire dans le cas où la productivité des régions en retard serait plus faible, cela engendrerait une augmentation du coût du travail moyen en Europe et, partant, une hausse de la pression inflationniste et du chômage structurel. En outre, ces effets interagissent avec ceux qui découlent de la forte mobilité des capitaux, laquelle tend à renforcer la concentration géographique des investissements, la différenciation des structures régionales de production ainsi que les divergences en matière de productivité.

Il n'est pas du tout impossible que l'introduction de l'euro induise ou accélère chacun de ces effets. Ce que l'on ignore encore, c'est leur intensité en termes absolus ou relatifs, c'est-à-dire dans quelle mesure chacun de ces effets se répercutera sur les différentes économies de l'Union, tant à l'échelon national que régional.

Ce que l'on connaît, en revanche, ce sont les conditions initiales qui existent dans les pays et les régions de l'UEM pour certaines variables cruciales auxquelles est liée l'évolution de l'emploi ou, du moins dans certains cas, la capacité d'adaptation dont les systèmes économiques nationaux ont fait preuve par le passé. Certains de ces points, notamment en ce qui concerne les différences nationales en termes de rigidité des marchés du travail, ont été développés dans les paragraphes précédents. Dans les chapitres qui suivent, nous allons évoquer d'autres aspects de cette question et présenter les principaux résultats des recherches qui forment la base analytique de la première partie du présent document afin de définir des scénarios possibles pour l'évolution du rapport entre emploi et monnaie unique. Le chapitre 2 traitera notamment des aspects macro-économiques du chômage en Europe, de l'incidence des investissements et de l'évolution du taux de change de l'euro sur la croissance. Quant au chapitre 3, il se penchera sur les spécialisations de production des pays européens et sur leur flexibilité ainsi que sur la sensibilité des marchés européens du travail, au niveau sectoriel, vis-à-vis de la concurrence internationale. Le chapitre 4, enfin, analysera le lien entre chômage et spécialisation de la production (dans l'industrie et les services) au niveau régional ainsi que l'évolution du processus régional de ratrappage et le rôle de l'intégration monétaire dans l'accélération de celui-ci.

Chapitre 2 – Processus de convergence, investissements et chômage en Europe

2.1 La convergence du cycle européen

Dans ce chapitre, nous présentons les résultats de l'analyse des caractéristiques macro-économiques du processus de convergence en Europe et du lien entre croissance, investissements et emploi. On y examine également l'impact des taux de change sur les performances macro-économiques des pays de la zone euro.

Un premier résultat confirme le développement progressif d'un cycle économique européen bien distinct du cycle américain. Le calcul des coefficients de corrélation entre les cycles du PIB dans les

pays de la zone euro montre en effet une augmentation de la synchronisation avec le cycle allemand à partir des années quatre-vingts ainsi qu'une diminution de la coïncidence avec le cycle américain. Les résultats obtenus semblent solides, même en tenant compte des effets éventuels de l'unification allemande. L'unification a, en effet, contribué à séparer le cycle allemand de celui du reste de l'Europe au début des années quatre-vingt-dix. Cependant, cette divergence n'a été que provisoire et la convergence du cycle européen avec le cycle allemand a repris dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Pour confirmer le haut degré de corrélation des cycles en Europe, on a examiné la coïncidence entre l'évolution de chaque pays et celle d'un autre pays de référence, la France. De cette façon, on a pu faire abstraction des effets éventuels de l'unification allemande. Le résultat est on ne peut plus clair : la corrélation entre les cycles européens n'a cessé d'augmenter au fil des années. En moyenne, le coefficient de corrélation est passé de 0,65 dans les années soixante-dix à 0,83 entre 1980 et 1992 et à 0,88 entre 1992 et 1996.

Aussi, nous nous sommes interrogés sur les caractéristiques de la convergence entre les cycles des pays européens. Les calculs effectués ont montré que la convergence s'est installée dans le cadre d'une diminution progressive des taux de croissance. En d'autres termes, une relation inverse semble s'être établie entre la convergence du cycle européen et le taux de croissance moyen.

D'autres calculs ont été effectués afin de vérifier les effets de la convergence sur les diverses composantes de la demande. La découverte la plus importante a été la mise en évidence d'un cycle d'exportations unique à tous les pays européens. Cette découverte s'accompagne d'un fait nouveau : au fil des ans, les exportations ont représenté une part sans cesse croissante de la composition de la production des pays européens.

Au premier stade de l'analyse, trois phénomènes distincts, quoique interdépendants, sont identifiés :

- on a clairement mis en évidence l'existence d'un cycle économique commun à tous les pays européens ;
- ce cycle est actuellement marqué par des taux de croissance sensiblement inférieurs à la moyenne historique ;
- le poids des exportations a augmenté dans le cycle de croissance des pays européens.

2.2 Le taux de change de l'euro et la compétitivité de l'Union européenne

Il est utile de rappeler l'évolution des taux de change réels en Europe pour identifier les conditions de compétitivité qui étaient celles des divers pays lors de leur entrée dans l'UEM. Si l'on compare l'évolution des taux de change réels entre les États-Unis, l'Union européenne (UE-12) dans son ensemble et l'Allemagne entre 1970 et 1996, les tendances suivantes peuvent être dégagées : dépréciation du dollar, statu quo des taux de change dans l'Union européenne et appréciation progressive du mark en termes réels. Cette appréciation du mark a commencé dès 1985 à la suite des accords du Plaza et s'est poursuivie quasiment sans interruption jusque 1995, date à laquelle une nouvelle consolidation du dollar et une réévaluation nominale progressive de certaines devises européennes (lire, peseta et livre sterling) ont inversé cette tendance. L'appréciation réelle du mark est donc en partie imputable aux fluctuations du dollar ainsi qu'à la grande variabilité des taux de change réels intra-européens.

L'évolution de ces derniers montre que le recul de la compétitivité allemande en Europe a été de l'ordre de 20 % pour l'ensemble de la période considérée même si ce résultat n'a été obtenu que pour les premières et les dernières années de cette période, caractérisées par une libre fluctuation de l'ensemble, ou du moins de certaines devises européennes. Par contre, sous le régime du SME (1979-91), la valeur réelle du mark est restée stable et a même connu une légère dépréciation durant la période de stabilité des parités centrales (janvier 1987-septembre 1992). L'évolution favorable de la compétitivité allemande sous le régime du SME s'explique en premier lieu par l'appréciation réelle de la lire et, dans une moindre mesure, du franc français et, en second lieu, par la réévaluation substantielle de la peseta et de la livre sterling. À partir de la seconde moitié des années quatre-vingts,

l'évolution de la compétitivité entre les deux grands pays redevient favorable à la France, qui bénéficie d'une dépréciation réelle importante entre 1987 et 1991 et subit dans une moindre mesure les conséquences des dévaluations de la lire, de la peseta et de la livre sterling à la suite de la crise du SME en 1992. On voit donc clairement que l'Allemagne a tiré parti du mécanisme de change européen grâce à une stabilisation drastique de son taux de change réel ; et on voit tout aussi clairement que les autres pays ont choisi d'utiliser le mécanisme de change pour réduire l'inflation en acceptant de subir une appréciation réelle de leur monnaie et en sacrifiant la politique de la balance des paiements.

En revanche, au cours des années de libre fluctuation des devises européennes, aussi bien avant l'introduction du SME qu'après la crise de 1992, le mark s'est apprécié en termes réels. En première analyse, donc, l'adoption de la monnaie unique semble préserver l'Allemagne de nouvelles pertes de compétitivité par rapport aux autres économies européennes. Néanmoins, il convient de souligner qu'alors que, pour l'Allemagne, la fixation définitive des taux de change intra-européens s'est faite dans des conditions de surévaluation réelle, on ne peut en dire autant des autres pays, pour lesquels le niveau de compétitivité n'aura pas changé (France), voire aura sensiblement augmenté (Italie et Espagne) par rapport au passé. Quant aux différents niveaux initiaux de compétitivité, ceux-ci ne pourront pas non plus être réabsorbés par des écarts d'inflation désormais inexistant.

Cette réalité nous permet de tirer une première conclusion. Il semble difficile de prévoir si la fixation définitive des parités nominales entre les monnaies européennes entraînera, dans l'hypothèse d'une stabilité monétaire durable, des déséquilibres réels analogues à ceux observés à l'époque du SME. Malgré l'inclusion des devises des pays méditerranéens, l'euro ne semble pas affecté par ce « vice de fabrication » qui le destinait à remplacer les monnaies de pays marqués par un déséquilibre compétitif.

Les éléments cités plus haut ainsi que ceux développés dans la section précédente amènent à se poser deux questions. Premièrement, il est possible que certains pays européens soient plus sensibles aux taux de change. Deuxièmement, il est possible que le contenu en emplois des exportations varie d'une économie européenne à l'autre. Ces deux questions sont abordées dans cette deuxième section, qui étudie les relations entre les exportations et les fluctuations des taux de change en Europe et qui esquisse les principales caractéristiques des modèles de développement présents en Allemagne, en France et en Italie.

Les résultats indiquent que l'élasticité des exportations totales par rapport au taux de change est similaire, du moins pour les grands pays. Ceci contredit l'hypothèse selon laquelle les économies méditerranéennes pourraient exercer des pressions en faveur d'une politique de change plus conciliante. Tout au plus, la réalité des faits conduirait à des conclusions opposées dès lors qu'une estimation de l'élasticité des exportations par rapport au taux de change du dollar dénote une sensibilité plus grande en Allemagne qu'ailleurs. De ce point de vue, ce pourrait bien être les pays pivots qui auraient à subir les contrecoups les plus sévères d'une appréciation de l'euro par rapport au dollar.

L'autre aspect étudié est le rôle joué par les exportations dans le mécanisme de développement des pays européens. En d'autres termes, le coût que suppose l'abandon de l'instrument des taux de change serait plus important pour les pays où il existe un lien évident entre l'évolution des exportations, la croissance de l'emploi, la productivité et les investissements, selon le schéma typique d'un modèle axé sur les exportations.

Afin de vérifier si ce modèle est (ou a été) effectivement applicable aux économies européennes, des estimations ont été effectuées pour les cinq grands pays européens, à savoir l'Italie, l'Allemagne, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni. Elles ont donné les résultats suivants.

L'Allemagne est le seul pays pour lequel l'élasticité de l'emploi par rapport aux exportations s'avère statistiquement significative même si cela n'est pas le cas si l'on tient uniquement compte de l'emploi

dans le secteur manufacturier. En Allemagne, les exportations ont également une influence statistiquement significative sur les investissements et la productivité de l'industrie ; dans ce dernier cas, la relation est à double sens puisque la productivité de l'industrie semble avoir un effet significatif sur les exportations. Il semble que nous retrouvions donc, dans le cas allemand, les caractéristiques types du modèle axé sur les exportations, dans le cadre duquel l'emploi, les investissements et la productivité sont influencés positivement par les exportations, elles-mêmes influencées par l'évolution de la productivité, selon le cercle vertueux décrit par ces schémas. La situation n'est pas aussi claire dans les autres pays, pour lesquels les relations étudiées ne sont quasiment jamais significatives (à l'exception de l'Italie, dans une certaine mesure).

Une fois les estimations effectuées, des tests de Granger ont été réalisés dans le but de vérifier l'existence de liens statistiques entre exportations, emploi et productivité. L'hypothèse d'une absence de lien de causalité est rejetée dans le cas de l'Allemagne pour ce qui est de la relation entre les exportations, d'une part, et l'emploi et les investissements, de l'autre. Là encore, on semble mettre en évidence un lien de causalité au sens de Granger entre les investissements et la productivité, et entre cette dernière et les exportations, ce qui confirme le modèle axé sur les exportations souligné ci-dessus. On constate toutefois que l'absence de lien de causalité est également rejetée au niveau du rapport entre productivité et investissements, de sorte que la première variable pourrait suivre des impulsions autonomes qui ne sont pas entièrement imputables au développement des exportations.

De façon plus détaillée, il convient de ne pas écarter, dans le cas de l'Allemagne, les hypothèses de causalité selon lesquelles des exportations plus importantes induisent une augmentation des investissements, un taux de croissance de la productivité plus élevé ainsi qu'une évolution positive des exportations. Par contre, pour la France et l'Italie, il ne semble pas y avoir de corrélation pertinente entre l'évolution des exportations, des investissements et de l'emploi, alors qu'un lien tenu est constaté en Espagne entre l'évolution des ventes à l'étranger et le niveau de l'emploi.

Enfin, tant les estimations portant sur l'élasticité que les tests de Granger ont été réitérés en ne considérant cette fois que les exportations extra-communautaires. Aucun résultat significatif n'a été obtenu, ce qui n'est pas surprenant vu le faible degré d'ouverture de l'économie européenne par rapport aux flux commerciaux nets à l'intérieur de la zone.

En conclusion, pour la plupart des pays européens, la disparition de l'instrument des taux de change ne devrait pas compromettre l'évolution de la croissance à long terme. Telle est la conclusion finale de notre analyse, qui cadre avec les effets indéniables de l'introduction de l'euro, à savoir une intégration croissante de la zone et une diminution relative de son degré global d'ouverture. L'Allemagne fait figure d'exception car, dans ce pays, les exportations semblent constituer un élément fondamental du développement. Mais si cela se vérifie pour les exportations vers les autres pays européens, cela n'est pas le cas pour les exportations extra-communautaires. L'impact du modèle allemand sur le taux de change de l'euro serait dès lors limité.

Par contre, l'analyse de cette deuxième section nous conduit à tirer une autre conclusion importante. L'influence croissante des exportations sur la production – une des caractéristiques nouvelles du cycle européen, comme nous l'avons vu dans la première section – n'aurait apporté aucun bénéfice en termes d'investissements et d'emploi aux pays engagés dans le processus de convergence avec l'Allemagne.

2.3 Investissements et emploi

L'analyse de ces deux éléments est l'objet de cette troisième section, qui examine plus en détail le rapport entre investissements et emploi dans les pays européens ainsi que les changements de ce rapport induits par le processus d'intégration monétaire. Il est courant d'entendre en effet que le taux élevé de chômage en Europe est dû en partie à un manque d'investissements. Nous avons tenté de mieux comprendre cette hypothèse.

Un premier examen des données nous permet de déterminer l'augmentation du rapport entre investissements intensifs et investissements extensifs en Europe, ce qui fournit une première estimation approximative du faible contenu en emplois dans le processus d'accumulation. L'analyse économétrique montre que cette part plus importante des investissements intensifs s'explique non seulement par l'existence d'une tendance temporelle, considérée comme approximation du progrès technique, mais également par certaines variables auxiliaires temporelles relatives à l'intégration monétaire. L'impression est donc que les investissements sont devenus plus intensifs non seulement sous les effets du progrès technique, mais également en raison de la modification du régime de change en Europe à la suite de l'établissement du SME et, ensuite, de la définition des objectifs de convergence du traité de Maastricht.

Cette dernière hypothèse a été soumise à un examen économétrique plus approfondi. On a procédé à des équations où la variation de l'emploi est exprimée en fonction de la variation des investissements du secteur privé. Cette structure de base a été par la suite complétée par des variables explicatives représentant l'augmentation du degré d'ouverture (exprimé par le rapport entre les exportations et le PIB), l'évolution des écarts d'inflation par rapport au pays pivot, les variations d'un indice de change nominal effectif ainsi que par quatre variables auxiliaires visant à simuler des effets spécifiques du régime monétaire. Les variables auxiliaires permettent de dégager quatre sous-périodes : la période de flexibilité des taux de change allant de 1973 à 1979, la première période du SME (1980-87), la période du « SME dur » (1987-92) et la période consécutive à la crise du SME, caractérisée par une plus grande variabilité des taux de change mais aussi par une accélération du processus de convergence vers les objectifs de Maastricht (1992-98).

La structure de base de l'équation semble bien représenter le modèle allemand. Dans le cas de l'Allemagne, en effet, le taux d'élasticité de l'emploi par rapport aux investissements s'avère positif (0,2 %) tandis qu'on constate l'existence d'une corrélation positive entre l'emploi et l'augmentation du degré d'ouverture, pour laquelle l'élasticité est de 0,14. Les résultats confirment donc la validité, pour l'Allemagne, du modèle axé sur les exportations.

Pour la France, l'élasticité de l'emploi par rapport aux investissements s'élève également à 0,2 %, mais on n'y constate aucune corrélation positive avec les exportations. Par ailleurs, la variable auxiliaire relative à la période 1980-87 s'avère significative et négative, ce qui indique que la décision même d'adhérer au SME aurait eu une incidence négative sur la capacité de création d'emplois. Il y a lieu de noter que ce résultat est obtenu en dépit du fait que l'on considère la première phase du SME comme une période de restriction monétaire modérée. L'estimation semble montrer que malgré les nombreux réalignements qui ont eu lieu durant ces années, la transformation du régime de change aurait eu un effet négatif sur la relation entre les investissements et l'emploi.

Le cas de l'Italie est encore plus intéressant. Dans ce pays également, l'élasticité entre emploi et investissements est égale à 0,2 %. Cependant, les éléments suivants sont significatifs et négatifs : la variation du degré d'ouverture, l'écart d'inflation par rapport au pays pivot ainsi que les deux variables auxiliaires relatives aux deux périodes du SME (1980-86 et 1987-92). L'intérêt de ces résultats tient surtout à leur relation avec les analyses des sections précédentes. On a vu en effet que le cycle européen se caractérise par une influence accrue des exportations. Toutefois, si l'augmentation du degré d'ouverture a, en Italie, des effets négatifs sur la création d'emplois, il faut en déduire que les nouvelles caractéristiques du cycle européen induisent une évolution défavorable du marché du travail italien. En outre, l'impact négatif de l'inflation relative indique que l'adaptation au modèle vertueux allemand s'est faite par le biais d'ajustements du volume de travail dans le but d'accroître la productivité. Enfin, la pertinence des variables auxiliaires relatives au SME montre que l'effet négatif lié à la participation au mécanisme de change s'est prolongé jusque 1992.

Les résultats présentés dans cette troisième section permettent donc de mesurer l'impact négatif, en termes de baisse de la création d'emplois, du régime monétaire mis en place en Europe avec l'avènement du SME.

Globalement, l'analyse réalisée dans ce chapitre confirme de manière empirique l'hypothèse de l'endogénéité des zones monétaires optimales, du moins en ce qui concerne l'aspect de la convergence du cycle macro-économique. Dans le cadre de cette hypothèse, on voit toutefois que cette endogénéité a eu un coût car la convergence des cycles a été accompagnée d'une diminution progressive du taux de développement. Mais l'analyse présente des données empiriques qui confirment une autre thèse répandue : l'effet restrictif du régime macro-économique qui a suivi la création du SME. En effet, ce régime monétaire semble avoir réduit dans une large mesure le contenu en emplois des investissements. Vue sous cet angle, la thèse d'un manque d'investissements en Europe apparaît comme valable. Celle-ci doit cependant être précisée en ne se limitant pas à mettre en évidence le faible taux d'accumulation des pays européens, mais en insistant sur la baisse du contenu en emplois qui caractérise aujourd'hui les investissements en Europe.

Il existe d'ailleurs un élément favorable en perspective : l'UEM n'est pas le SME. La convergence étant désormais acquise, bon nombre des éléments restrictifs identifiés devraient disparaître. Il reste à voir si l'achèvement du processus de convergence aboutira à une augmentation du taux d'accumulation et à un renforcement de la capacité de création d'emplois.

Chapitre 3 – Emploi, spécialisation des secteurs manufacturiers et asymétries en Europe

Ce chapitre analyse la dimension sectorielle de l'emploi (et du chômage) industriel en Europe dans le but d'en dégager certaines particularités par rapport à ses principaux partenaires industriels (les États-Unis en premier lieu). L'idée maîtresse est la suivante : même si la dimension macro-économique est une des principales causes des différences dans la situation de l'emploi de part et d'autre de l'Atlantique, il existe au sein de l'industrie européenne des particularités sectorielles qui ont encore freiné davantage la croissance de l'emploi et la limitation du chômage. En effet, même si le développement économique et l'emploi dans les pays industriels dépendent de plus en plus du secteur tertiaire, ainsi que nous l'avons souligné, il est essentiel que la production industrielle continue à jouer un rôle central à côté des services afin de garantir un haut niveau de revenu par habitant et des perspectives de croissance soutenue.

3.1 La spécialisation des secteurs manufacturiers en Europe

Les pays de l'Union européenne sont bien loin de pouvoir être considérés comme un ensemble homogène, et les particularités nationales au sein de l'Union contribuent à expliquer les performances passées et à modeler les avis sur les perspectives d'avenir. C'est la spécialisation nationale qui, avec les tendances du cycle économique, permet d'expliquer : 1) la meilleure résistance de l'emploi industriel aux États-Unis par rapport à l'ensemble de l'Union européenne (en raison de l'existence d'un nombre plus important de secteurs dynamiques axés sur les technologies de pointe et de créneaux nécessitant un apport important de capitaux où l'on a assisté à une stagnation, voire à une modeste contraction de la productivité « apparente » du travail, comme le secteur de l'alimentation), 2) dans le contexte européen, la résistance de l'emploi industriel dans certains pays par rapport à d'autres. Prenons l'exemple du Danemark. Ce pays, qui a su contenir le déclin de l'emploi après 1980, s'est spécialisé dans des secteurs où la demande croît fortement (mobilier, plastique) et dans ceux où le processus de production nécessite toujours une main-d'œuvre importante (alimentaire, édition). Un raisonnement similaire peut être appliqué aux Pays-Bas (spécialisé dans l'alimentaire, la chimie et l'outillage) et à l'Allemagne (chimie, transports et outillage). La situation est plus complexe dans des pays comme la France, la Finlande, la Suède ou le Royaume-Uni, où la spécialisation dans certains secteurs présentant un profil d'emploi satisfaisant (autres produits chimiques, édition, outillage) s'ajoute à celle de secteurs en grave déclin, comme celui des boissons, du tabac ou de la sidérurgie. Dans l'ensemble, cependant, la perte nette d'emplois a été très élevée entre 1980 et 1994. Dans les pays méditerranéens, deux phénomènes sont à relever : le premier est l'abandon progressif de secteurs connaissant un déclin de l'emploi (textile) et la spécialisation dans les secteurs de l'alimentation et des

transports, qui ont permis à l'Espagne de limiter les pertes d'emplois dans l'industrie. Cela n'a pas été le cas en Italie, où le niveau d'emploi dans des secteurs comme le mobilier, le plastique ou l'outillage s'est avéré insuffisant pour compenser les importantes pertes d'emploi des filières traditionnelles du textile-habillement et de la maroquinerie. Ce qui a pénalisé l'Italie, c'est surtout la déspecialisation progressive dans des secteurs où la demande a été forte à l'échelon international, comme les machines de bureau (ordinateurs) et l'automobile. Le second phénomène, qui concerne le Portugal, est lié à l'entrée du pays dans l'Union européenne au milieu des années quatre-vingts : l'économie portugaise a en effet pu profiter d'écart de coût favorables au sein du marché intérieur et renforcer ainsi sa spécialisation dans certains secteurs à forte intensité de main-d'œuvre (soldes d'emploi positifs dans le secteur de la chaussure et de l'habillement et pertes limitées dans le secteur des boissons). Ceci a permis au Portugal d'enregistrer une dynamique de l'emploi plus élevée que la moyenne européenne entre 1980 et 1994.

3.2 Les dynamiques sectorielles de l'industrie en Europe

Sur le plan européen, les disparités apparaissent même si l'on tient compte des changements intervenus au cours des quinze dernières années, que ce soit de manière globale, en termes de flexibilité ou d'évolution du modèle de spécialisation ou, par rapport à l'évolution particulière des divers systèmes nationaux : le degré de mobilité et de flexibilité de la structure industrielle varie d'un pays européen à l'autre et les industries nationales se sont orientées vers des secteurs différents. L'évaluation de la stabilité ou de l'évolution des structures industrielles nationales est étroitement liée à celle des perspectives offertes par l'orientation choisie : on peut distinguer au moins trois modèles en Europe. Le premier représente les pays qui jouissaient (et jouissent encore) d'une position compétitive avantageuse dans des secteurs dynamiques à forte valeur ajoutée (Danemark, Pays-Bas, Allemagne) et qui ont remanié leur structure industrielle de façon à pouvoir redimensionner ultérieurement l'importance des secteurs traditionnels. Bien que subissant des pertes d'emplois, ces économies ont limité la contraction de la main-d'œuvre en procédant à une redéfinition modérée de la hiérarchie des avantages compétitifs. Le second modèle est caractérisé par des pays qui ont transformé de façon plus radicale la structure sectorielle de l'industrie : il s'agit du Royaume-Uni, de la Finlande, de l'Espagne et du Portugal. Les deux premiers pays ont connu une contraction importante de l'emploi industriel liée, d'une part, à une spécialisation dans des secteurs requérant d'importantes ressources et où la restructuration s'est avérée significative (pétrole, papeterie) et, d'autre part – dans le cas du Royaume-Uni –, à une tertiarisation plus importante de l'économie. Par contre, les pays de la péninsule ibérique ont modifié leurs structures de production dans des directions opposées : l'Espagne, où le poids de certains secteurs traditionnels a diminué, s'est spécialisée dans des secteurs à fortes économies d'échelle, alors que l'industrie portugaise s'est transformée en vue d'approfondir les avantages comparatifs existants dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Les deux expériences ibériques semblent avoir porté leurs fruits en termes d'emploi, même s'il convient de souligner le caractère non répétitif de l'adhésion au marché intérieur et, dans le cas du Portugal, la dimension restreinte de l'économie (une dimension quasi régionale), compatible avec l'exploitation de créneaux commerciaux. Parmi les pays qui semblent avoir le moins touché à leur structure industrielle, signalons la France et, surtout, l'Italie. Cependant, la France a perdu son avantage comparatif dans les secteurs traditionnels (mais également dans celui des moyens de transport, un secteur à forte valeur ajoutée et très dynamique sur le plan du commerce international) tout en maintenant son avantage compétitif dans certains créneaux à fortes économies d'échelle, qu'ils soient dynamiques (chimie fine) ou plus « matures » (sidérurgie). Au contraire, l'Italie reste spécialisée dans de nombreux secteurs traditionnels. Les tendances de l'emploi paraissent peu satisfaisantes dans de nombreux secteurs spécialisés de ces deux économies, qu'il s'agissent de secteurs « matures » à forte intensité de capital ou de secteurs traditionnels (les principales exceptions étant la chimie fine en France et le mobilier et les produits plastiques en Italie). L'abandon progressif de secteurs industriels caractérisés par une dynamique vigoureuse de la demande internationale, comme ceux des transports ou des machines de bureau, ainsi que les tendances des secteurs soumis à des processus de restructuration profonde, ont contribué à la chute de l'emploi industriel dans les deux pays.

En résumé, il ressort de ces deux premières sections que les dynamiques sectorielles de l'industrie et les modèles nationaux de spécialisation ont tous deux des effets à moyen et long terme sur l'emploi dans le secteur manufacturier. Certaines estimations économétriques confirment en outre l'existence d'une sensibilité accrue de l'emploi et des salaires industriels à la concurrence internationale dans les secteurs où la position relative d'un pays est plus faible (ou bien là où on constate une déspécialisation interprétée comme l'absence d'avantages comparatifs et des contributions négatives au solde de la balance commerciale). Ce résultat ne surprend guère puisqu'il cadre avec la définition même du secteur de spécialisation, à savoir un secteur présentant des avantages compétitifs qui se sont consolidés et qui, de par leur nature durable, permettent de faire face aux pressions de la concurrence internationale. Cependant, les divers modèles de spécialisation exposent les systèmes industriels nationaux à diverses tendances à moyen et long terme en ce qui concerne la dynamique de la demande internationale, l'évolution de la productivité et de l'intensité du travail et donc, en définitive, l'emploi et les salaires. Les stratégies permettant de résister plus efficacement à la concurrence mondiale dans un secteur marqué par une demande extrêmement dynamique et où l'emploi total tend à se développer sont fondamentalement différentes de celles visant à percer dans un secteur où le marché a tendance à rétrécir et à réduire progressivement la quantité de main-d'œuvre dans le processus de production.

3.3 Spécificités nationales ou sectorielles ?

L'analyse de ce chapitre est complétée par une comparaison entre les dynamiques industrielles sectorielles et les dynamiques nationales. La prépondérance de l'une ou de l'autre dimension constitue un aspect classique de l'évaluation du caractère « optimal » d'une zone monétaire, dont l'analyse nous donne des indications utiles quant aux instruments de politique économique nécessaires pour affronter d'éventuels chocs asymétriques.

L'analyse statistique révèle que les grandes économies de la zone euro ont été dominées par le passé, en termes relatifs, par la dimension nationale, alors que les économies plus petites ont été dominées par la dimension sectorielle. C'est particulièrement vrai pour les pays de l'ancienne zone mark (Autriche et Pays-Bas) alors que l'anomalie représentée par la Finlande peut s'expliquer par son entrée tardive au sein de l'Union européenne et par le rôle prépondérant de certains secteurs à forte intensité de ressources dans l'industrie finlandaise. En ce qui concerne les filières industrielles, les mouvements sectoriels synchrones sont plus marqués dans certains secteurs à forte économie d'échelle – comme l'alimentation, la chimie industrielle ou l'outillage électrique – alors que les dynamiques nationales prévalent aussi bien dans les secteurs traditionnels (habillement, chaussure, mobilier), du bois et du papier, de la céramique et du verre que dans les secteurs à forte intensité de capital comme la sidérurgie ou l'automobile. Ces conclusions statistiques sont interprétées à la lumière du poids relatif et de la dispersion du secteur dans le cadre de la production industrielle globale de la zone euro. Des secteurs tels que l'alimentation, l'outillage électrique, voire la chimie industrielle occupent une place importante (ils représentent ensemble près de 30 % de la production industrielle des neuf pays) et sensiblement homogène dans les systèmes industriels européens. Il s'agit dès lors de secteurs qui connaissent des cycles de production analogues au sein de la zone euro tout en présentant une dimension importante et une répartition uniforme dans de nombreux pays ; par conséquent, l'évolution conjoncturelle de ces secteurs pourrait être compatible avec des interventions de politique économique centralisées ou coordonnées. Au contraire, bon nombre de secteurs traditionnels tels que ceux de l'habillement ou de la maroquinerie ainsi que des secteurs nécessitant des ressources considérables, comme la filière du bois et du papier, les dérivés du pétrole et du charbon, la céramique et le verre, sont de dimensions réduites ou fortement concentrés dans certains pays, ce qui écarte d'emblée les interventions centralisées, qu'elles soient caractérisées par des chocs symétriques ou asymétriques. Enfin, l'analyse statistique révèle que certains secteurs manufacturiers, quoique très importants pour l'économie de la zone euro et répartis de façon homogène dans l'Union (transports, outillage non électrique, raffinage) ont connu autrefois des tendances davantage conditionnées par les dynamiques de la production nationale que par les dynamiques sectorielles.

En conclusion, l'analyse exposée dans ce chapitre confirme que dans les économies européennes, les modèles de spécialisation conditionnent les perspectives d'emploi à moyen et long terme en fonction de diverses tendances sectorielles (liées à la demande, à la concurrence internationale, à l'intensité du travail) et qu'une forte compétitivité internationale constitue un facteur propice au maintien de l'emploi.

Chapitre 4 – Monnaie unique, régions et convergence

Ce chapitre se propose d'examiner, par le biais d'une analyse quantitative, la géographie économique de l'Europe en allant au delà de la dimension nationale pour identifier les zones qui, du fait de structures semblables et de leur haut degré d'intégration, constituent les principales macro-régions productives.

L'analyse donne l'occasion de vérifier si l'existence de phénomènes de spécialisation typiquement nationale risque, avec l'avènement de la monnaie unique, d'accentuer la polarisation du développement entre les régions « centrales » et les régions « périphériques ». Ce scénario, qui ne serait pas soutenable à long terme, va à l'encontre de l'hypothèse du ratrappage, c'est-à-dire de l'accélération du taux de croissance des régions en retard de développement. Sur la base de ces considérations, le premier objectif poursuivi dans ce chapitre est de déterminer les groupes de régions européennes caractérisés par une spécialisation industrielle de nature similaire quel que soit le pays dont la région fait partie. Le deuxième objectif consiste à vérifier de façon empirique l'existence ou non d'une tendance à la diminution des disparités initiales en matière de revenu par habitant entre les régions européennes. Il s'agit de vérifier l'existence possible de rythmes d'ajustement différents susceptibles de permettre la subdivision des territoires nationaux de l'Union en zones hétérogènes dont la tendance à la convergence n'est que locale.

Enfin, on entend vérifier l'existence de phénomènes d'endogénéité de la zone monétaire de l'UEM et examiner plus particulièrement si une intégration monétaire plus marquée accélère ou non le processus de convergence régionale.

Les implications d'un accroissement des spécificités régionales sur le fonctionnement de l'UEM sont diverses. Dans un premier temps, en effet, se pose le problème d'un impact différencié de la politique macro-économique et de la politique monétaire sur les régions : dans une Europe composée de régions dont les spécialisations sont très différentes, un choc peut entraîner des conséquences très diverses. C'est la raison pour laquelle il faut mener des politiques régionales, instruments nécessaires au fonctionnement de l'UEM. Pour tenter de résoudre ces problèmes, du moins en partie, nous dressons ici un tableau des modèles régionaux de spécialisation (groupes) que l'on peut trouver au sein de l'Union européenne afin d'intégrer les nombreuses analyses de ratrappage du revenu régional qui ignorent habituellement les aspects de spécialisation de la production.

4.1 Les macro-régions en Europe

Dans cette section, nous présentons les résultats du classement des régions européennes en groupes homogènes. Les unités statistiques retenues sont les 144 régions européennes de niveau NUTS-2 d'Italie, de France, du Royaume-Uni, d'Allemagne, d'Espagne, du Portugal, de Grèce, du Luxembourg, des Pays-Bas, d'Irlande, du Danemark et de Belgique. L'analyse a ensuite été étendue aux régions de Finlande et de Suède. Pour chacune d'entre elles, on a tenu compte de certaines variables qui déterminent la structure de production de la région : la répartition des travailleurs dans les secteurs de l'industrie manufacturière (composée des principaux secteurs NACE), dans le secteur de l'agriculture, de la construction et de l'énergie ; la répartition des travailleurs entre les services privés (subdivisés comme suit : crédit-assurances, commerce, transports et autres services) et les services non marchands ; le PIB par habitant exprimé à pouvoir d'achat égal ainsi que le taux de chômage, y compris le chômage des jeunes (moins de 25 ans).

En utilisant les techniques de statistique factorielle et de classification à plusieurs variables et sur la base d'indices synthétiques construits à partir de combinaisons linéaires des variables de départ, on a constitué des groupes qui rassemblent chacun des régions caractérisées par un même modèle de spécialisation et par des niveaux de développement et d'emploi analogues.

L'analyse portant sur 1991 révèle une Europe extrêmement fragmentée et hétérogène, notamment en ce qui concerne le niveau de développement et l'offre excédentaire sur le marché du travail : à côté de régions présentant un PIB par habitant élevé et un faible taux de chômage, caractérisées par un modèle industriel fortement spécialisé dans des secteurs de pointe et apte à stimuler le développement des services de crédits et des services aux entreprises, on trouve des zones marginales encore marquées par l'importance de l'économie agricole, de l'industrie traditionnelle et du commerce ainsi que par un taux de chômage élevé. Les régions pauvres présentent une structure de production axée sur les secteurs de l'agriculture et du bâtiment et sur l'industrie extractive et une structure industrielle spécialisée dans les secteurs de l'alimentation et du textile, de la maroquinerie et de l'habillement, alors que les services privés sont bien trop axés sur le seul secteur du commerce.

Une comparaison entre la situation de 1981 et celle de 1991 a ensuite permis de mettre au jour d'importants changements de structure :

- les disparités se sont renforcées entre les régions hautement industrialisées et à fort taux d'emploi et les régions qui connaissent un retard au niveau de leur structure de production, doublé d'un taux de chômage élevé, surtout chez les jeunes ;
- le lien entre le niveau de revenu régional par habitant et la présence du secteur manufacturier s'est consolidé ;
- les services privés comprenant les services aux entreprises, le secteur du crédit en particulier, ont davantage tendance à constituer un ensemble intégré dans le sens où leur présence s'est renforcée dans les régions qui dépendent en grande partie du secteur manufacturier ;
- dans le courant des années quatre-vingts, on a assisté à une augmentation importante de la concentration des activités manufacturières de pointe parallèlement à un renforcement des spécialisations industrielles traditionnelles dans les zones moins développées ; c'est dans le secteur de la chimie et de la métallurgie que les variations de la répartition territoriale des travailleurs ont le plus augmenté. Des tendances analogues ont été enregistrées pour les secteurs de l'alimentation, du textile, de l'habillement et de la maroquinerie ainsi que pour les divers types de services. À cela s'ajoute une augmentation de la variabilité, au niveau territorial, du taux de chômage global et du taux de chômage des jeunes ;
- le rapport négatif entre le niveau de développement industriel et le chômage élevé s'est renforcé ; le chômage global et le chômage des jeunes s'est majoritairement concentré dans les régions les moins industrialisées. En outre, les disparités se sont aggravées entre, d'une part, les régions caractérisées par un développement des secteurs industriels et de haute technologie et des services aux entreprises et, d'autre part, les régions spécialisées dans les secteurs de production traditionnels.

En définitive, au cours de la décennie étudiée, qui a été marquée par une intégration monétaire accrue dans la mesure où elle couvre une grande partie de la période d'application du mécanisme de change du SME, on a constaté un renforcement de la spécialisation régionale alors que la dimension nationale a perdu de son importance dans la définition de l'appartenance à des groupes homogènes. Ceci confirme certains résultats obtenus par la théorie de l'endogénéité des zones monétaires.

4.2 Le rattrapage

En se basant sur le classement effectué, on a procédé à des estimations d'équations de rattrapage à l'aide des formules d'usage dans la littérature concernée. La théorie du rattrapage suppose l'existence d'une tendance, pour les économies dont le produit initial par habitant est plus bas, à croître plus rapidement que les économies plus « riches », et donc une « convergence » entre les économies pauvres et les économies riches à un même niveau d'équilibre permanent. La probabilité que l'écart

initial de ressources par habitant disparaîsse complètement, c'est-à-dire que les économies pauvres « rejoignent » les riches, dépend de ce que les économies comparées présentent des paramètres caractéristiques identiques (convergence absolue). Si le processus de convergence est rapide, il suffit d'analyser le comportement d'équilibre permanent étant donné que les économies étudiées sont alors proches de leur équilibre. Au contraire, si le processus de convergence est lent, les économies seront alors loin de l'équilibre permanent et leur processus de croissance sera dominé par les dynamiques de transition.

Si la convergence entre les régions s'avérait aussi rapide qu'absolue, il serait totalement inutile de mettre en œuvre des politiques de développement au niveau régional, la mise en œuvre de politiques de mise en commun des risques pendant une durée relativement brève suffisant à amortir les effets négatifs des chocs. En cas de convergence absolue mais lente, les politiques régionales peuvent constituer un instrument utile pour accélérer la transition vers l'équilibre permanent, contribuant ainsi à gommer plus rapidement les différences initiales du niveau de revenu par habitant.

Les estimations du modèle de convergence absolue soulignent l'existence d'une tendance à la convergence vers un même niveau de revenu par habitant pour les régions européennes. Toutefois, cette tendance serait extrêmement lente et bien plus faible que celle qui a été estimée pour les pays européens et dont parle la littérature spécialisée.

L'évaluation de la convergence n'est pas altérée outre mesure si l'on ajoute à l'équation générique des variables auxiliaires qui tiennent compte, pour chaque région, du pays auquel elle appartient. Au contraire, lorsque les effets fixes sont attribués aux différentes régions sur la base du critère d'appartenance aux « groupes » mis en évidence plus haut, le taux de convergence fait plus que doubler (passant de 0,006 à 0,020). En d'autres termes, le facteur national apparaît comme beaucoup moins important que le facteur de la spécialisation pour déterminer la capacité d'une région à améliorer le revenu par habitant.

Il convient de noter que nos résultats renforcent l'hypothèse de la convergence absolue dans la mesure où la vitesse de convergence des régions riches, et donc plus proches du revenu d'équilibre le plus élevé, est plus lente que celle des régions pauvres, plus éloignées de cet équilibre.

Si l'on tient compte des deux effets d'appartenance à un groupe et à un pays, le paramètre de convergence s'avère plus élevé par rapport à l'équation générique et renforce la validité de l'estimation. D'une façon générale, l'intérêt de cette analyse est de démontrer qu'il semble effectivement y avoir un processus de convergence entre les régions européennes puisque le coefficient qui mesure cette convergence est systématiquement significatif et négatif.

4.3 Ratrapage et régime de change

Nous avons ensuite subdivisé la période considérée en trois sous-périodes définies en fonction des régimes monétaires qui les ont caractérisées. Voici les principaux résultats obtenus.

Entre 1980 et 1987, années marquées par une forte variabilité des taux de change, on ne constate aucune forme de convergence du revenu entre les régions européennes.

Par contre, durant la période où la rigidité des taux de change nominaux était plus forte au sein du SME, soit entre 1987 et 1992, une convergence s'est produite entre les régions européennes.

Au cours de la période qui a suivi la crise du SME (1992-95), caractérisée par un régime de change plus flexible ainsi que par la forte dévaluation de certaines monnaies faisant partie du mécanisme de change européen, il semble s'être produit un phénomène opposé à celui de la période précédente. On a assisté en effet à une divergence des taux de croissance des régions européennes.

Ce résultat est également confirmé si l'on recourt à une autre mesure de la convergence, la sigma-convergence, selon laquelle deux systèmes convergent si la dispersion de leurs revenus par habitant tend à diminuer dans le temps. Constante au cours de la première période, la sigma-convergence connaît une forte croissance au cours de la période suivante (SME « dur ») pour décroître pendant la troisième période.

En conclusion, les résultats de cette section semblent confirmer l'hypothèse de l'endogénéité de la zone monétaire européenne dans la mesure où, en période d'intégration monétaire accrue, l'écart entre les niveaux de revenu régional par habitant diminue tandis que, comme nous l'avons rappelé plus haut, l'écart se creuse au niveau de la spécialisation de la production. Cette conclusion va dans le même sens que celle du chapitre 2, qui concluait à la convergence des cycles macro-économiques des pays d'Europe continentale.

Deuxième partie - Les conditions de réussite de l'union économique et monétaire

Chapitre 1 – Regards sur les mécanismes de l’union économique et monétaire¹

L’union économique et monétaire implique, d’une part, le transfert de la politique monétaire nationale à une instance supranationale unique et l’abandon de l’instrument de la dévaluation au niveau de chaque pays participant et, d’autre part, l’intensification de la concurrence sur les marchés européens. Pour évaluer correctement les conséquences pour la politique économique nationale ainsi que la nécessité de coordonner ou de transférer au niveau communautaire d’autres leviers de la politique économique, il est nécessaire de commencer par l’étude des instruments actuellement disponibles pour faire face aux risques potentiels de l’UEM.

Seront successivement analysés les perturbations de nature asymétrique et symétrique ainsi que les risques de concurrence fiscale et sociale. Les stratégies qui seront évoquées dans les deux premiers scénarios se basent sur l’hypothèse que les perturbations en question sont de nature temporaire et non permanente. Dans ce cas, ce n’est pas d’une réponse structurelle dont l’Europe aura besoin, mais bien d’une « stabilisation » macro-économique. Ceci étant dit, rien ne dispensera les différents pays participants de procéder aux indispensables réformes de structure tant sur le marché des biens et des services que sur celui du travail. Ces ajustements structurels, qui ont été traités dans la première partie de cette étude, peuvent être douloureux dans le court terme et par conséquent difficiles politiquement à mettre en place. La politique macro-économique peut dans ce cas jouer un rôle utile d’accompagnement et de ce fait permettre un aboutissement socialement acceptable des réformes structurelles.

1.1 Quels chocs envisager pour la zone euro ?

La zone euro sera bien sûr exposée à des chocs symétriques, concernant, même si c'est dans des proportions inégales d'un pays à l'autre, l'ensemble des participants. La crise asiatique constitue pour la zone un choc symétrique. De même les turbulences en Russie relèvent de la même catégorie, même si l'Allemagne est plus directement exposée (via l'effet sur les banques, etc.) que ses voisins. Un choc ou un contre-choc pétrolier revêt déjà la nature d'un choc en partie asymétrique. Car la baisse, par exemple, du prix du pétrole profite aux pays importateurs, alors qu'elle nuit aux pays producteurs (cas du Royaume-Uni, pas encore dans la zone euro, mais qui a vocation à la rejoindre assez vite...) et aux pays producteurs de matières premières corrélées au pétrole (exemple des Pays-Bas avec le gaz naturel).

1.1.1 L'euro et le cycle européen des affaires

L'euro va considérablement renforcer la concurrence et la convergence déjà stimulées par le marché unique. On peut, en conséquence, s'attendre à l'accentuation d'un cycle européen des affaires, concernant la plupart des pays de l'euro et réduisant de ce fait certaines sources de chocs asymétriques.

Pour la clarté du débat, il faut, et il faudra, continuer à distinguer les rythmes de croissance de la question des points de retournement. Le fait que l'Irlande, l'Espagne, la Finlande et les Pays-Bas aient connu dans la période récente des croissances plus rapides que les autres pays qualifiés pour l'euro n'implique pas nécessairement des décalages dans le cycle économique. Dans certains cas (exemple de l'Espagne), la croissance est en partie due au rattrapage. Mais cela n'implique pas pour autant des écarts significatifs dans les points d'infexion de la croissance. Nous pensons que ces écarts dans les points d'infexion du cycle, lorsqu'ils subsistent, vont être progressivement gommés par les effets de l'euro sur la concurrence et la convergence.

¹ La numérotation des articles du Traité se réfère à celle du TUE de Maastricht (Titre VI - La politique économique et monétaire, articles 102 A à 109 M, devenu le Titre VII, articles 98 à 124, dans le Traité d'Amsterdam).

1.1.2 Quels types de chocs asymétriques dans la zone euro ?

La convergence ne fera cependant pas disparaître tous les chocs asymétriques de nature économique, sociale ou fiscale. Ainsi, la nature différente des spécialisations internationales des pays membres représente une source potentielle de chocs asymétriques, qui ne va pas disparaître avec la monnaie unique. Il va subsister, ici ou là selon les circonstances, des chocs salariaux, des chocs de productivité, des écarts dans la structure de la croissance. Un exemple sur ce dernier thème, tiré de l'actualité récente : la croissance en France et en Allemagne en 1998 aura été, en définitive, assez voisine. Cependant, elle s'est appuyée en France, parmi les composantes de la demande interne, sur la consommation alors qu'en Allemagne elle a été alimentée surtout par l'investissement. Une telle différence n'est pas essentielle au regard du fonctionnement concret de la zone euro, mais elle pourrait, se reproduisant dans l'avenir, comporter certaines conséquences pour le *policy mix* à mettre en œuvre dans la zone. Autre exemple : les 35 heures en France représenteront ou non un choc asymétrique selon les conditions de leur mise en œuvre, en particulier leur incidence sur le coût du travail.

Il restera de toute façon à gérer d'autres chocs qui subsisteront, dans le domaine social (malgré la réduction escomptée des écarts dans le fonctionnement du marché du travail, le régime de sécurité sociale, etc. d'un pays à l'autre), et dans le domaine politique (exemple : la non-convergence du cycle électoral d'un pays membre à l'autre peut, elle aussi, engendrer des chocs asymétriques).

La frontière chocs symétriques /chocs asymétriques n'est pas figée une fois pour toutes. Elle comporte cependant des conséquences importantes sur le dosage des politiques macro-économiques à mettre en œuvre.

1.2 Hypothèse de choc asymétrique

La logique de l'union monétaire impose de trouver dans d'autres leviers de la politique économique que les ajustements monétaires et de change les marges de manœuvre nécessaires pour faire face à ce type de crise. La dévaluation ne sera plus envisageable alors que la politique monétaire devra refléter la situation de l'ensemble de la zone euro et non pas celle d'un pays ou d'une sous-zone déterminée.

1.2.1 Stabilisateurs automatiques

La première réponse à un choc asymétrique ou à un déphasage économique se situe au niveau des stabilisateurs automatiques de chaque Etat membre. La plupart des travaux sur la sensibilité des déficits publics aux fluctuations du PIB indiquent qu'un ralentissement de la croissance d'un point de pourcentage entraîne une détérioration automatique de l'équilibre budgétaire comprise, selon les pays, entre 0,5 et 0,9 % du PIB. Un pays avec un budget en équilibre ou légèrement en excédent dans des conditions cycliques normales pourrait donc tolérer une divergence de 3,5 à 6 % environ par rapport à son sentier de croissance avant d'atteindre la limite de déficit excessif de 3 %. La croissance normale étant de l'ordre de 2 à 2,5 %, il faudrait donc que le PIB réel subisse une diminution se situant entre 1 et 4 % en un an pour que les stabilisateurs automatiques conduisent à un déficit supérieur à 3 %.

Dans ces hypothèses, il est possible, conformément au Pacte de stabilité, de bénéficier de l'article 2 du « *Règlement du Conseil visant à accélérer et clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs* ». Cet article, qui peut être invoqué dès que la baisse annuelle du PIB réel atteint 0,75 %, prévoit que le dépassement de la valeur de référence de 3 % consécutif à une grave récession économique est automatiquement considéré comme exceptionnel si le PIB en termes réels enregistre une baisse annuelle d'au moins 2 %. Dans le cas d'une récession comprise entre 0,75 % et 2 %, la décision sur le caractère exceptionnel du déficit public excessif appartient au Conseil et ce n'est donc que dans le cas d'une récession en deçà de 0,75 % que le déficit public est automatiquement considéré comme excessif avec toutes les conséquences que cela peut entraîner.

Il en résulte que la Pacte de stabilité devrait laisser une marge de manœuvre suffisante pour que les stabilisateurs automatiques puissent jouer leur rôle. Cela ne signifie pas pour autant que aucun autre

instrument d'ajustement ne soit nécessaire en régime d'UEM. Le raisonnement qui précède repose en effet sur deux hypothèses qui sont sujettes à caution. D'une part, il suppose que la situation budgétaire des Etats membres soit au départ en équilibre ou même légèrement excédentaire. Tel n'est pas le cas dans le court terme et, compte tenu des circonstances actuelles, il faudra certainement quelques années avant d'atteindre une pareille situation. D'autre part, il se pourrait que la gravité de la récession soit telle que le jeu des stabilisateurs économiques apparaisse insuffisant pour restaurer l'équilibre économique.

1.2.2 Mesures budgétaires discrétionnaires

La mise en œuvre de mesures budgétaires discrétionnaires pourrait se révéler nécessaire dans le cas d'une baisse d'activité particulièrement grave. Une coordination des politiques nationales est alors indispensable. Elle permettrait de remédier à la faible incitation des gouvernements nationaux à mettre en œuvre des politiques budgétaires contra cycliques, aucun pays ne souhaitant prendre une initiative dont il supporterait seul le coût, alors qu'elle profiterait aussi à l'ensemble de ses voisins. En effet, d'une part, au sein d'un marché monétaire unique et étendu une augmentation des dépenses publiques au niveau d'un Etat aura un impact plus faible sur le taux d'intérêt de l'euro. D'autre part, l'intensification du commerce intra-communautaire aura pour effet de diluer plus rapidement les impulsions budgétaires. Le premier effet renforce l'efficacité de la politique budgétaire mais les analyses tendent à montrer qu'il sera inférieur au second qui, lui, diminuera son impact sur la production nationale, ce qui risque de conduire à une orientation budgétaire non optimale pour l'ensemble de l'Union.

Il est évident que la coordination des politiques macro-économiques n'est pas exclusivement motivée par le passage au régime d'UEM. Bien que rendue d'autant plus indispensable par la monnaie unique, elle s'impose chaque fois que des mesures nationales débordent sur d'autres pays par le biais des marchés intégrés des biens et des capitaux. Il s'en suit que le cadre de cette coordination doit être le Conseil Ecofin, seul organe politique habilité à prendre des décisions en principe contraignantes sur le volet économique, et ceci même si tous les Etats membres ne participeront pas d'emblée à la monnaie unique, soit par choix, soit en raison du non respect des critères. Certes, les droits de vote de ces pays « *out* » ou « *pre-in* » seront suspendus au Conseil pour les affaires relatives aux politiques monétaires et de change, mais tout ce qui touche à la partie économique de l'UEM les concerne.

Le Conseil de l'euro pourra éventuellement faciliter cette coordination des politiques économiques, mais c'est avant tout un renforcement du cadre politique et institutionnel de la coordination qui est nécessaire pour que les mesures contenues dans le Traité soient effectivement appliquées. Sans une volonté politique commune forte et répétée, comme celle exprimée à l'égard de l'article 104 C sur la réduction des déficits publics, et sans une base institutionnelle plus exigeante, comme celle du Pacte de stabilité, les mesures de l'article 103 sur la coordination des politiques économiques risquent de déboucher sur l'inaction. La possibilité d'un accord réciproquement avantageux ne garantit pas en effet qu'il puisse être conclu. On présentera, au chapitre 2, les grandes lignes d'un pacte pour la coordination des politiques économiques qui vise à pallier à cet inconvénient, notamment par l'intermédiaire de sanctions en cas de non respect du pacte.

1.2.3 Le budget communautaire

L'indispensable coordination des politiques nationales peut toutefois être insuffisante. Un ensemble de facteurs peut compliquer la conclusion d'accords portant sur l'orientation globale à adopter et sur la répartition de la charge nécessaire à la mise en œuvre de cette orientation, surtout tant que l'assainissement des finances publiques n'aura pas permis de retrouver les marges de manœuvre suffisantes. De plus, les réactions budgétaires qui résulteraient d'accords européens, même contraignants, peuvent parfois être trop lentes au regard de l'urgence de certaines situations. Des transferts automatiques de ressources entre les Etats membres de l'UEM pourraient dès lors se révéler nécessaires.

Le budget de l'Union n'est pas vraiment en mesure de jouer le rôle de stabilisation régionale en raison de l'absence, au niveau communautaire, de stabilisateurs automatiques ou d'autres instruments destinés à absorber les chocs régionaux. A cet égard, l'Union se différencie fortement des pays fédéraux et unitaires dans lesquels les perturbations régionales sont largement compensées par les systèmes nationaux de fiscalité directe et par les prestations sociales. D'autre part, les dispositions de l'article 103A qui prévoient la possibilité d'une assistance financière communautaire à un Etat membre qui connaît de graves difficultés ne semblent pas non plus répondre au besoin d'une stabilisation rapide et efficace. En effet, l'article en question est soumis à la règle de l'unanimité, exception faite des difficultés causées par des catastrophes naturelles. Il n'est donc pas certain qu'un accord puisse se dégager au sein du Conseil et, quand bien même cet accord pourrait être trouvé, on risquerait d'avoir une réponse qui ne soit pas suffisamment rapide.

Il ne nous semble toutefois ni réaliste politiquement ni nécessaire économiquement d'imaginer, à l'échelle de l'Union, un système devant fonctionner selon les modalités de la fiscalité et de la sécurité sociale nationale. D'une part, les montants à mettre en jeu seraient d'une ampleur considérable et les récentes négociations pour le renouvellement du budget communautaire montrent à quel point il est difficile d'obtenir le relèvement du plafond ne fusse que de quelques dixièmes de pourcentage du PIB. D'autre part, chaque Etat membre dispose d'instruments de stabilisation, qu'il ne s'agit pas de remplacer mais de compléter, surtout en attendant qu'ils puissent retrouver leur marge de manœuvre une fois accompli l'assainissement budgétaire.

Il serait par contre utile, surtout dans le court et moyen terme, de pouvoir disposer d'un instrument souple et léger de stabilisation conjoncturelle, sorte de complément, en certaines circonstances particulièrement graves, de l'arsenal de stabilisation de chaque pays. Un tel mécanisme d'assistance financière rappelle l'idée d'une « *facilité de convergence conjoncturelle* » qui figurait dans le Rapport MacDougall. Si la fréquence des chocs affectant un seul Etat membre devait diminuer à l'avenir en raison des progrès de l'intégration économique européenne, cet instrument pourrait alors être utilisé comme mécanisme de solidarité pour financer des mesures actives du marché de l'emploi dans les pays où le chômage serait le plus élevé. Les études menées à ce sujet montrent que les montants à mettre en œuvre pour assurer un niveau satisfaisant de stabilisation ne seraient pas disproportionnés.

Dans une résolution « *sur le mécanisme d'ajustement en cas de chocs asymétriques* », approuvée en décembre 1998, le Parlement européen a demandé à la Commission européenne et au Conseil d'élaborer et d'adopter rapidement un règlement pour un fonds de stabilisation destiné à venir en aide à un Etat membre qui subit un choc économique ou naturel qui n'affecte pas les autres Etats membres. Toutefois, il propose comme base juridique l'article 103 A du Traité qui, comme on l'a vu précédemment, présente certains inconvénients de mise en œuvre. Le chapitre 2 expose quelques réflexions sur la mise en place d'un fonds de stabilisation conjoncturelle capable de remédier à ces inconvénients.

1.3 Hypothèse de choc symétrique

Dans le cas de chocs affectant toutes les économies de l'union monétaire de la même façon, la perte de l'instrument de change ne devrait pas représenter un problème, car une modification des parités entre les monnaies européennes ne serait pas une solution viable à l'échelle de l'Europe.

1.3.1 Dosage entre politique monétaire et politique budgétaire

Sur le plan intérieur, la politique monétaire commune est appelée à jouer un rôle. L'objectif principal assigné au Système Européen des Banques Centrales par le Traité est le maintien de la stabilité des prix (art. 105 paragraphe 1). Remarquons que d'autres Banques centrales dans le monde ont, de par leur statut, une mission plus large qui prévoit, en plus de la stabilité des prix, l'emploi et la croissance. Ainsi, la Réserve fédérale américaine est chargée de réaliser les objectifs finals que sont « *le plein emploi, la stabilité des prix et la modération des taux intérêt à long terme* ».

Cependant, une lecture complète de l'article 105 indique que le SEBC ne pourra pas se désintéresser d'autres objectifs de première importance mais devra tenir compte du cycle et des variables réelles de l'économie (croissance, taux d'utilisation des capacités de production,...). Il est en effet prévu que « *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* ». Cet article prévoit notamment la promotion d'un développement harmonieux et équilibré des activités économiques, une croissance durable et non inflationniste, un niveau d'emploi élevé.

Pour permettre à la future Banque centrale européenne d'appliquer l'article 105 dans son intégralité et pas seulement dans sa dimension de stabilité des prix, il est indispensable d'éviter les risques d'un conflit entre politiques budgétaires et politique monétaire, conflit qui a marqué le début de la présente décennie lorsque la politique monétaire s'est retrouvée à devoir assurer pratiquement seule la stabilité monétaire. Comme le rappellent les grandes orientations de politique économique de 1997, « *plus la tâche de stabilité assignée à la politique monétaire sera facilitée par une politique budgétaire et une évolution des salaires appropriées, plus les conditions monétaires, y compris les taux de change et les taux d'intérêt à long terme, favoriseront la croissance et l'emploi* ».

Les dispositions du Traité (articles 104 à 104C) ainsi que le Pacte de stabilité et de croissance réduisent le risque d'un conflit de stabilité, ce qui devrait permettre de mettre en œuvre et de maintenir des conditions monétaires favorables. De plus, l'environnement de stabilité macro-économique et de faible inflation devrait se révéler propice à une reprise soutenue de l'investissement, ce qui augmentera le potentiel de croissance, éliminant de ce fait un autre obstacle à la croissance, à savoir le développement insuffisant des capacités productives par rapport à l'accroissement de la productivité du travail. La disparition, ou du moins la forte atténuation, de la menace inflationniste devrait par conséquent réduire les hésitations de la BCE à adopter une attitude plus pragmatique dans la gestion des cycles économiques.

Un dosage adéquat de la politique monétaire et des politiques budgétaires capable de soutenir la croissance et l'emploi nécessite un dialogue entre autorités monétaires et financières constant et approfondi. Il s'agit d'éviter le risque d'un dilemme du prisonnier qui conduirait, en dépit des engagements souscrits par les ministres des finances dans le cadre du Pacte de stabilité, à une politique monétaire trop restrictive pour contraindre à l'ajustement budgétaire alors même qu'une politique monétaire coopérative faciliterait cet ajustement.

L'interlocuteur privilégié de la BCE sera le Conseil Ecofin, qui arrête les grandes orientations de politique économique, principal instrument de coordination économique entre pays européens. Car, pour pouvoir dialoguer de manière efficace avec la BCE, la coordination économique devient un préalable incontournable. Ceci n'exclut pas un certain rôle pour le Conseil de l'euro, instance consultative et non délibérative, qui pourrait notamment faciliter, par l'échange d'informations et d'explications, l'élaboration des grandes orientations économiques ainsi que le dialogue avec la BCE.

Il est important de souligner que le dialogue entre autorités monétaires et financières, ainsi que la coordination préalable des politiques économiques, n'est nullement une remise en question de l'indépendance de la BCE. Au contraire, permettre à celle-ci d'expliquer ses choix et l'informer avec précision des choix économiques de l'Union, serait une façon de préserver son indépendance et de lui permettre de mieux résister aux pressions qu'elle ne manquera pas de subir. La BCE ne serait plus la seule responsable de la destinée économique de l'Europe, mais elle partagerait cette responsabilité avec les acteurs politiques, comme c'est d'ailleurs le cas dans l'ensemble des pays.

Les modalités de la coopération entre la BCE et le Conseil, prévues à l'article 109 B du Traité, ont été quelque peu précisées par les Quinze lors du Sommet de Luxembourg en décembre 1997. Les formules qui ont été proposées (discussions, échanges d'informations, participation aux travaux respectifs) et qui ont commencé à être mises en œuvre en 1998, méritent d'être approfondies.

1.3.2 Réponse budgétaire commune

Le budget de l'Union n'est pas en mesure de jouer un rôle de stabilisation conjoncturelle à l'échelle de l'Union car, d'une part, il n'est pas assez important et ne peut être déficitaire et, d'autre part, il ne dispose pas de la flexibilité nécessaire, en raison de sa programmation pluriannuelle. Sans doute, faudra-t-il, un jour, pour accroître les chances de réussite de l'UEM, envisager une augmentation de la taille potentielle et une modification du fonctionnement des finances publiques communautaires pour remédier à ces carences.

Le raisonnement mené dans le cadre des chocs asymétriques est, *mutatis mutandis*, applicable dans le cas d'une perturbation conjoncturelle qui affecterait l'ensemble de l'Union. Les stabilisateurs économiques de chaque Etat membre, une fois restaurée leur capacité d'action, permettraient de disposer d'un certain pouvoir de stabilisation à l'échelle de l'Union. Dans le cas de difficultés particulièrement graves, demandant une action budgétaire discrétionnaire, la coordination des politiques budgétaires nationales est d'autant plus nécessaire que le risque d'inaction est considérable. On imagine mal en effet, un Etat membre disposé à supporter seul la charge d'une relance de l'économie européenne. Comme il a déjà été souligné, cette coordination répond aussi au souci de trouver le bon dosage entre l'ensemble des politiques budgétaires nationales et la politique monétaire unique.

1.3.3 Valeur et représentation extérieure de l'euro

La zone euro aura un degré d'ouverture commerciale plus réduit que chacun des pays membres pris séparément (les exportations, en pourcentage du PIB, représenteront environ 12 % contre un tiers environ pour la plupart des pays participants). Elle sera donc moins affectée par les conséquences d'une surévaluation (perte de compétitivité) ou d'une sous-évaluation (inflation importée) de la monnaie que ne l'est chaque pays avant l'arrivée de l'euro. Les questions de taux de change devraient donc avoir un rôle moins important dans la recherche d'un dosage adéquat des politiques économiques.

Cela ne signifie pas pour autant que la zone euro devra se désintéresser totalement de la valeur extérieure de sa monnaie. Une attitude de *benign neglect* (douce insouciance) totale de part et d'autre de l'Atlantique pourrait en effet générer une volatilité importante sur les marchés financiers mondiaux. En cas de désalignement exceptionnel ou de forte instabilité, une action pour restaurer une certaine normalité sur les marchés peut se révéler nécessaire. Elle sera d'autant plus efficace qu'elle sera cordonnée au niveau international.

Sur la politique de change, le Traité prévoit une compétence partagée entre les Etats participants, qui sont responsables de la définition des orientations générales, et la BCE, qui, relayée par les banques centrales nationales, en assure la mise en œuvre. Mais, conformément à l'article 109 paragraphe 2, les orientations de politique de change vis-à-vis d'une ou plusieurs monnaies non-communautaires ne doivent pas affecter « *l'objectif principal du SEBC, à savoir le maintien de la stabilité des prix* ». La marge de manœuvre du Conseil risque de ce fait d'être limitée. Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a d'ailleurs rappelé que ces orientations générales ne seront formulées que « *dans des circonstances exceptionnelles à la lumière des principes et politiques définis par le traité* ». Par circonstance exceptionnelle, on entend, par exemple, un « *désalignement manifeste* » des cours.

De plus, que ce soit dans le cas des orientations générales de change ou dans celui de la conclusion d'accords formels sur un système de taux de change de l'euro vis-à-vis des monnaies non communautaires, ainsi que dans le cas de modification des cours centraux de l'euro, le Conseil agit sur recommandation de la BCE ou de la Commission et en tout cas après consultation de la BCE. Cette dernière risque donc d'avoir un rôle en matière de change plus important que ce que l'on pourrait imaginer à prime abord, d'autant plus qu'elle a plusieurs fois affirmé que le taux de change de l'euro fera partie des indicateurs retenus pour apprécier les développements du niveau des prix dans le cadre de la stratégie de politique monétaire axée sur la stabilité.

Confronté au choix entre équilibre interne et externe, la BCE sera probablement, en vertu de son objectif fondamental, plus attentive au premier, surtout dans un premier temps lorsque elle devra démontrer sa crédibilité. Par conséquent, la politique de change risque de devenir un produit dérivé de la politique monétaire. Tout ceci ne fait que renforcer la nécessité d'une coordination approfondie entre la BCE et le Conseil.

Une autre question fondamentale qui se pose sur le plan institutionnel est celle de la représentation extérieure de la future zone euro au sein des forums internationaux compétents. La mise en œuvre des disposition du Traité (article 109 paragraphe 4) a jusqu'à présent eu du mal à émerger de manière claire, transparente et efficace.

Le Conseil européen de Luxembourg n'avait à ce sujet apporté que des précisions partielles en affirmant que « *Le Conseil et la Banque Centrale Européenne rempliront leurs tâches dans la représentation de la Communauté au niveau international de manière efficace et dans le respect de la répartition des compétences prévue au traité* ». Et d'ajouter, dans la résolution du même conseil sur la coordination des politiques économiques et sur les articles 109 et 109 B du Traité, « *La représentation dans les organisations internationales devrait être conforme aux règles de ces dernières* ».

La Commission européenne a présenté, le 4 novembre 1998, un projet de décision du Conseil dans lequel elle propose que la représentation extérieure de l'euro soit assurée par une délégation tripartite impliquant le Conseil, la Commission et la BCE, dans le respect des compétences des institutions concernées. La proposition concerne les réunions internationales qui se tiennent dans le cadre d'organisations officielles comme le FMI ou l'OCDE, ainsi que les groupements plus informels tels que le G7 finances ou le G10. Des arrangements similaires s'appliqueraient par analogie aux relations bilatérales entre la zone euro et les pays tiers. En attendant que soient mis en place certains changements dans l'organisation actuelle des enceintes internationales, il est suggéré de conclure des arrangements temporaires dans le cas d'institutions dont les statuts ne sont pas totalement compatibles avec une représentation conforme aux principes proposés (par exemple, en vertu des statuts du FMI, seuls les pays sont admis à devenir membres du Fonds). Le texte proposé traite aussi de la coordination préalable aux réunions internationales afin de définir une position de l'Union européenne claire et cohérente. A ce sujet, le Comité économique et financier, qui remplace l'ancien Comité monétaire à partir du 1^{er} janvier 1999, aidera à l'élaboration de positions communes sur la base des contributions communiquées par la Commission. Le Parlement européen a soutenu le proposition de la Commission et s'est prononcé pour un rôle significatif de celle-ci dans la représentation de l'euro au niveau international.

La représentation tripartite se justifie par les compétences et les obligations que le Traité assigne à chacune des trois institutions :

- compétence exclusive de la BCE en matière de politique monétaire (article 105) ;
- obligation faite aux Etats membres de considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et de les coordonner au sein du Conseil (article 103) ;
- rôle actif du Conseil et de la Commission dans la définition des grandes orientations annuelles des politiques économiques et la surveillance de leur mise en œuvre (article 103) ainsi que dans la surveillance des politiques budgétaires des Etats membres (article 104C) ;
- droit d'initiative conféré à la Commission et à la BCE qui peuvent présenter des propositions au Conseil en vue de la conclusion d'accords formels portant sur les taux de change ou de la formulation d'orientations générales de politique de change pour l'euro vis-à-vis des monnaies non communautaires (article 109).

On ne peut dès lors que regretter que le rapport du Conseil Ecofin, transmis au Conseil européen de Vienne (décembre 1998) et approuvé par celui-ci, réduise le rôle de la Commission à une plus modeste assistance. Par exemple, en ce qui concerne la participation au G7 finances, « *le Conseil est*

convenu de proposer aux autres partenaires du G7 qu'un représentant de la Commission soit membre de la délégation de la Communauté pour assister le président du Conseil Ecofin ou du Groupe Euro 11 ». Un arrangement similaire s'applique également dans le cas de la représentation au sein du Fonds monétaire international. La pratique nous dira si ces dispositifs permettront à la Commission d'assumer pleinement les attributions qui lui sont assignées par le Traité.

Les pays de la zone euro doivent surmonter les questions de prestige en faveur de l'efficacité, tout en sauvegardant les positions internationales acquises. La clarification de ces questions revêt une importance majeure. Il en va du succès de l'euro, mais aussi de la capacité de l'Europe de manifester sa présence et son identité sur la scène internationale. C'est donc une occasion d'acquérir un poids politique à l'échelle de la planète qui soit à la hauteur des potentialités économiques de l'Europe.

1.4 Concurrence fiscale et sociale

L'euro sera le couronnement du marché intérieur dans lequel une saine concurrence permettra d'exploiter pleinement le potentiel économique et innovateur de l'Europe. Cependant, le risque existe que le marché intérieur ne soit fragilisé par une concurrence, cette fois préjudiciable, dans les domaines fiscal et social. Les Etats, voire les régions ou les villes, désormais intégrés dans un vaste marché, où les frontières politiques perdent de leur importance, du moins sur le plan purement économique, pourraient se concurrencer âprement pour attirer les emplois et les capitaux mobiles en offrant un climat, certes plus attractif pour l'investissement, mais socialement et politiquement inacceptable. On pourrait alors assister à une sorte de *dumping* fiscal et social conduisant, au contraire de l'expérience des années 85 à 97, à un ajustement par le bas². D'où des critiques, des oppositions, voire des révoltes à l'encontre du projet européen.

1.4.1 Concurrence fiscale

Les risques de concurrence fiscale varient d'une catégorie fiscale à l'autre et augmentent avec la mobilité internationale de la base d'imposition. La base la plus mobile consiste incontestablement dans les revenus financiers qui peuvent être transférés rapidement entre pays pratiquement sans frais de transaction. Il est aussi acquis que les sociétés deviendront de plus en plus mobiles et multinationales sous l'effet d'une plus grande intégration économique. En revanche, en ce qui concerne l'imposition des revenus du travail, le risque d'externalités transfrontalières est moindre, car la mobilité internationale de la main d'œuvre, bien qu'en progression, est encore limitée à certains segments restreints du marché de l'emploi.

Une concurrence fiscale non encadrée génère une harmonisation par le marché, qui, généralement, provoque un alignement par le bas. Elle exerce des fortes pressions sur chaque système fiscal national, ce qui peut être dans une certaine mesure profitable, mais aussi sur le financement des fonctions essentielles de l'Etat. Celui-ci se trouve bien souvent obligé de compenser la perte de ressources fiscales sur les facteurs mobiles par un relèvement de l'imposition sur ceux qui le sont moins, en particulier le travail. L'augmentation de la charge fiscale globale sur la main d'œuvre qui en résulte est sans doute responsable d'une part non négligeable du sous-emploi qui touche actuellement un grand nombre de pays européens. Entre 1981-95, le taux implicite d'imposition sur le travail est passé de 34,9 % à 42,1 %, alors que le même taux sur d'autres facteurs de production, notamment le capital, a diminué de 45,5 % à 34,4 %.

Un processus politique de coordination mené au niveau communautaire serait, en revanche, susceptible d'entraîner un ajustement qui soit plus proche de la moyenne. C'est ce qu'essaie de

² A titre d'illustration, au cours des dix années 1986-1996, les changements suivants sont apparus :

- le PIB par habitant des dix régions où il était le plus bas est passé de 41 % de la moyenne de l'Union à 50 %. Celui des vingt-cinq régions les plus pauvres est passé de 52 % à 59 % de celle-ci ;
- le PIB par habitant des quatre pays dits de la cohésion (Espagne, Portugal, Irlande, Grèce) est passé de 65 % de la moyenne de l'Union à 76,5 %, et il devrait, selon les prévisions, atteindre 78 % de celle-ci en 1999.

réaliser le paquet fiscal proposé par Mario Monti, commissaire en charge de la fiscalité et du marché intérieur. Il est important de signaler que l'ensemble des mesures envisagées s'attaquent au problème de la concurrence fiscale préjudiciable qui crée des distorsions dans le marché intérieur et une allocation inefficace des ressources productives. Il n'est nullement question d'augmenter la fiscalité, ce qui pénaliserait la compétitivité européenne, ni de procéder à une harmonisation en masse de la fiscalité, ce qui irait à l'encontre du principe de subsidiarité.

Le paquet Monti, approuvé en décembre 1997 par le Conseil Ecofin, comprend:

- Le Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises qui est entré en vigueur le 1er janvier 1998. Il s'agit d'un instrument non contraignant légalement, mais politiquement très important. Ce code couvre « *les mesures ayant, ou pouvant avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté* » et vise le gel et la suppression des mesures d'un Etat membre dommageables pour les autres Etats membres. Le démantèlement des régimes fiscaux dommageables devra intervenir d'ici à janvier 2003, un délai supplémentaire pouvant toutefois être envisagé « *dans des circonstances particulières après évaluation du Conseil* ».
- Les orientations pour la fiscalité de l'épargne. Une proposition de directive a été présentée afin de garantir une taxation effective des revenus d'intérêt dans l'ensemble de la Communauté. Cette proposition prévoit, dans un premier temps, de laisser le choix aux Etats membres entre l'application d'une retenue à la source ou un échange d'information sur les revenus de l'épargne des non-résidents. Ce modèle de coexistence devrait représenter une solution acceptable à la fois pour les pays avec un strict respect du secret bancaire et pour ceux qui se basent davantage sur l'échange d'information.
- Un engagement des Quinze sur l'abolition des retenues à la source sur les intérêts et redevances payés entre entreprises faisant partie d'un groupe.

La principale préoccupation du Commissaire Monti était de voir se dissocier les différents éléments du paquet. Ce risque ne s'est pas matérialisé et le lien a été maintenu, un blocage des discussions sur l'épargne pouvant donc remettre en cause la bonne application du code de conduite sur la fiscalité des entreprises. Il s'en suit que, même si en matière fiscale l'unanimité reste la règle, elle devrait être à l'avenir moins paralysante que par le passé grâce à cette technique du compromis global basé sur l'équilibre des intérêts en présence où chaque Etat trouve son compte en perdant d'un côté et en gagnant de l'autre. De plus la dynamique a été modifiée dans le sens que l'engagement politique a précédé la recherche de l'accord sur les propositions législatives. Il faut maintenant que les Etats membres maintiennent la même volonté d'aboutir dans la mise en œuvre pratique de leur engagement politique.

Etant donné la grande mobilité mondiale de certaines activités économiques, une solution satisfaisante à la question de la concurrence fiscale préjudiciable pourrait même exiger un consensus mondial. Le texte adopté en décembre 1997 prévoit que, pour la fiscalité des entreprises, « *les Etats membres s'engagent à en promouvoir l'adoption au delà de la Communauté* » et, pour celle de l'épargne des non-résidents, « *les Etats membres devraient s'engager, parallèlement à la discussion de la proposition de directive, à promouvoir la mise en place de mesures équivalentes au delà de la Communauté* ». La Commission et le Conseil ont d'ailleurs manifesté clairement leur intention d'engager rapidement des discussions avec des pays tiers sur ces questions.

L'OCDE s'est également attaqué à la problématique de la concurrence fiscale déloyale. Lors de l'approbation de son rapport intitulé « *Concurrence fiscale dommageable - Un problème mondial* », le 9 avril 1998, le Conseil de l'OCDE a adopté une recommandation aux gouvernements des pays membres et a demandé au Comité des affaires fiscales de poursuivre ses travaux dans ce domaine et de développer un dialogue avec les pays non membres.

Si l'initiative de l'OCDE peut être un relais utile pour les travaux communautaires, elle présente toutefois une différence majeure par rapport au paquet Monti. Elle ne s'attaque, en effet, qu'aux « *activités géographiques mobiles telles que les activités financières et autres prestations de services* ». Cette limitation du champ d'application a d'ailleurs provoqué l'abstention du Luxembourg

et de la Suisse lors de l'approbation du rapport et de l'adoption de la recommandation. Le Luxembourg reproche notamment au rapport de l'OCDE l'exclusion des activités commerciales et industrielles ainsi que la « *conviction implicite du Rapport selon laquelle le secret bancaire serait automatiquement à l'origine d'une concurrence fiscale dommageable* ». Se référant enfin au fait que le Comité des Affaires fiscales a chargé un groupe de travail d'étudier comment utiliser à la fois l'échange de renseignements et la retenue à la source pour éviter que les intérêts transnationaux échappent à l'imposition, le Luxembourg considère que « *cette approche ignore la validité du modèle dit de coexistence, où la retenue à la source est une alternative à l'échange de renseignements* ». Cette attitude démontre à quel point il est important d'adopter une approche globale au problème de la concurrence fiscale dommageable du type de celle adoptée par le Paquet Monti.

1.4.2 Concurrence sociale

Un processus de déréglementation concurrentielle dans le domaine social, qui conduirait à un ajustement vers l'Etat le moins-disant, est incompatible avec le modèle social européen. Il est en plus contraire à l'esprit et à la lettre du Traité qui prévoit, à l'article 2, que la Communauté a pour mission de promouvoir « *...un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres* ». Une certaine harmonisation dans le domaine social, ou du moins une coordination renforcée, ne devrait pas forcément être complète, mais suffisante pour assurer une allocation des facteurs de production qui respecte ces objectifs de base de la Communauté.

Le protocole sur la politique sociale, annexé au Traité de Maastricht et désormais intégré dans celui d'Amsterdam, autorise les Etats membres à recourir aux institutions, aux procédures et aux mécanismes prévus par les traités pour traiter certains éléments d'une politique sociale commune. Toutefois, de nombreux aspects du droit du travail (droit d'association, droit de grève, droit de lock-out) ainsi que la question des rémunérations demeurent exclus. De plus, les décisions portant sur les droits, la protections sociale ou la sécurité sociale des travailleurs restent soumises à la règle de l'unanimité qui risque de se révéler, comme dans bien d'autres domaines communautaires, paralysante.

Il ne faut pas sous-estimer pour autant la portée du dispositif communautaire en matière sociale. A cet égard, le premier exemple d'application du protocole social, la directive sur les comités européens d'entreprise en attente depuis plusieurs années, montre que les Etats membres sont prêts à utiliser la possibilité qui leur est donnée pour édifier un socle de dispositions minimales sur certaines questions essentielles de politique sociale. Reste à voir si cette volonté pourra se maintenir à l'avenir et surtout comment l'encourager. L'extension du vote à la majorité qualifiée ainsi qu'une coopération renforcée pourraient certainement y contribuer.

Le dialogue social, introduit déjà par l'Acte Unique (art.118 B) et précisé à l'article 3 de l'accord lié au protocole sur la politique sociale, constitue une autre composante essentielle dans la réalisation de la dimension sociale du marché intérieur. Ces dispositions créent une base juridique pour l'établissement d'un véritable dialogue social et ouvrent la possibilité de conventions collectives au niveau communautaire. L'accord élargit par ailleurs le rôle des partenaires sociaux tant sur le plan national que communautaire. Au plan national, il donne aux partenaires sociaux la possibilité de mettre en œuvre les directives par voie de convention. Au plan communautaire, des règles précises garantissent que des initiatives communautaires puissent être prises lors de la conclusion d'un accord ou d'une convention entre partenaires sociaux. Ici aussi, on peut mentionner deux résultats encourageants, l'accord sur le congé parental et celui sur le travail atypique, qui montrent que le dialogue social européen peut effectivement jouer un rôle important pour aboutir à des véritables conventions collectives de niveau communautaire. La volonté de réunir les partenaires sociaux au niveau européen risque toutefois de se heurter au fait qu'une telle approche reste étrangère à bien des Etats membres sur le plan national. De plus, elle supposerait un syndicalisme et un patronat plus intégrés à l'échelon européen.

Les développements précédents amènent à insister sur quatre types de recommandations :

1. Il faudra assez rapidement améliorer le dispositif de surveillance multilatérale des politiques économiques dans l'UE et en particulier dans la zone euro. De façon plus générale, le renforcement de la coordination économique est indispensable pour la pérennité de l'UEM. L'idée d'un fonds de stabilisation conjoncturelle, déjà mise en œuvre dans le passé par certains pays membres, devra être creusée.
2. Le dialogue entre autorités économiques et monétaires devra être approfondi et développé, car il est essentiel à la mise en œuvre d'un équilibre approprié entre les politiques budgétaires et la politique monétaire.
3. La clarification de la représentation extérieure de la zone euro, bien sûr en matière monétaire, mais aussi dans les autres domaines (budgétaire, fiscal, social...) fait également partie des priorités.
4. Enfin, dans le domaine de la concurrence fiscale et sociale, la Communauté devra exploiter pleinement les instruments dont elle dispose, à savoir le paquet fiscal Monti et le protocole sur la politique sociale.

Chapitre 2 – Propositions pour le renforcement du volet économique de l'UEM

Ce chapitre se propose d'approfondir successivement les questions de coordination des politiques économiques et de stabilisation conjoncturelle au niveau européen. De plus, bien que les ajustements structurels soient essentiellement du ressort du niveau national, nous tenterons d'esquisser les contours d'une dimension structurelle européenne.

2.1 Pacte pour la coordination des politiques économiques

Il ne s'agit pas ici de présenter une proposition formelle, rédigée en termes juridiques précis, mais simplement les grandes lignes d'un pacte pour la coordination des politiques économiques nationales afin de garantir la mise en œuvre efficace des dispositions de l'article 103 du Traité.

Ce pacte, qui prendrait la forme d'un règlement communautaire, se base sur les articles 2, 3, 3 A, 102 A et 103. Il s'appuie également sur le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, « *relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques* », en vue de développer davantage sa composante politique économique. Enfin, il emprunte, en les adaptant, certains éléments du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, « *visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs* ».

2.1.1 Préambule

Rappelant les conclusions des Conseils européens de Luxembourg (décembre 1997) et de Vienne (décembre 1998), la coordination renforcée des politiques économiques s'attachera principalement, dans le respect du principe de subsidiarité, à l'évolution et aux politiques économiques au niveau national « *qui sont à même d'influer sur la situation monétaire et financière dans l'ensemble de la zone euro et sur le taux de change de l'euro ou d'affecter le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que la situation dans la Communauté en matière d'investissements, d'emploi et de croissance* » (Vienne, décembre 1998).

Cela inclut :

- l'évolution macro-économique dans les Etats membres en vue d'assurer une convergence soutenue et durable, ainsi que l'évolution du taux de change de l'euro et des autres monnaies de l'UE ;
- les situations et les politiques budgétaires, en vue notamment d'en assurer la conformité avec le Traité et avec le Pacte de stabilité et de croissance ;
- les stratégies en matière d'investissements publics dans le respect d'une saine discipline budgétaire ;
- l'encouragement de réformes fiscales de nature à améliorer l'efficacité et l'équité de la fiscalité ;

- les mesures destinées à combattre la concurrence fiscale préjudiciable afin d'éviter de compromettre un fonctionnement efficace du marché intérieur ;
- l'évolution des salaires nominaux et réels et parallèlement des coûts salariaux ;
- les plans nationaux pour l'emploi avec une attention particulière pour les politiques actives du marché de l'emploi ;
- les politiques structurelles menées par les Etats membres sur les marchés du travail, des produits, des services et des capitaux, ainsi que les tendances en matière de coût et de prix ;
- les politiques communautaires (politiques structurelles, coopération en matière de recherche et de développement, grands projets communs en particulier dans le domaine des infrastructures, y compris par l'utilisation d'instruments financiers au niveau européen).

La coordination des politiques économiques doit permettre :

- l'échange d'informations ;
- la mise en place d'un forum régulier de discussion entre les différentes parties concernées ;
- des analyses économiques communes ;
- l'adoption de mesures d'application contraignantes, soit au niveau européen, soit, pour la plupart, au niveau national ;
- la surveillance de la conformité des politiques économiques nationales avec les orientations économiques adoptées en commun.

La nécessité d'assurer davantage de convergence et le bon fonctionnement du marché unique requière que tous les Etats membres soient intégrés dans la coordination des politiques économiques et pas seulement ceux de la zone euro, bien que pour ces derniers, l'interdépendance économique sera encore plus forte et la coordination d'autant plus nécessaire. Il s'ensuit que le cadre de cette coordination doit être le Conseil Ecofin. C'est d'ailleurs lui qui a le pouvoir de décider en appliquant les dispositions du traité, qu'il s'agisse des politiques du budget et d'emprunt ou des autres politiques (concurrence, environnement, social,...). Le Conseil de l'euro pourra faciliter la prise de décisions, en raison des liens de solidarité qui unissent les pays membres de l'UEM et de la possibilité pour eux d'adopter des positions communes.

L'objectif d'une étroite coordination doit être un équilibre approprié dans le dosage entre politiques économiques et politique monétaire afin de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté énoncés à l'article 2 du Traité. Il faudra donc que s'instaure entre le Conseil et la Banque centrale européenne un dialogue permanent et approfondi, qui fasse intervenir la Commission et qui respecte l'indépendance du SEBC.

2.1.2 Elaboration des grandes orientations des politiques économiques

1. La Commission présente chaque année, au mois de janvier, une analyse de la situation économique dans l'Union européenne et formule, au mois de mars, une proposition pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté. Ces orientations couvrent l'année en cours et au moins les trois années suivantes afin d'assurer la cohérence avec les programmes de stabilité et de convergence présentés par les Etats membres et actualisés annuellement. Il s'agit d'optimiser les conditions d'une croissance durable dans la stabilité et fortement créatrice d'emplois.
2. A la suite de cette proposition :
 - une concertation s'engage avec d'une part, le Comité économique financier et, d'autre part, le Comité de l'emploi et du marché du travail ;
 - dans un délai d'un mois à compter de l'adoption par la Commission de la proposition visée au paragraphe précédent, le Parlement européen rend un avis.
 - parallèlement sont consultés le Comité économique et social et le Comité des régions, ainsi que les partenaires sociaux, dans le cadre du dialogue social.

3. Tenant pleinement compte des consultations visées au paragraphe précédent, la Commission transmet son analyse et sa proposition d'orientations économiques au Conseil.
4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission et après discussion avec la Banque centrale européenne, adopte un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté et en fait rapport au Conseil européen qui clôture le premier semestre. Celui-ci en débat et arrête une conclusion.
5. Sur base de cette conclusion, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une recommandation fixant ces grandes orientations. Le président du Conseil et la Commission présentent au Parlement européen cette recommandation.

2.1.3 Surveillance de la coordination des politiques économiques

6. Lors de l'examen des programmes de stabilité et de convergence actualisés, présentés annuellement par les Etats membres dans le cadre de l'exercice de la surveillance multilatérale visée à l'article 103 du Traité, le Conseil accorde une attention particulière à la conformité des politiques économiques des Etats membres avec les grandes orientations de politique économique.
7. Si le Conseil estime que cette conformité n'est pas suffisante, il peut adresser, conformément à l'article 103 paragraphe 4, une recommandation à l'Etat membre concerné, l'invitant à prendre rapidement les mesures d'ajustement nécessaires. Le Conseil peut prescrire un délai maximum pour engager des mesures correctrices, ainsi qu'un délai pour corriger la situation de non conformité avec les grandes orientations de politique économique.
8. Lorsqu'il est constaté qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise, le Conseil peut décider, conformément à l'article 103 paragraphe 4, de rendre publiques ses recommandations. Il en va de même si l'Etat membre concerné ne met pas en œuvre les mesures qu'il a annoncées ou si, de l'avis du Conseil, les mesures s'avèrent inadéquates.
9. Le Conseil abroge toutes ou certaines des ses décisions visées aux paragraphes précédents dans la mesure où la non conformité de la politique économique de l'Etat membre concerné avec les grandes orientations a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation des décisions visées aux paragraphes précédents, que la politique économique de l'Etat membre concerné est conforme aux grandes orientations de politique économique.

Bien que cela ne soit pas expressément prévu par l'article 103 du traité, il pourrait cependant être utile, pour faire des grandes orientations un instrument efficace et contraignant de coordination économique, de prévoir la disposition suivante :

- Si le Conseil constate qu'un Etat membre n'a toujours pas pris les mesures d'ajustement nécessaires dans un délai donné à compter de la publication de la recommandation, il peut décider d'appliquer une ou plusieurs des mesures suivantes :
 - inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné ;
 - inviter la Commission à revoir l'allocation de fonds structurels à l'Etat membre concerné ;
 - demander à l'Etat membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis afin de pouvoir suivre les efforts de correction accomplis.

2.2 Esquisse d'un instrument de stabilisation conjoncturelle

Les développements qui suivent se basent essentiellement sur deux rapports très complets publiés par la Commission européenne :

- Commission des Communautés européennes, « Monnaie Stable - Finances Saines, Les finances publiques de la Communauté dans la perspective de l'UEM », Economie européenne, n°53, 1993.

- Commission des Communautés européennes, « The economics of Community public finance », European Economy - Reports and studies, n° 5, 1993.

La stabilisation macro-économique recouvre toute intervention des pouvoirs publics (variation des dépenses budgétaires et des impôts) en tant que fonction de la variation de l'activité économique. Des fluctuations cycliques temporaires, ainsi que les difficultés d'ajustement aux chocs permanents, justifient l'existence des politiques de stabilisation.

Actuellement, le budget communautaire ne peut jouer aucun rôle dans la stabilisation pour l'économie de l'Union et ceci pour trois raisons:

- il n'est pas assez important (environ 1,2 % du PIB de l'UE);
- le Traité interdit à l'Union d'être en déficit;
- la programmation budgétaire pluriannuelle ne laisse que peu de flexibilité.

De même, il peut difficilement servir à la stabilisation régionale en raison de l'absence, au niveau communautaire, d'instruments spécifiques destinés à absorber les chocs régionaux.

En ce qui concerne la stabilisation dans l'ensemble de la Communauté, les différentes propositions avancées dans le passé (augmentation sensible du budget communautaire, participation des finances publiques de l'Union aux systèmes d'allocation chômage, etc.) nécessitent des ordres de grandeur tels qu'elles ont peu de chances d'être acceptées dans le climat politique actuel. Nous limiterons par conséquent notre analyse à l'approfondissement de la question de la stabilisation à l'échelle d'un seul pays membre.

Parmi ses nombreuses propositions, le rapport MacDougall suggérait la création, au niveau de la Communauté, d'une « *facilité de convergence conjoncturelle* »³. Dans le même esprit, Italianer et Vanheukelen ont décrit un mode de fonctionnement d'un mécanisme d'assistance financière capable de répondre aux perturbations économiques graves qui touchent un pays particulier⁴. Ils ont également montré qu'il serait possible d'atteindre un degré de stabilisation significatif sans pour autant engager des fonds considérables, car il s'agirait de transferts unidirectionnels de l'échelon supranational vers le pays concerné qui seraient moins coûteux que des transferts automatiques importants effectués dans les deux sens.

Rappelons, avant de présenter leur proposition, les principaux critères qui, selon Goodhart et Smith, doivent être respectés pour qu'une politique de stabilisation soit efficace⁵:

- l'instrument n'est déclenché qu'à la suite de variations de l'activité économique, mais l'intervention doit s'arrêter dès que ces variations disparaissent, quel que soit le niveau auquel l'économie s'est stabilisée;
- les indicateurs sur lesquels il repose doivent être précis, refléter correctement les mouvements conjoncturels et être rapidement disponibles, faute de quoi le délai de réaction sera trop grand et l'action contra-cyclique risque de se produire quand justement l'activité aura regagné son sentier naturel;
- ses effets doivent se répercuter sur les revenus des agents privés et donc à terme sur la consommation dans le pays ou le groupe de pays qui connaît un ralentissement important de l'activité économique réelle.

³ MacDougall D. et al., Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne, Volume I: Rapport général, 1977.

⁴ Italianer A. et Vanheukelen M. : « Proposals for Community stabilization mechanisms : some historical applications », dans « The economics of Community public finance », European Economy - Reports and studies, n° 5, 1993.

⁵ Goodhart C. et Smith S., « Stabilization », dans « The economics of Community public finance », European Economy - Reports and studies, n° 5, 1993.

Italianer et Vanheukelen utilisent les données fournies par les enquêtes sur le chômage d'Eurostat qui, contrairement à celles relatives au PIB ou à la consommation d'énergie, sont d'accès rapide et très uniformes entre les pays. Ils en déduisent une estimation de l'évolution de l'activité réelle. Les variations mensuelles de chaque pays sont ensuite analysées en glissement annuel par rapport à la moyenne communautaire (moins l'Etat membre concerné). Si un Etat membre connaît une baisse de l'activité réelle en dessous de sa valeur tendancielle et une performance nettement inférieure à la moyenne pondérée des autres pays, il pourra prétendre à un soutien financier au titre du mécanisme.

Pour satisfaire au deuxième critère de Goodhart et Smith, le transfert devrait s'opérer automatiquement dès qu'un pays diverge de la moyenne communautaire afin de gagner en rapidité et donc en efficacité. En effet, demander à l'Etat membre concerné d'apporter la preuve que le choc est bien exogène, exigerait du temps et ne serait donc pas compatible avec la nécessité d'une intervention rapide. Pour réduire les risques d'utilisation indisciplinée de la part des Etats membres, le mécanisme de stabilisation pourrait prévoir un seuil de déclenchement au-dessus duquel un ralentissement de l'activité ne donnerait pas lieu à une compensation. La fixation de ce seuil, qui permet d'éviter que la moindre variation n'entraîne un transfert, dépend à la fois de facteurs politiques et financiers, ainsi que de l'analyse des potentialités de croissance du pays considéré.

Enfin, il faudrait, en vertu du principe de subsidiarité, laisser aux pays bénéficiaires le choix de l'utilisation des transferts reçus avec toutefois des orientations communautaires pour s'assurer qu'ils soient rapidement passés aux consommateurs (troisième critère de Goodhart et Smith).

Le coût budgétaire dépend principalement de trois facteurs: existence et importance du seuil, importance du transfert par rapport à l'écart constaté, plafonnement de l'aide annuelle accordée à un Etat membre. Cette aide prendrait la forme de prêts.

Italianer et Vanheukelen étudient deux variantes et procèdent à une simulation sur la période 1984-1991:

- Stabilisation complète sans seuil de déclenchement: tout écart de un point de pourcentage dans l'accroissement mensuel du chômage par rapport à la moyenne communautaire est compensée par un transfert égal à un paiement mensuel de 1 % du douzième du PIB de l'année n-1 du pays concerné. Au dessus du seuil de 2 points de pourcentage d'écart, il n'y a plus de compensation communautaire, ce qui signifie que le paiement mensuel maximal à un pays est égal à 2 % du douzième de son PIB annuel.
- Stabilisation partielle avec un seuil minimal correspondant à une variation relative de 0,3 % du chômage. Le plafond est fixé à un paiement de 1,5 % au lieu de 2 %. Néanmoins, la pente des transferts est plus élastique à la variation subie (2 % au lieu de 1 %).

Durant la période considérée (1984/1991), le degré de stabilisation atteignait, pour chacune des variantes, environ 18 à 19 % en moyenne, ce qui correspond à la fourchette basse obtenue pour les Etats-Unis et le Canada. Dans les deux cas, le coût annuel moyen était de l'ordre de 10 à 11 milliards d'euros au prix de 1990, soit un peu plus de 0,2 % du PIB communautaire avec un maximum de 0,4 % en 1984 et un minimum de 0,07 % en 1990.

Cette simulation illustre bien la modestie des moyens à mettre en œuvre pour renforcer la convergence économique.

2.3 Possibilités d'actions structurelles au niveau européen

Dans le domaine des actions structurelles, on ne peut négliger plus longtemps la valeur ajoutée qu'apporteraient des initiatives prises au niveau communautaire. Le meilleur positionnement de l'UE par rapport aux Etats membres pour mener, dans le respect du principe de subsidiarité, certaines politiques structurelles se base essentiellement sur trois critères :

- la présence d'effets d'entraînement transfrontaliers générateurs d'externalités ;

- l'existence d'économies d'échelle permettant des gains d'efficience ;
- la recherche d'un certain niveau d'homogénéité ou d'équité.

Les développements qui suivent retiennent quatre domaines pour lesquels une intervention communautaire renforcée nous paraît justifiée au regard de ces critères : les réseaux trans-européens d'infrastructure, les actions structurelles régionales, la recherche et développement et la création d'entreprises, en particulier des PMEs.

2.3.1 Les réseaux trans-européens d'infrastructure

La promotion des investissements dans le domaine des réseaux trans-européens de transport, d'énergie, ainsi que des autoroutes de l'information est d'une importance primordiale. Cette mesure présente une dimension conjoncturelle, mais elle est avant tout de nature structurelle. En effet, s'il est vrai qu'elle contribue à soutenir la reprise à court terme, son but ultime est d'assurer sur le long terme une plus forte compétitivité et un meilleur aménagement du territoire. Par l'innovation technologique et organisationnelle qu'elle stimule, la compétitivité permet d'accroître en définitive le potentiel de croissance de l'économie européenne.

Le niveau communautaire doit assurer une conception cohérente des réseaux, de manière telle que tous les avantages inhérents aux systèmes soient exploités et toutes les incompatibilités techniques évitées. Mais, il doit aussi prévoir des interventions financières, que ce soit sous la forme de prêts ou même de subventions de nature à faciliter la mise au point des projets ou à accroître leur rentabilité.

Toutes les sources de financement possibles doivent être mobilisées, qu'elles soient d'origine publique ou privée. Il serait d'ailleurs opportun de développer une plus grande synergie entre financements publics et privés. La Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement sont appelés à fournir une contribution importante, en particulier en perfectionnant leurs instruments de soutien pour mieux les adapter aux projets d'infrastructure à long terme.

On peut aussi envisager que les ressources nécessaires proviennent, en partie, d'un emprunt communautaire. Ceci ne va nullement à l'encontre des principes classiques de gestion des finances publiques. En effet, financer par l'emprunt et donc transférer aux générations futures une partie du coût répond à la nécessité de faire correspondre les charges et les produits d'un investissement, étant donné que ces générations futures seront les principaux bénéficiaires de ces biens collectifs.

2.3.2 Les actions structurelles régionales

La mise en évidence d'une forte spécificité régionale – telle que soulignée dans la première partie du rapport – n'est pas sans conséquences sur les développements futurs du volet économique de l'UEM. Elle entraîne notamment une différenciation de l'impact régional des politiques macro-économiques. Ceci nous conduit à penser que les politiques régionales seront des outils essentiels pour le bon fonctionnement de l'UEM. Leur finalité devra être élargie au-delà de la seule logique de réduction des écarts entre régions ayant un niveau de développement différent.

Il convient donc de renforcer dans les critères des politiques structurelles communautaires, aussi bien pour l'objectif 1 que pour l'objectif 2, une dimension permettant l'adaptation des structures productives au niveau régional. Bien entendu, chaque région doit d'abord compter sur ses propres forces et les mobiliser. Mais, les politiques structurelles apportent les moyens complémentaires sans lesquels les opérations d'ajustement indispensables ne pourraient être conduites avec succès.

L'amélioration du fonctionnement des fonds en question doit se poursuivre, l'idée étant de lier l'intervention davantage à la performance qu'aux dépenses et d'évaluer cette performance en fonction de la concrétisation réelle du projet et de sa contribution à l'ajustement structurel.

2.3.3 La recherche-développement

Le soutien de la Communauté en matière de recherche-développement devrait se concentrer sur des projets présentant une importante dimension communautaire. Pour ce type de projet, un effort commun permet, non seulement d'éviter les doubles emplois, mais aussi de profiter pleinement des synergies et des effets d'entraînements internationaux et de réaliser des économies d'échelle importantes.

L'Union européenne peut et doit donc fournir des incitations à la recherche-développement pour tirer pleinement parti du progrès technologique qui doit être incorporé par nos entreprises, si l'on veut éviter que le potentiel de croissance et de compétitivité de nos économies ne se dégrade peu à peu. Ces incitations pourraient être fournies en utilisant le programme communautaire cadre de recherche doté de moyens suffisants pour inciter entreprises et centres de recherche à l'innovation et à la coopération.

Cette question devient urgente, car - et c'est l'exemple le plus significatif - en entrant trop lentement dans la société de l'information et de la communication, l'Europe prend un retard inquiétant. Son sous-investissement actuel risque d'affecter gravement sa position sur le marché mondial.

2.3.4 La création de petites et moyennes entreprises

Les PMEs n'ont cessé d'accroître leur poids dans l'économie des pays industrialisés. Un part désormais beaucoup plus importante des emplois nouveaux est créée par des PMEs, voire par des entreprises sans salariés. Les développements de l'économie (tertiairisation), de la technologie et de l'organisation des entreprises (individualisation de l'offre des biens et des services grâce à l'utilisation de l'informatique) indiquent que cette tendance au déplacement vers le bas de la taille moyenne des entreprises va se poursuivre, voire s'accélérer.

Le poids grandissant des PME induira une fléxibilisation de fait des marchés des biens et des services qui permettrait à l'économie européenne de mieux répondre aux évolutions des technologies et de la demande, pour autant que cette dernière retrouve un sentier de croissance forte. Il est dès lors indispensable de voir si les structures financières, les contrats commerciaux, les organes de représentation des entreprises sont vraiment adaptés à cette évolution.

Pour bénéficier des effets de complémentarité et de synergie, les partenariats entre firmes de différents pays, ainsi que les coopérations entre petites et grandes entreprises doivent être encouragés. De plus, il faut ouvrir le marché des nouveaux services aux PMEs, mais aussi aux entrepreneurs individuels (multiactivité individuelle), tout en facilitant le travail des associations et des coopératives déjà engagées dans le secteur des services aux personnes.

Une question essentielle concerne la mise en place d'un marché européen des capitaux à risque à l'intention des PMEs, surtout pour celles actives dans le secteur des nouvelles technologies à fort potentiel de croissance. Ici aussi, la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement sont appelées à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre d'instruments financiers appropriés et dans la mobilisation des fonds nécessaires.

Nous n'avons pas la prétention de couvrir toutes les hypothèses où l'Union Economique et Monétaire s'éloignerait des espoirs mis en elle. Mais nous considérons que l'équilibre doit être réalisé, comme cela est le cas au niveau de chaque pays, entre l'économique et le monétaire. Et nous l'avons illustré par quelques propositions ayant pour objet de concrétiser cette indispensable valeur ajoutée que la coopération au niveau européen doit apporter aux efforts menés à l'échelon national.

Notre Europe

44, rue Notre-Dame des Victoires
75002 Paris
FRANCE
Fax : 00.33.1.53.00.94.44
e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr

Centro Europa Ricerche

Via di Villa Emiliiani, 14
00197 Roma
ITALIA
Fax : 00.39.06.80687280
e-mail : centreuropa.cer@mclink.it