



JD
6 août 1997

Pacte pour la coordination des Politiques économiques

Première partie : Les raisons politiques, institutionnelles et sociales qui plaident pour un pacte de coordination des politiques économiques

1. Pourquoi faut-il un pacte pour la coordination économique ?
2. Le pôle économique et la confusion d'Amsterdam
3. Que faut-il, que peut-on attendre du Sommet de Luxembourg ?
4. Pourquoi un pôle économique est-il si important ?
5. Les fonctions du pôle économique
6. Les compétences du pôle économique

Deuxième partie : Quelles pourraient être les grandes lignes d'un pacte sur la coordination économique ?

*
* * *

Première partie :

Les raisons politiques, institutionnelles et sociales qui plaident pour un pacte de coordination des politiques économiques

1. Pourquoi faut-il un pacte pour la coordination économique ?

L'Union économique et monétaire européenne verra le jour dans maintenant 16 mois. Tous les efforts doivent être réunis pour achever et pour *réussir* ce projet, qui déterminera l'avenir de l'ensemble du continent européen. Beaucoup de travail a été accompli depuis le rapport Delors, qui jetait, dès 1989, les jalons pour ce projet d'intégration européenne de premier ordre.

Mais aujourd'hui, force est de constater que l'organisation du «pôle monétaire» de l'UEM contraste fortement avec la faiblesse des dispositions organisant le «pôle économique». Alors que l'intégration monétaire se fera par voie d'intégration fédérale avec une Banque Centrale Européenne forte et indépendante, les institutions européennes ne permettent pas, à l'heure actuelle, la mise en place d'une véritable coordination des politiques macro-économiques au niveau européen.

Dans son passé récent, l'Europe a payé très cher ce manque de véritable coopération. Dans les années 90, la convergence monétaire a primé sur la convergence économique. Faute d'un policy-mix optimal et d'une concertation poussée en matière de politique budgétaire, les politiques suivies ont eu des effets négatifs sur la conjoncture. En outre, l'Europe ne s'est pas doté des moyens d'une véritable politique coordonnée de soutien de la croissance, comme le recommandait pourtant le Livre Blanc de la Commission, adopté par le Conseil européen de

Décembre 1993. L'interdépendance croissante des économies européennes fait que certaines politiques structurelles et les politiques de l'offre (Nouvelles technologies, recherche et développement) ne peuvent plus être menées avec succès au seul niveau national.

C'est pourquoi l'Europe doit décider si elle veut se doter des moyens et des instruments pour une politique économique *commune*, non pas *unique*. Si la politique économique reste une prérogative essentielle des gouvernements nationaux, un cadre commun et des initiatives coordonnées pourraient apporter une valeur ajoutée, indispensable au bon fonctionnement de l'UEM, comme à la réalisation d'un développement fortement créateur d'emplois.

2. Le pôle économique et la confusion d'Amsterdam

La création d'un «pôle économique» s'impose donc au sein de l'UEM. Ce mot a créé, dans le passé récent, quelques confusions, notamment auprès de nos amis allemands, qui y voient, de premier abord, «un contrepoids» à la future Banque Centrale Européenne dont ils craignent qu'il n'enrave son indépendance. Rappelons-le avec force, telle n'est nullement l'intention. L'autre irritation qu'a suscitée cette proposition et qui a notamment causé un malentendu profond entre la France et l'Allemagne lors de Sommet d'Amsterdam, réside dans le fait que le «pôle économique» est d'emblée associé à des programmes conjoncturels financés par des crédits communautaires.

Or, il convient de strictement séparer la structure permanente du «pôle économique» de toutes réactions d'ordre conjoncturel. Il s'agit de définir le cadre et le processus institutionnel, en application de l'article 103 du traité sur la coopération macro-économique. Et ce de la même façon que l'article 104 C sur la discipline budgétaire des États-membres fut décliné en détail par le pacte de stabilité voté à Amsterdam. Une discipline budgétaire durable est, en effet, la

condition sine qua non pour permettre à la future Banque Centrale Européenne de mener une politique de stabilité monétaire. Mais le pacte adopté à Amsterdam n'est pas complet. Il détaille, en effet, simplement les mécanismes de la surveillance budgétaire et les sanctions engagées en cas de dérapage budgétaire d'un pays, selon l'article 104 C du traité. De la même manière, l'article 103, visant la coopération économique, a besoin d'être explicité, afin que les politiques économiques des pays participant à l'UEM soient véritablement gérées dans l'intérêt commun, dans l'esprit fondamental du traité. Ce qui importe est que les États-membres arrivent à se mettre d'accord sur le cadre qui permettra cette coordination des politiques économiques. Ainsi pourra-t-on garantir un démarrage heureux de l'UEM et faire converger au mieux les intérêts économiques et monétaires de l'Europe de demain.

Or, la date limite pour adopter ce pacte de coordination des politiques économiques coïncide avec l'un des deux sommets que présidera le Luxembourg. Le choix de l'un ou de l'autre est affaire d'opportunité et de jugement politique.

3. Que faut-il, que peut-on attendre du Sommet de Luxembourg ?

Les Chefs d'État et de gouvernement ont décidé, à Amsterdam, en juin 1997, de consacrer un sommet extraordinaire à l'emploi, sous présidence luxembourgeoise. Ce sommet doit être préparé en étroite collaboration avec les deux Conseils des Ministres¹ d'un côté, et le patronat et les syndicats européens de l'autre. Les réflexions se situent également dans le cadre du nouveau chapitre sur l'emploi et ses modalités concrètes prévues par le Traité d'Amsterdam. Politique conjoncturelle ou pas, emprunts communautaires ou pas, reprise ou non du Livre Blanc, nouvelles mesures pour améliorer les relations industrielles en Europe : tant de domaines à exploiter pour mettre - d'une manière crédible et opérationnelle - le chômage au centre des

¹ Conseil de l'Économie et des Finances et Conseil des Affaires Sociales.

préoccupations politiques d'aujourd'hui.

Mais encore une fois : les mesures qui pourront être adoptées ne régleront pas les problèmes posés par le «pôle économique» de l'UEM. Autrement dit : «le pôle économique ne relève pas du chapitre sur l'emploi, mais de l'article 103 du Traité de Maastricht. À Luxembourg, il faut séparer la création d'un cadre institutionnel pour la coordination économique du contenu des mesures précises pour l'emploi.

Or, les conclusions du Conseil européen d'Amsterdam ouvrent la voie à la création d'un «pôle économique» :

«The European Council further invites the Council and the Commission to examine and indicate how to improve the process of economic co-ordination in stage three of Economic and Monetary Union consistent with the principles and practices of the Treaty. The Council is invited to prepare a progress report for the European Council meeting in Luxembourg».

4. Pourquoi un pôle économique est-il si important ?

Trois réflexions s'imposent à cet égard :

1. *Le pôle économique est, en quelque sorte, synonyme de l'union politique dans l'esprit de ce que notamment l'Allemagne a toujours demandé comme condition préalable à l'acceptation de l'UEM. Or, l'Union politique ne se réalisera pas uniquement dans les 2ème et 3ème piliers du Traité de Maastricht. L'Union politique réside justement dans une harmonisation et une coordination étroite des politiques économiques des pays-membres. Le fait que l'UEM constitue, par elle-même, le cœur de l'Union politique fut notamment mentionné dans le document «Schäuble-Lamers» sur le noyau dur de 1994. C'est parce que le droit budgétaire est*

le plus noble droit d'un parlement en régime démocratique, que toute restriction ou plafonnement d'un budget national n'est pas neutre. Qui met en commun sa monnaie, doit être d'accord sur le comment l'utiliser. D'où la nécessité d'une discussion, chaque année, sur les contenus des politiques économiques nationales et les moyens de les faire converger, au profit de tous.

2. Un pôle économique n'entravera pas l'indépendance de la Banque Centrale, mais assurera au contraire, la pérennité de son indépendance. C'est un *pendant* nécessaire et non pas un *contrepoids* pesant. Il assure un équilibre entre le volet économique et le volet monétaire tel que le proposait le rapport Delors de 1989² :

«La création d'une union économique et monétaire exigerait de compléter le programme du marché intérieur, en agissant dans trois domaines connexes : politique de concurrence et autres mesures visant à renforcer les mécanismes du marché ; politiques communes visant à renforcer le processus d'allocation des ressources dans les secteurs économiques et les zones géographiques où le jeu des forces du marché doit être renforcé ou complété ; coordination macro-économique, avec des règles contraintes en matière budgétaire, ainsi que d'autres arrangements visant à la fois à limiter la marge de divergence entre les pays membres et à créer un cadre global de politique économique pour l'ensemble de la Communauté».

Telle est l'ambition partagée. Telle est la voie qu'il faut suivre, celle de la confrontation des objectifs et des moyens, puis de la définition d'une coordination qui élargira les marges de manœuvre de chaque pays, dans un jeu à somme positive.

² Rappelons que tous les Gouverneurs de Banques Centrales étaient membres du Comité Delors et en ont approuvé unanimement les conclusions.

3. En se dotant d'un pôle économique, l'Europe augmentera la visibilité de son action et la transparence de ses processus de décision. Elle pourra expliquer aux citoyens les orientations mises en oeuvre et ainsi éviter que la Banque Centrale Européenne n'apparaisse à leurs yeux, comme un bouc émissaire. Sinon, la Banque Centrale risque d'être soumise à une pression constante et croissante, suivant la conjoncture, de la part de nos populations. Autrement dit : *qui veut l'indépendance de la Banque Centrale doit orienter sur une autre institution ou autorité, la responsabilité politique pour les résultats économiques et sociaux obtenus au niveau européen.*

5. Les fonctions du pôle économique

Dans le cadre de l'UEM, l'impossibilité de modifier le taux de change implique la perte d'un amortisseur pour atténuer provisoirement un choc asymétrique subi par un seul pays. Quand les taux de change n'existeront plus il restera notamment, la politique sociale et/ou la politique fiscale pour faciliter les ajustements à court terme. Or, la question qui se pose est jusqu'à quel degré, l'Europe peut tolérer que ces chocs affectant telle ou telle nation entraînent l'Europe dans l'engrenage sans fin du dumping social ou fiscal. Est-il utile de souligner qu'un tel scénario serait contraire à l'esprit même du Traité de Rome et du Traité de Maastricht, qui prévoit une harmonisation vers le haut, des conditions de vie pour l'ensemble de l'Union européenne (article 2).

C'est dans cet esprit que par exemple, les grandes orientations économiques du Conseil Européen, basées sur l'article 103 du traité, mentionnent ce risque : « *Toute concurrence nuisible entre les régimes fiscaux des différents États-membres devrait être évitée. Dans cette optique, les États-membres sont invités à examiner la possibilité d'établir un code de conduite.* »

Mais l'expérience pratique du fonctionnement européen prouve que, dans l'état actuel des choses, les Chefs d'État et de gouvernement n'accordent pas suffisamment d'attention et de temps à la délibération de ces orientations. Cette discussion a donc besoin d'être soigneusement préparée et mise en valeur, dans le cadre de règles du jeu définies par un pacte.

6. Les compétences du pôle économique

Celles-ci pourraient notamment résider :

- dans le cadre de l'article 103 : échange d'information, analyse économique commune, forum régulier de discussion, coopération véritable et donc adoption de mesures d'application, soit au niveau européen, soit, pour la plupart, au niveau national ;
- dans le cadre de l'article 109 (2) : soutien de la valeur extérieure de l'Euro par rapport à des monnaies tiers, en concertation avec la Banque Centrale, non pas à l'encontre de l'avis de cette dernière, et non plus en ignorant les tendances lourdes des marchés financiers (les Conclusions du Sommet d'Amsterdam ont d'ailleurs souligné, à juste titre, que la fixation du taux d'échange de l'Euro par rapport à des monnaies tiers, doit se faire strictement et uniquement en fonction des exigences de stabilité monétaire) ;
- dans les politiques structurelles communautaires (politiques régionales, politiques de l'emploi et de la formation, coopération en matière de recherche, grands projets communs comme, par exemple, les infrastructures...). Ces politiques peuvent être améliorées, comme le proposait le Livre Blanc, vers plus de compétitivité, plus de croissance et plus de création d'emplois ;

- et, bien entendu, dans les modalités de la coordination budgétaire, pour certes éviter tout laxisme, mais aussi pour orienter les dépenses publiques vers le développement durable et l'emploi (cf. le pacte de stabilité adopté par le Conseil Européen d'Amsterdam).

Tels sont les différents instruments qui devraient permettre aux pays membres de l'UEM de faire face à des chocs symétriques ou asymétriques, d'améliorer les structures et la compétitivité de leurs économies et ainsi de maximiser leurs résultats économiques et sociaux.

Deuxième partie :

Quelles pourraient être les grandes lignes d'un pacte sur la coordination économique ?

Dans l'esprit de vouloir assurer un équilibre macro-économique pour l'ensemble de l'Europe, tenant compte de la stabilité monétaire, de la croissance, du taux de chômage et de la balance commerciale :

se référant aux articles 2, 3, 102 a et 103 du Traité de Maastricht et soulignant leur attachement à vouloir considérer leurs économies nationales «d'intérêt commun»,

et sur la base de l'article 103 du Traité de Maastricht, les Chefs d'État et de gouvernement adoptent le pacte suivant sur la coordination des politiques économiques :

1. La Commission présente, chaque année, une analyse de la situation économique et sociale et formule des propositions pour l'année en cours et l'année suivante. Cette analyse et ces grandes orientations concerneront particulièrement, mais pas exclusivement, les pays de la zone Euro.
2. Les propositions de la Commission doivent être prêtes au plus tard fin mars de chaque année et reposer sur des données économiques consolidées de l'année précédente et sur les prévisions pour l'année en cours et les années suivantes.

3.
 - (a) À la suite de cette présentation, une concertation s'engage, d'une part avec la Banque Centrale Européenne, d'autre part, avec les Comités prévus par le traité, tant auprès du Conseil de l'Économie et des Finances que du Conseil des Affaires Sociales ;
 - (b) Le Parlement Européen est saisi parallèlement et formule son avis, dans un délai de quatre semaines ;
 - (c) Parallèlement sont consultés, et dans les mêmes délais, le Comité Économique et Social et le Comité des Régions, ainsi que les Partenaires sociaux, dans le cadre du dialogue social.
4. Les analyses et les propositions d'orientations de la Commission, tenant compte des consultations précédentes, font ensuite l'objet d'un débat au niveau des deux Conseils intéressés (Économie et Affaires Sociales).
5. Après quoi, la Commission présente son rapport au Conseil Européen lors de sa session de Juin. Le Conseil en débat et arrête, selon l'article 103, et à la majorité qualifiée, les grandes orientations économiques et sociales.
6. Les orientations adoptées par le Conseil Européen sont transmises, pour exécution, au Conseil des Ministres de l'Économie et des Finances, au Conseil des Affaires Sociales et à la Commission Européenne. Bien que les politiques de l'emploi soient essentiellement de compétence nationale, la coordination peut

jouer également dans ce domaine, ainsi que le prévoit d'ailleurs le Traité

d'Amsterdam dans son chapitre emploi.

*

* * *

Remarques :

- Après une première discussion avec le Premier Ministre, Jean-Claude JUNKER, j'ai renoncé à proposer formellement soit la création d'un Conseil de Stabilité, réservé aux membres effectifs de l'UEM, soit des dispositions particulières de délibération et de vote pour ceux-ci. Mais le problème demeure posé du point de vue de l'autonomie nécessaire de l'UEM en tant que telle.
- Les comités auprès des Conseils ont été mentionnés sans spécification. Il s'agit du nouveau Comité Monétaire (dénommé Comité Économique et Financier, article 109 C du Traité de Maastricht), du classique Comité Économique (dont la survie et les attributs doivent être discutés) et du nouveau Comité des représentants personnels des Ministres du Travail et de l'Emploi (Comité de l'Emploi, article 6 du Traité d'Amsterdam).
- Il ne s'agit pas d'une proposition rédigée en termes juridiques, mais simplement de grandes lignes soumises à la réflexion de la Présidence de l'Union Européenne.