

L'Europe : enlissement ou transition vers un nouveau régime de croissance ?

Jacques MAZIER*

Avec la signature de l'Acte unique, le recours au marché est apparu comme la solution magique pour surmonter les blocages de la construction européenne et faire face à la crise économique. La libération financière a remis en cause le SME et a débouché sur le projet de monnaie unique. Ces mutations ont constitué l'amorce d'un mode de régulation, en partie, supranational au niveau européen. Loin d'aider à la fondation d'un nouveau régime de croissance, elles ont contribué à enfermer l'Europe dans la stagnation durant les années quatre-vingt-dix, les modalités de transition vers la monnaie unique retenues dans le traité de Maastricht étant particulièrement désastreuses. Chose plus grave, le projet actuel d'union monétaire est traversé par de profondes contradictions, liées à l'insuffisance des mécanismes de rééquilibrage et aux difficultés de coordination des politiques économiques. En retenant une perspective plus ouverte que ce seul projet, les principaux enjeux en termes de régime de croissance peu vent être dégagés, en ce qui concerne tant le régime monétaire, les formes de la concurrence, les pressions s'exerçant sur le rapport salarial que le renouvellement des formes d'interventions publiques aux niveaux national et européen. Si la version libérale de l'union monétaire correspond au scénario le plus probable, elle risque de conduire à l'enlissement dans la croissance lente et à une montée de tensions difficilement soutenables à moyen terme. Cette construction peut, en théorie, être amendée au prix de changements institutionnels profonds, en particulier avec des progrès vers certaines formes de fédéralisme, mais cette perspective ne reçoit qu'un soutien réduit de la part de nos partenaires.

Mots clés : Europe, régulation, croissance, monnaie unique.

Les modes de régulation et les formes institutionnelles caractéristiques du régime de croissance d'après-guerre ont été remodelés en profondeur en Europe à partir de la fin des années soixante-dix dans l'espoir de trouver une issue à la crise. La rechute de l'activité en 1979 a accéléré les mutations et celles-ci ont été de plus en plus dominées par la montée de la vague libérale. La construction européenne, qui constituait une des principales figures du régime international dans lequel s'inscrivaient les économies européennes, a constitué un enjeu central.

La Communauté européenne s'était construite jusqu'au milieu des années qua-

* Professeur à l'université de Paris XIII, directeur du CEDI (Centre d'études des dynamiques internationales), faculté des sciences économiques, avenue Jean-Baptiste Clément 93430 Villetaneuse.
– Tél. : +33 01 494033 18 – Fax : +33 01 49 40 33 34.

tre-vingt selon un processus d'harmonisation et de structuration de l'espace européen par des politiques communes. Mais, à partir de cette époque, la construction européenne est apparue bloquée. Les efforts pour harmoniser les normalisations ou les législations nationales ne débouchaient plus guère. Le budget communautaire, pourtant d'une ampleur réduite (moins de 1 % du PIB), donnait lieu, chaque année, à d'âpres négociations, particulièrement avec le Royaume-Uni. Le système monétaire européen (SME) avait réussi à créer une zone de stabilité des parités réelles et apparaissait, aux yeux de certains comme l'une des réussites les plus marquantes. Son fonctionnement asymétrique faisait cependant supporter l'essentiel des ajustements aux partenaires de l'Allemagne et entraînait une tendance à la surévaluation réelle de leurs monnaies qui était coûteuse en termes de croissance. Enfin, les politiques technologiques faisant travailler en commun des entreprises européennes ne mobilisaient, malgré leur utilité, que des montants des plus modestes (1,9 % du budget communautaire).

L'adoption du *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur* en 1985, puis la signature de l'Acte unique en 1986 ont ouvert une nouvelle perspective. Le recours au marché, interprété comme une « politique de l'offre à l'européenne » faisant pendant à la politique de libéralisation mise en œuvre aux États-Unis, est apparu comme la solution magique pour surmonter les blocages de la construction européenne. Mais la libéralisation financière, qui en était une des composantes et qui était également mue par un mouvement de fonds au niveau de l'économie mondiale, remit en cause le SME. Un changement de régime monétaire s'imposa. Le choix en faveur de la monnaie unique fait à Maastricht en 1991 soulevait de redoutables problèmes qui ont été minimisés au départ. Il retenait un processus de convergence nominale particulièrement contraignant qui a contribué à enfermer l'Europe dans la stagnation. Malgré ces aléas, la marche forcée vers l'écu, rebaptisé euro, a continué.

Cette politique européenne peut s'interpréter, dans une perspective régulationniste, comme une tentative de réaliser une « politique économique de transition de régime ». Les changements intervenus au niveau européen ont constitué l'amorce d'un mode de régulation en partie supranational qui apparaît comme une réponse à la très forte interdépendance économique et financière des pays européens. Ils ont entraîné une transformation profonde des modes de régulation nationaux selon des modalités propres à chaque pays. Dans certains cas, comme au Royaume-Uni, ils ont accentué des mutations déjà à l'œuvre au niveau national qu'il s'agisse de la recherche d'une plus grande flexibilité du travail, de la libéralisation financière, de la déréglementation ou du désengagement de l'État. Dans d'autres cas, la dynamique européenne a été utilisée comme un moyen de pression pour impulser de telles mutations et, dans le cas de la France, réamorcer le tournant libéral momentanément interrompu de 1981 à 1983 par l'arrivée de la gauche au pouvoir.

Il convient d'évaluer la portée de ces mutations. On montrera que, loin d'aider à la fondation d'un nouveau régime de croissance, elles ont contribué à en fermer l'Europe dans la stagnation depuis le début des années quatre-vingt-dix. En resituant ces mutations par rapport aux caractéristiques centrales d'un régime d'accumulation, les principaux enjeux seront ensuite dégagés.

L'EUROPE ENLISÉE

Trois points seront successivement examinés : l'absence de relance par le Marché unique, les effets dévastateurs des modalités de transition vers la monnaie unique retenues dans le traité de Maastricht, les contradictions et les facteurs de déséquilibres inhérents au projet actuel de monnaie unique.

L'ABSENCE DE RELANCE PAR LE MARCHÉ UNIQUE

Les effets attendus : des estimations contestables

Les effets attendus de l'achèvement du grand marché intérieur ont été synthétisés dans le rapport Cecchini [1988] de la Commission. La suppression des barrières non tarifaires, l'exploitation des économies d'échelle et le renforcement de la concurrence devaient, en théorie, favoriser un abaissement des coûts et des prix ainsi qu'un accroissement de la compétitivité des économies européennes. La libéralisation des mouvements de capitaux devait améliorer les modalités de financement et permettre une baisse des taux d'intérêt. Après un ajustement à court terme accompagné de suppressions d'emplois, un supplément de croissance et des créations nettes d'emplois étaient escomptés à moyen terme en Europe.

Des simulations macroéconomiques ont permis une évaluation synthétique de l'ensemble de ces effets. Quatre types d'effets primaires ont été distingués et chiffrés à partir de travaux menés en amont, avant d'être introduits dans les modèles macroéconomiques : la suppression des contrôles aux frontières, l'ouverture des marchés publics, la libéralisation des services financiers, enfin l'ensemble des effets d'offre qui correspondaient aux réactions des entreprises face à leur nouvel environnement concurrentiel. Au niveau global, l'ensemble de ces effets se conjuguait pour entraîner une relance de la croissance à moyen terme (+ 4,5 % pour le PIB en volume) accompagnée de la création de près de 1,9 million d'emplois supplémentaires et d'un mouvement de baisse des prix de -6,2 %. L'origine de la relance se trouvait, pour près de la moitié, dans les effets d'offre et, dans une moindre mesure, dans la libéralisation financière. Or le chiffrage de ces deux derniers effets était très fragile, le premier parce qu'il reposait sur l'introduction *ex-ante* d'importants chocs d'offre estimés d'une manière purement forfaitaire (baisse des coûts unitaires et des prix), le second parce qu'il dépendait d'hypothèses fortes (baisse des prix des services financiers et des taux d'intérêt avec fixité des taux de change) qui ne décrivaient que d'une manière imparfaite les conséquences de la libéralisation des mouvements de capitaux. Compte tenu de ces modes de chiffrage, les résultats d'ensemble présentaient une grande marge d'incertitude.

Les auteurs de ce rapport soulignaient, par ailleurs, que des potentialités supplémentaires de croissance se trouvaient ouvertes. Les contraintes extérieure et budgétaire étaient en effet desserrées à moyen terme avec une amélioration du solde courant de 1 % du PIB et du solde budgétaire de 2,2 %. Des politiques de relance par la demande étaient ainsi rendues possibles en se fixant comme

TABLEAU 1. LES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE L'ACHÈVEMENT DU GRAND MARCHÉ : ÉVALUATION EX-ANTE ET ÉVALUATION EX-POST

	ÉVALUATION EX-ANTE ¹					
	(estimation 1988-1994 pour l'Europe à douze. Écart en 1994 par rapport au cheminement de référence)					
	Suppression des contrôles aux frontières	Ouverture des marchés publics	Libéralisation des services financiers	Effets d'offre	Total	Total avec politique de relance
PIB (%)	0,4	0,6	1,5	2,1	4,5	6,5/7,5
Emplois (milliers)	210	360	440	860	1 900	4 400 / 5 700
	ÉVALUATION EX-POST ²					
	(estimation 1988-1994 pour l'Europe à quinze. Écart en 1994)					
	Modèle GEM-E3			Modèle QUEST		
PIB (%)	1,1			1,5		
Emplois (milliers)	300			900		

1. Rapport Cecchini [1988].

2. Commission européenne, « Economic Evaluation of the Internal Market » [1996].

objectif le maintien, soit du solde budgétaire, soit du solde extérieur. Au total, un accroissement du PIB en volume à moyen terme de près de 7 % pouvait être obtenu avec la création d'environ 5 millions d'emplois au niveau de la CEE. Le tableau 1 récapitule l'ensemble de ces résultats.

L'analyse rapide qui vient d'être faite a souligné la fragilité de ces estimations. Sur les 5 millions d'emplois, dont la création était attendue à moyen terme, 1 300 000 proviennent des effets d'offre et des effets de la libéralisation financière dont le chiffrage pose problème et plus de 2 millions sont dus à une politique de relance budgétaire qui est bien éloignée de la « politique d'offre à l'européenne » initialement décrite. Les effets de l'achèvement du Marché unique ont été largement surestimés. L'utilisation de ces 5 millions d'emplois, comme argument en faveur du Marché unique et des politiques de libéralisation qui l'accompagnaient, apparaissait très abusive.

Des estimations démenties par les faits

L'évaluation *ex post* de l'impact du Marché unique a apporté un démenti très clair [European Commission, 1996]. Sur la période 1988-1994 le supplément de croissance du pm n'aurait été que de 1,1 % à 1,5 % en 1994 par rapport à une trajectoire de référence sans Marché unique et le nombre d'emplois supplémentaires créés serait compris entre 300 000 et 900 000. On peut objecter que les effets du Marché unique n'ont pas encore pu pleinement jouer. Ces chiffres n'en sont pas moins très inférieurs à ceux qui avaient été initialement avancés (tableau 1).

La reprise de la croissance européenne entre 1988 et 1990 doit plus à des effets de demande (impact décalé du contre-choc pétrolier, assouplissement de la politique monétaire après le krach boursier, effet initialement favorable de la réunification allemande, reprise de l'investissement productif favorisée par des anticipations plus favorables et une meilleure situation financière des entreprises) qu'à des effets d'offre anticipés liés à la mise en œuvre du Marché unique. L'ampleur de la récession en Europe de 1991 à 1993 et la quasi-stagnation observée depuis lors ne font que conforter ce point de vue.

Les effets attendus en termes de redéploiement sectoriel doivent également être relativisés. Selon les études initiales [Buigues et Ilzkovitz, 1988 ; Buigues, Ilzkovitz et Lebrun, 1990], les secteurs sensibles à la suppression des barrières non tarifaires étaient moins nombreux qu'on ne le pensait parfois. Dans l'industrie, les secteurs très sensibles représentaient environ 25 % de la valeur ajoutée et de l'emploi industriels. Les services étaient *a priori* davantage concernés du fait des nombreuses réglementations et de l'absence d'harmonisation qui limitaient la concurrence entre les différents partenaires. En pratique, une large gamme de services était des services de proximité qui échappaient aux effets directs de la concurrence internationale et dont les activités étaient peu modifiées par l'achèvement du marché intérieur. Les secteurs les plus touchés étaient, en définitive, les services des télécommunications, les transports aériens et routiers et les services financiers où d'importantes mutations ont effectivement eu lieu mais où le processus de libéralisation n'est pas achevé par l'achèvement du marché intérieur. Les secteurs les plus touchés étaient, en définitive, les services des télécommunications, les transports aériens et routiers et les services financiers où

d'importantes mutations ont effectivement eu lieu mais où le processus de libéralisation n'est pas achevé.

Les différents pays européens devaient être inégalement touchés par la suppression des barrières non tarifaires. L'impact devait être modéré et plutôt favorable en Allemagne et, dans une moindre mesure, en Italie. Dans l'ensemble un développement des échanges intrabranche était attendu entre les pays d'Europe du Nord. À l'opposé, les pays de l'Europe du Sud, dont l'Espagne, devaient connaître un choc plus prononcé dans la mesure où la place occupée par les secteurs sensibles aux performances médiocres y était plus importante. Deux scénarios opposés y étaient attendus, soit une accentuation de la spécialisation interbranches, soit un développement des échanges intrabranche dans le cadre d'un processus de convergence. Au total la carte de la spécialisation des pays européens devait être accentuée, mais sans être bouleversée.

L'analyse des échanges intra-européens sur la période 1985-1994 a, à la fois, confirmé et infirmé le précédent diagnostic [Fontagné et Freudenberg, 1997]. La part des échanges intrabranche de variétés est restée stable autour de 20 % dans les pays d'Europe du Nord tandis que le commerce intrabranche de qualité se développait rapidement, passant en moyenne de 35 % à près de 45 %. L'Italie et surtout l'Espagne ont également accru la part de leurs échanges intrabranche, tout en restant en retrait par rapport aux pays d'Europe du Nord. Les petits pays périphériques, y compris le Danemark et l'Irlande, sont restés, en revanche, marqués par une spécialisation de type interbranches. En définitive on a assisté à une accentuation de la division qualitative du travail au sein de la Communauté.

Mais le Marché unique ne semble avoir eu qu'une responsabilité limitée dans ces évolutions. La suppression des formalités aux frontières, en réduisant les coûts de transaction, a bien favorisé le commerce intrabranche. En revanche, la suppression des barrières non tarifaires, en redonnant plus de force aux processus de spécialisation, a joué en faveur des échanges interbranches. Ce sont des mécanismes plus généraux, non directement liés à l'achèvement du Marché unique en lui-même, tels que le niveau de vie élevé ou la taille des marchés, qui ont joué en faveur des échanges intrabranche.

Les limites dans la mise en œuvre du Marché unique

Au-delà de ces constats, les enchaînements vertueux sous-jacents à la logique du Marché unique se sont heurtés à de nombreuses limites. Tous les avantages escomptés du Marché unique provenaient de l'exploitation des économies d'échelle et des réductions de coûts impulsées par un renforcement du jeu de la concurrence. En pratique, un certain nombre de limites sont apparues.

Le rapport récent de la Commission [1996] sur l'évaluation économique du marché interne fournit sur ce point des informations intéressantes. Si 93 % des textes du Marché unique ont été transposés au niveau national, l'application est demeurée déficiente. L'harmonisation « nouvelle approche », fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle, a permis de dépasser certains blocages, mais s'est heurtée à des difficultés lorsque les approches nationales en matière de réglementation étaient trop différentes. Elle a substitué un niveau de contrôle plus élevé que les méthodes antérieures d'harmonisation technique. Une grande proportion

de PME ont eu des expériences négatives en raison des coûts de la nouvelle procédure et de la concurrence renforcée.

Dans le domaine des services, la réalisation du Marché unique est encore très incomplète. Les services transfrontaliers et les mouvements de capitaux ont été les plus libéralisés, mais des obstacles importants demeurent, notamment dans les domaines de la fiscalité, du droit d'établissement des entreprises et de la reconnaissance des brevets. Là encore ce sont les grandes entreprises qui ont été les plus bénéficiaires. L'évolution des services publics constitue en fin un enjeu majeur.

Plus généralement, la simple suppression des barrières non tarifaires ne suffit pas à créer un marché unique. Les marchés nationaux continuent à être marqués par de fortes spécificités qui structurent les comportements privés, qu'il s'agisse des relations industrielles, du mode de financement de la protection sociale, de l'organisation du système d'éducation et de formation, de la nature des rapports entre banques et entreprises ou, plus simplement, des traditions culturelles et sociales. D'une certaine manière, les vraies barrières continuent à subsister.

Ce constat conduit certains auteurs à s'interroger sur la portée du processus d'intégration européenne tel qu'il a été relancé depuis le milieu des années quatre-vingt [Soete, 1997]. Ce processus, en étant trop tourné vers la recherche d'économies d'échelle et d'harmonisation réglementaire, s'est heurté à deux limites, à deux « effets de diversion ». D'une part, les entreprises européennes ont trop concentré leurs efforts sur le seul marché européen au détriment des marchés extra-européens sur lesquels la concurrence est plus forte. D'où une explication possible des pertes de parts de marché particulièrement sensibles dans le domaine des hautes technologies.

D'autre part, le développement de la coopération intra-européenne en matière de recherche et développement a présenté de nombreux aspects positifs bien qu'il ait été handicapé par l'insuffisance des moyens alloués au niveau communautaire au regard des fonds disponibles au plan national. Mais simultanément cette promotion de la recherche intracommunautaire s'est effectuée aux dépens des collaborations extra-communautaires et est apparue en décalage face à l'accélération du développement des moyens de coopération et de circulation de l'information au niveau mondial.

L'intégration européenne se trouve, en quelque sorte, prise de vitesse par le renforcement de la concurrence des pays tiers et par les mutations technologiques de portée mondiale. En étant trop tournée vers les seuls problèmes d'économies d'échelle et de restauration de la concurrence intra-européenne, elle a mal saisi les nouveaux enjeux de la concurrence mondiale. Elle n'a, en sens inverse, pas suffisamment valorisé un des atouts de la compétitivité européenne, la grande diversité des marchés européens en matière de goûts et de culture. En résumé, les économies d'échelle ont été trop privilégiées au détriment de la diversité.

En dernier lieu, la libéralisation des mouvements de capitaux a eu plusieurs conséquences essentielles. Face aux risques de délocalisation de l'épargne, la fiscalité sur les revenus du capital a été revue à la baisse, ce qui a réduit les ressources budgétaires et accentué le caractère inégalitaire du mode de croissance. Les marchés financiers sont devenus la référence principale, sinon unique, pour juger le

bien-fondé de la politique économique. L'orthodoxie des politiques économiques s'en est trouvée renforcée. Enfin, le compromis réalisé par le SME entre fixité des changes, mobilité des capitaux et autonomie des politiques monétaires a été remis en cause. Plusieurs configurations étaient *a priori* envisageables, soit le retour aux changes flottants en raison de l'incapacité des autorités monétaires à défendre un système de parités fixes face à la pression des marchés ; soit le durcissement du SME pour tenter de perpétuer ce qu'avait été son fonctionnement depuis 1987, mais cette configuration était extrêmement instable ; soit la refondation du SME qui impliquait, au moins en partie, de revenir sur la libre circulation des capitaux ; soit le passage à la monnaie unique.

Le passage à la monnaie unique va changer la nature de la contrainte monétaire et modifier le régime de croissance plus en profondeur que l'achèvement du grand marché intérieur. Avant d'aborder les principaux enjeux de l'Union économique et monétaire (UEM) proprement dite, les problèmes de la période de transition doivent être brièvement examinés.

LES EFFETS DÉVASTATEURS DE LA PÉRIODE DE TRANSITION VERS LA MONNAIE UNIQUE

La période de transition, qui durera, en principe, jusqu'au 1^{er} janvier 1999, n'a été marquée par aucune innovation majeure par rapport au SME. L'Institut monétaire européen (SME), créé en 1994, n'a aucun pouvoir en matière monétaire et n'a que des fonctions de conseil et de réflexion technique sur la mise en place du futur système européen de banques centrales. Les facteurs d'instabilité monétaire sont grands durant cette période où coexistent, en théorie, des changes quasi fixes et une liberté complète des mouvements de capitaux. Les crises monétaires de 1992 et 1993 n'ont fait que le confirmer et ont abouti, avec l'élargissement des marges de fluctuations, à une mise entre parenthèses du SME. La convergence des taux d'inflation ayant contribué à atténuer les tensions, cette solution s'est avérée, jusqu'à présent, un mode de gestion souple et efficace des facteurs d'instabilité, mais sans apporter de solution quant au fond. Pour faire face à cette instabilité intrinsèque, la politique des États européens a été très orthodoxe afin de ne pas faire naître de doutes chez les opérateurs financiers. Il y a là un premier facteur de freinage de la croissance.

Par ailleurs, un système de changes quasi fixes avec un pays dominant, l'Allemagne, et des pays dominés est coûteux pour ces derniers lorsque les conjonctures et les objectifs des différents pays divergent. Or c'est la situation qui a prévalu, au moins durant la première moitié des années quatre-vingt-dix. Pour des raisons de conjoncture interne, la Bundesbank a maintenu des taux d'intérêt élevés qui ne correspondaient guère à la situation économique des autres pays. Les pays cherchant à préserver la parité de leurs monnaies à l'égard du mark se sont trouvés entravés par des taux trop élevés qui, en dehors des effets dépressifs directs sur la demande, ont entraîné une surévaluation du mark et des monnaies qui lui sont liées. La baisse des taux d'intérêt intervenue depuis 1995 a atténué ces phénomènes, sans les faire disparaître complètement puis qu'il existe encore une marge de baisse des taux qui ne peut être exploitée du fait des positions de la

Bundesbank.

Enfin, le traité de Maastricht a retenu des critères de convergence nominale en termes relatifs sur le taux d'inflation, le taux d'intérêt et le taux de change et en termes absolus sur le montant de la dette publique brute (60 % du PIB) et du déficit budgétaire (3 % du PIB). Depuis 1993, la plupart des pays européens ont eu les plus grandes difficultés à satisfaire les critères relatifs aux finances publiques. Cela s'explique, non par le caractère trop laxiste des politiques budgétaires, mais par le niveau élevé des taux d'intérêt et par la situation conjoncturelle défavorable, comme l'atteste la valeur positive dans de nombreux cas du solde budgétaire structurel, net des charges d'intérêt.

Ces critères, qui reposent sur des indicateurs plus imprécis qu'il n'y paraît, ne se justifient guère pour des raisons de contrainte macroéconomique interne si l'on admet que des déficits de régulation peuvent être nécessaires. Ils sont difficilement compréhensibles pour des pays comme la Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas ou la France qui ont, à la fois, une très faible inflation et d'importants excédents extérieurs. Même les risques d'insolvabilité, parfois mis en avant pour des pays très endettés comme la Belgique, l'Irlande et l'Italie, sont largement surestimés. En supposant que le ratio dette publique sur PIB est de 100 % et que la différence entre taux d'intérêt réel et taux de croissance en volume est de 3 %, un excédent primaire égal à 3 % du pm est nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement, objectif qui était atteint par les trois pays concernés en 1996 [Créel et Sterdyniak, 1995].

Le CEPII et l'OFCE ont estimé l'ampleur de l'effort à effectuer entre 1994 et 2000 dans chaque pays en termes de réduction des dépenses publiques primaires pour satisfaire les critères de Maastricht en 1999. L'effort requis par la norme de déficit public est particulièrement important pour l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne et la Grèce. Globalement, l'effet dépressif *ex-ante* sur la CEE serait de 0,65 % du pm, par an, entre 1994 et 2000. L'effort requis par la norme de dette publique est encore plus prononcé et affecte tous les pays, sauf le Portugal et le Luxembourg. Pour l'ensemble de la CEE, l'effet dépressif serait de 1,95 % du pm chaque année [MIMOSA, 1993]. Chercher à satisfaire les critères de Maastricht a donc des effets totalement dévastateurs en terme de croissance. De telles coupes budgétaires répétées sur plusieurs années et menées simultanément dans des pays très interdépendants au plan économique ont des effets très restrictifs et sont, en outre, assez inefficaces. La baisse des dépenses publiques dans chaque pays freine la croissance et celle des pays partenaires, ce qui réduit les rentrées fiscales dans les différents pays. Comme l'ont largement montré les expériences des années passées et les simulations effectuées avec des modèles de prévision, ces politiques aboutissent, en définitive, dans l'ensemble des pays concernés à une croissance plus faible et à un chômage plus élevé sans améliorations significatives sur les soldes budgétaires.

À titre illustratif, le *tableau 2* retrace l'impact sur la CEE d'une baisse, une fois pour toutes, de 1 % du pm des dépenses publiques selon le modèle MIMOSA. Cette baisse induit à moyen terme une réduction de la production de 1,5 %, une moindre inflation et des taux d'intérêt plus faibles ; le taux de change se déprécie à court terme en raison de la baisse des taux, mais s'apprécie à moyen terme du

fait de la désinflation. Les gains de compétitivité et les effets de la baisse des taux d'intérêt atténuent au départ les effets dépressifs de la réduction des dépenses publiques, mais sont très loin de les compenser. L'amélioration *ex post* des finances publiques n'est que de 0,6 % du pm la première année et de 0,4 % à moyen terme : l'État bénéficie bien de la baisse des taux d'intérêt mais les recettes fiscales sont réduites en raison de la chute de l'activité.

TABLEAU 2. IMPACT SUR L'ENSEMBLE DE LA CEE
D'UNE BAISSSE DES DÉPENSES PUBLIQUES DE 1 % DU PIB

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB*	-1,00	-1,10	-1,10	-1,20	-1,30	-1,50
Prix*	0,20	-0,20	-0,70	-1,40	-2,10	-2,90
Taux d'intérêt**	-0,20	-1,10	-1,30	-1,60	-1,70	-1,80
Change						
SMF/dollar*	4,10	3,40	2,20	0,70	-1,10	-2,90
Solde public***	0,68	0,59	0,67	0,47	0,42	0,35

* En pourcentage. ** En points. *** En points de PIB.

Un signe « + » signifie une dépréciation.

Source : MIMOSA CEPH - OFCE [1993].

Avec les programmes de redressement budgétaire mis en œuvre depuis plusieurs années dans la plupart des pays européens, c'est le scénario catastrophe précédemment décrit qui est en cours de réalisation. Les promoteurs de ces politiques font remarquer que les expériences passées d'ajustement budgétaire n'ont pas toujours été synonymes de freinage de l'activité [Cour et Pisani-Ferry, 1995]. La restauration de la soutenabilité budgétaire entraînerait une baisse significative des taux d'intérêt à long terme et du taux d'épargne des ménages, permettant ainsi à la demande privée de repartir. En fait, seule l'expérience danoise entre 1983 et 1986 a correspondu à ce schéma. Ailleurs, des politiques monétaires plus accommodantes, accompagnées d'une dépréciation réelle, ont permis, comme en Suède et plus récemment en Italie et en Espagne, de limiter le coût en termes de croissance. En outre, les expériences antérieures d'ajustement budgétaire étaient d'autant moins coûteuses qu'elles étaient menées dans des pays de petite taille et de manière relativement isolée.

Le contexte est bien différent depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Les politiques budgétaires restrictives présentent un caractère généralisé. L'idée selon laquelle c'est la montée des déficits publics et une insuffisance d'épargne qui auraient été à l'origine du niveau élevé des taux d'intérêt réels à long terme apparaît largement erronée [Plihon, 1996]. Dans une large mesure, c'est l'inverse qui est vrai. Les déficits publics résultent, pour une large part, du niveau des taux qui alourdit la charge de la dette et freine la demande. Le maintien de taux réels élevés est à rapprocher des effets de la libéralisation financière des années quatre-vingt et du renversement du rapport de force en faveur des créanciers. Malgré la baisse des taux d'intérêt à court terme observée depuis 1995, la marge de manœuvre est plus réduite pour les taux à long terme. Les politiques de redressement budgétaire sont d'une efficacité limitée, mais contribuent à enfermer les économies européennes

dans la croissance lente. Ce point de vue est partagé par de nombreux observateurs, mais les avis sont plus divergents sur les potentialités ou les risques de la monnaie unique elle-même.

LES FACTEURS DE DÉSÉQUILIBRE LIÉS À LA MONNAIE UNIQUE

Les avantages de la monnaie unique ne peuvent être ignorés. Pour s'en tenir à l'essentiel, ils sont liés à la réduction des coûts de transaction, à l'atténuation de la contrainte extérieure en cas de déséquilibres intra-européens grâce aux possibilités de financement extérieur en euros, à la plus grande stabilité monétaire et à la baisse des taux d'intérêt qui en résultera, enfin à la contribution possible de l'euro à la reconstruction d'un système monétaire international sur une base plus équilibrée.

À l'opposé, le fonctionnement de l'UEM soulève deux types de problèmes. Le premier concerne l'insuffisance des mécanismes de rééquilibrage face à des chocs asymétriques ou à des ajustements structurels spécifiques à certaines régions. Le recours à la flexibilité des prix relatifs, c'est-à-dire à la flexibilité des salaires et de l'emploi, a longtemps été la réponse apportée par les promoteurs de la monnaie unique. L'étude du cas américain montre cependant que la flexibilité de l'emploi et des salaires, bien qu'elle soit plus marquée aux États-Unis qu'en Europe, ne permet pas de rétablir la compétitivité des États affectés par des chocs négatifs et d'y préserver l'emploi. La croissance de celui-ci est, d'une manière durable, plus rapide dans certains États que dans d'autres [Barra et Sala-I-Martin, 1991 ; Blanchard et Katz, 1992 ; Eichengreen, 1991]. Il y a peu à attendre de ce côté-ci dans le cas européen et un renforcement des pressions pour aller plus loin que le modèle américain en matière de flexibilité salariale aurait de multiples effets pervers. La réduction des disparités de revenus n'est intervenue qu'en longue période aux États-Unis, notamment à l'occasion des changements structurels tels que ceux qui sont intervenus dans les années trente-quarante et qui ont permis un rattrapage des salaires du sud des États-Unis (législation sur le salaire minimal, mécanisation de l'agriculture, choc sur la demande à l'occasion de la guerre).

La mobilité géographique de la main-d'œuvre est un deuxième facteur d'ajustement qui joue beaucoup aux États-Unis où il explique, pour les deux tiers environ, que, malgré des évolutions contrastées de l'emploi régional aux États-Unis, la dispersion du taux de chômage soit demeurée limitée. Il en va tout autrement dans le cas européen où la mobilité interétatique de la main-d'œuvre est très limitée et n'est pas susceptible de s'accroître beaucoup avec la réalisation de l'union monétaire en raison des barrières linguistiques, culturelles et sociales qui demeureront fortes.

L'effet de stabilisation obtenu à travers le budget fédéral d'une union est un troisième mécanisme de rééquilibrage des régions en expansion vers les régions affectées par des chocs négatifs qui versent moins d'impôts et bénéficient de transferts accrus. Des calculs ont montré que, dans les cas de fédérations comme les États-Unis ou le Canada, les écarts de revenus primaires entre les régions étaient réduits de 30 % à 40 % par la seule intervention des finances publiques centrales [Sachs et Sala-I-Martin, 1991 ; Bayoumi et Masson, 1994]. Rien de tel

n'existe dans le cas européen en raison de l'extrême faiblesse du budget communautaire (1,4 % du PIB contre 22 % du PIB dans le cas des dépenses fédérales américaines).

Les budgets nationaux offrent *a priori* certaines possibilités de rééquilibrage. On sait qu'en régimes de changes fixes et de mobilité des capitaux l'efficacité des politiques budgétaires nationales se trouve accrue. Mais, d'une part, les politiques de rééquilibrage atteignent vite leurs limites dans des pays en phase d'ajustement structurel. D'autre part, par crainte d'un recours excessif à l'endettement de la part de certains États, une limite stricte égale à 3 % du PIB a été imposée au déficit public dans le cadre du pacte de stabilité signé à Amsterdam en juin 1997. Cet objectif est beaucoup plus contraignant qu'il n'y paraît. En effet, si les autorités budgétaires veulent conserver une marge de manœuvre pour pouvoir réagir en cas de récession, elles devront, en temps normal, maintenir un déficit compris entre 0 % et 1 % du PIB, ce qui est nettement inférieur à la fois à ce qui est nécessaire pour stabiliser la dette et à ce qui a été observé, en moyenne, dans le passé. Il est peu probable qu'une politique aussi orthodoxe soit suivie. Cela implique qu'en cas de choc défavorable et propre à un pays les autorités budgétaires n'auront plus de moyens d'action spécifiques puisque d'une manière automatique le déficit public se creusera et atteindra ou dépassera le seuil des 3 % [Artus, 1997].

La future UEM se trouvera face à de tels chocs dans une situation très différente de celle des systèmes fédéraux existants. Certains considèrent que l'asymétrie des chocs aura tendance à se réduire du fait de la plus grande interpénétration qui facilitera la diffusion des chocs. On peut cependant en douter. Les ajustements structurels affectant certaines régions et les différences de comportements et de formes institutionnelles entre pays européens demeureront importants. De plus, loin de s'atténuer, les asymétries auront tendance à s'amplifier dans le cadre de l'UEM. La spécialisation régionale est actuellement moins marquée entre les pays européens qu'entre les grandes régions américaines, précisément en raison de la persistance jusqu'à une époque récente de barrières non tarifaires entre les différents pays. La polarisation régionale des activités aura donc tendance à s'accroître dans les années à venir [Krugman, 1991]. Comme on l'a noté précédemment, derrière l'apparente progression des échanges intrabranche, la division qualitative du travail a eu tendance à s'accroître au sein de la Communauté et les petits pays périphériques sont restés marqués par une spécialisation de type interbranches. Face à la persistance de chocs asymétriques et à l'insuffisance des mécanismes de rééquilibrage, les déséquilibres vont se creuser en termes de revenus et d'emploi entre les régions européennes. Des estimations récentes montrent d'ailleurs que le processus de rattrapage des régions du sud de L'Europe semble s'arrêter depuis le milieu des années quatre-vingt [Neven et Gouyette, 1994].

Le second type de problèmes a trait aux difficultés de coordination des politiques économiques liées à l'existence à la fois d'une banque centrale européenne (BCE) indépendante et de politiques budgétaires nationales autonomes et à l'absence de budget fédéral. Le choix en faveur d'une BCE indépendante du pouvoir politique et ayant pour principal objectif la stabilité des prix est tout d'abord inquiétant au regard des principes démocratiques, car l'autorité supranationale n'a en Europe aucune légitimité clairement établie. Le partage des responsabilités

entre la BCE, chargée de la politique monétaire interne, et le Conseil des ministres de Finances, déterminant les orientations générales de la politique de change, risque dans la pratique de déboucher sur des conflits de compétence. En l'absence d'un « gouvernement économique », dont la définition demeure très imprécise au demeurant, ou d'une autorité fédérale en Europe, la politique de change sera en totalité accaparée par la BCE.

Sous-jacente à la construction proposée se trouve l'idée que la politique monétaire est le meilleur instrument pour maîtriser l'inflation, ce qui n'est pas démontré. Différents travaux de simulation montrent que la politique monétaire ne doit pas toujours être affectée à la régulation de la demande et de l'inflation, celle-ci pouvant être mieux prise en charge par la politique budgétaire. De même, une politique centralisée avec une autorité unique contrôlant les deux instruments s'avère souvent plus efficace. La coupure entre politique monétaire et politique budgétaire, due à l'indépendance de la banque centrale, peut conduire à des politiques manquant de cohérence dans la régulation conjoncturelle avec un risque d'accroissement simultané des taux d'intérêt et du déficit public [Sterdyniak et Villa, 1993 ; Capoen, Sterdyniak et Villa, 1994].

Les problèmes de coordination des politiques économiques apparaissent à un niveau plus général dans le cadre de l'UEM du fait de l'existence de politiques budgétaires nationales autonomes. Une comparaison des différents régimes monétaires envisageables dans le cas européen montre qu'une BCE indépendante est moins favorable en cas de choc inflationniste qu'une coordination des politiques budgétaire et monétaire où la première serait restrictive et la seconde expansionniste, situation qu'il est difficile de faire accepter par la BCE dans le contexte institutionnel actuel. Enfin, l'efficacité de la politique monétaire apparaît variable d'un pays à l'autre, notamment en fonction de la sensibilité des agents au coût du crédit et aux contraintes de financement, ce qui rend délicat le maniement de l'instrument monétaire [Coudert, 1996]. On peut craindre que l'ensemble de ces éléments ne conduise la BCE à adopter une politique monétaire trop restrictive entraînant une surévaluation de l'euro.

La nécessité d'une réelle coordination des politiques économiques au niveau européen a été soulignée à de multiples reprises [Muet, 1995a]. En cas de chocs communs à l'ensemble des États membres, une gestion coordonnée des quinze politiques budgétaires et de la politique monétaire devrait être organisée en tenant compte de la caractéristique du choc et de la situation conjoncturelle. En cas de choc spécifique à un pays la réaction concertée est encore plus difficile à mettre en œuvre car elle implique des orientations différentes des politiques budgétaires par pays. En l'état actuel, la coordination n'est envisagée qu'à travers l'élaboration d'orientations de long terme cohérentes et à travers des échanges d'informations et des dispositifs de surveillance mutuelle. L'insuffisance de telles procédures est un facteur supplémentaire ayant plaidé en faveur de normes purement restrictives en matière budgétaire telles que celle qui a été inscrite dans le pacte de stabilité. Ce point de vue est renforcé par la crainte que le manque de lisibilité des politiques budgétaires nationales soit mal perçu par les marchés et constitue un facteur d'affaiblissement de l'euro. Une modélisation simple à deux pays suggère cependant que le pacte de stabilité, avec la limitation du déficit public à 3 %, n'apparaît

que comme un mauvais ou inutile substitut à l'absence de coopération [Artus, 1997].

Le projet actuel d'UEM apparaît traversé par de nombreuses contradictions et ne permettra pas de fonder en Europe un nouveau régime de croissance suffisamment stable. En privilégiant la seule intégration par la monnaie, la construction européenne s'effectuera à l'envers, sans progrès au niveau du budget et de la politique communautaires, sans accord au niveau de l'unification politique et sans mobilité interrégionale suffisante de la main-d'œuvre. Les politiques économiques nationales seront contraintes. Le régime salarial sera un des principaux facteurs d'ajustement sans que ce mécanisme soit d'une efficacité suffisante malgré un coût social élevé. Les déséquilibres en termes de revenus et d'emplois vont se creuser entre les régions européennes et, par suite de politiques monétaire et budgétaire trop restrictives, l'Europe va continuer à s'enliser dans la croissance lente. Ce projet a en outre été gravement affecté, dès le début de la période de transition, par trois séries de facteurs :

- le choc de la réunification allemande et la profondeur de la récession de 1991 à 1993 ont mis en évidence le décalage considérable existant entre les critères de Maastricht et les défis auxquels étaient confrontées les économies européennes ; les performances de l'économie allemande, notamment en termes de chômage, en ont été profondément altérées ;

- la forte instabilité monétaire et la perte de crédibilité des politiques économiques ont conduit à l'implosion du SME, affectant ainsi le scénario de convergence initialement retenu ;

- la chute du mur de Berlin et le basculement de l'ensemble des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) dans un régime de transition vers l'économie de marché ont bouleversé les perspectives de la construction européenne en posant le problème de son élargissement en des termes radicalement nouveaux.

La marche forcée vers l'euro a cependant continué au prix d'une stagnation économique prolongée. Un accident de parcours ne peut cependant être exclu d'ici 1999. Il convient maintenant de dégager les principaux enjeux en termes de régimes de croissance et de formes institutionnelles associées dans une perspective plus ouverte que le seul schéma inscrit dans le traité de : Maastricht.

LES PRINCIPAUX ENJEUX DU RÉGIME DE CROISSANCE EN DEVENIR

Le ou les régimes de croissance à venir en Europe vont être structurés à partir des quatre grandes formes institutionnelles habituelles, le régime monétaire, les formes de la concurrence, le rapport salarial et les formes d'intervention publiques aux niveaux à la fois national et européen. De nouvelles formes d'articulation entre espaces nationaux, espace européen et espace international en résulteront.

LE CHOIX D'UN RÉGIME MONÉTAIRE

Le choix du régime monétaire va exercer une influence déterminante sur la nature du régime de croissance en Europe et va contribuer à façonner les autres

formes institutionnelles. Le passage à la monnaie unique au 1^{er} janvier 1999 est la perspective officielle. Sa probabilité s'est accrue du fait des efforts réalisés en matière d'ajustement budgétaire, de l'idée plus largement admise selon laquelle une « lecture en tendance » sera faite du respect des critères de convergence et enfin de l'engagement des principaux acteurs économiques, en particulier des banques et des intervenants sur les marchés financiers qui sont en train de réaliser de coûteux investissements pour préparer le passage à l'euro. Mais la forme qu'est susceptible de prendre la future UEM a évolué.

Jusqu'à une date récente, le passage à l'UEM n'était envisageable en 1999 que pour un petit noyau de pays membres autour du couple franco-allemand avec l'Autriche et les pays du Benelux. Le Danemark avait choisi un statut dérogatoire, la Suède n'était pas partante, le Royaume-Uni, tout en étant sans doute en mesure de satisfaire les critères, revendiquait une place à part, les autres pays ne semblaient pas en mesure d'être prêts, notamment les deux grands pays du Sud, l'Italie et l'Espagne, malgré les efforts consentis.

L'UEM ramenée au couple franco-allemand serait soumise à moins de tensions que sa version la plus extensive. Les différences de structures et de comportements seraient moins marquées. Les chocs asymétriques seraient moins fréquents et pourraient plus facilement être absorbés, en particulier par des facteurs de compétitivité-hors prix [Aglietta et Bauland, 1994]. La structure duale du pouvoir aiderait à l'élaboration de compromis politiques. Les rapports monétaires avec les pays européens demeurés à l'extérieur de l'UEM (les « exclus ») s'organiseraient dans le cadre d'un SME rénové avec un système de parités fixes mais ajustables où le poids de la BCE, par rapport aux autres banques centrales, constituerait un facteur de stabilité. Grâce à la préservation des ajustements de change, les facteurs de déséquilibre entre les pays du noyau dur et les pays exclus seraient davantage maîtrisables. Les rapports avec les PECO pourraient également être abordés sur une base plus équilibrée en évitant de les reléguer dans une position trop périphérique.

Mais une telle configuration présente plusieurs inconvénients notables. Au sein de la petite UEM, les problèmes de coordination entre politiques budgétaire et monétaire demeureraient entiers avec un risque de maintien de taux d'intérêt réels trop élevés et de surévaluation de l'euro. Derrière la façade du couple franco-allemand existerait en fait un profond déséquilibre au niveau politique, économique et financier entre l'Allemagne avec ses partenaires les plus proches et la France. Ce déséquilibre ne manquerait pas d'être source de tensions, la parité de l'euro constituant un enjeu important. L'absence des autres grands pays européens pour servir de force de rééquilibrage face à l'Allemagne serait particulièrement préjudiciable.

On peut plus fondamentalement s'interroger sur le sens d'une UEM à laquelle ne participeraient pas les trois grands pays européens que sont l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. Cette construction risquerait de conduire à une coupure de l'Europe en deux, opposant les pays du noyau dur autour du couple franco-allemand aux pays exclus qui, assez logiquement, seraient incités à préserver l'autonomie de leurs stratégies. Le caractère inachevé de cette configuration placerait de nombreux volets de la construction européenne en porte à faux, en particulier

ceux concernant la politique commerciale et les politiques structurelles.

Deux cas de figure bien distincts doivent être considérés selon qu'il s'agit d'une situation durable ou transitoire. Dans le premier cas, les inconvénients précédemment évoqués sont maintenant suffisamment perçus pour qu'un tel schéma ne puisse être envisagé sur une longue période. Dans le second cas, des aménagements institutionnels seraient possibles à titre provisoire, notamment pour gérer les rapports monétaires entre « inclus » et « exclus » [Gros, 1996 ; Pisani-Ferry, 1995] et les facteurs de tension se feraient moins sentir. Les problèmes de la période de transition (croissance lente et instabilité monétaire) persisteraient mais seraient gérables si la grille de parité retenue est réaliste et s'il n'y a pas de chocs trop importants. Les vraies difficultés seraient repoussées à la phase finale, une fois réalisé l'élargissement de l'UEM aux nouveaux entrants. En fait, même cette construction transitoire apparaît maintenant peu probable. Pour des raisons politiques et compte tenu des efforts d'ajustement réalisés, l'exclusion de l'Espagne et de l'Italie de la phase de démarrage de la monnaie unique semble en effet difficile. Les contradictions analysées plus haut se manifesteront alors à plein avec la poursuite de l'enlisement dans la croissance lente.

Une crise ne peut cependant être totalement écartée, soit du fait de trop fortes tensions sociales, soit à la suite d'un accident financier, soit à la suite d'une décision de report de la date de lancement de l'euro. Pour éviter un retour aux changes flottants ou la perpétuation d'un SME à bandes larges fonctionnant d'une manière lâche, il reste alors à examiner les aménagements qui ont pu être proposés pour rendre le SME viable. Ces propositions visent à redonner aux autorités monétaires des moyens d'intervention nouveaux pour faire face aux mouvements de capitaux spéculatifs et être en mesure de défendre les parités monétaires ou de procéder à des réajustements dans de bonnes conditions. Deux mesures sont fréquemment avancées :

- un mécanisme antispéculation, l'instauration de réserves obligatoires sur les positions de change prises par les intermédiaires financiers, procédure déjà mise en place en Italie en 1987-1988 et en Espagne en 1992, le coût de ces dépôts non rémunérés auprès des banques centrales étant répercuté sur ceux qui empruntent une devise pour la vendre à découvert [Eichengreen et Wyplosz, 1994] ;

- un frein à la mobilité des capitaux, la mise en place d'une taxe à la Tobin, c'est-à-dire d'une taxe sur les opérations de change fonction de la durée et, surtout, de la dimension des transactions de manière à pénaliser les opérations dont le seul objectif est de réaliser des gains de change et non celles, de moindre importance, qui contribuent au rééquilibrage normal du marché des changes.

Ces mesures, en tant que telles, ne remettent pas en cause la libre circulation des capitaux. Elles sont techniquement applicables, les autorités monétaires suivant de près les positions ouvertes, et n'ont pas vocation à être universelles. Mais elles frappent tous les mouvements de capitaux et peuvent affecter les places financières concernées, ce qui constitue, sans doute, le principal obstacle à leur mise en place.

Les moyens d'intervention des autorités monétaires peuvent par ailleurs être accrus de plusieurs façons. La création d'un fonds européen d'intervention, géré par l'IME, alimenté par les banques centrales en dépôts et en facilités de crédits

suffisants, permettrait à celui-ci d'intervenir d'une manière quasi illimitée en cas d'attaques spéculatives sans que les banques centrales des pays à monnaie forte n'aient à faire face à une croissance incontrôlée de leur base monétaire. Une autre solution, moins coûteuse sur le plan institutionnel mais plus audacieuse et, sans doute, plus risquée, serait d'autoriser les banques centrales à intervenir sur les marchés à terme, ce qui leur donnerait plus de crédibilité dans la mesure où elles ne risqueraient pas de se heurter à des insuffisances de liquidités [Vehrkamp, 1994].

Tout en préservant la libre circulation des capitaux, ces différentes propositions seraient à même de consolider le SME et de permettre le rétablissement de marges étroites de fluctuations de $\pm 2,25\%$, c'est-à-dire de restaurer le SME comme un système de parités fixes mais ajustables. Le principe de réajustements monétaires périodiques et dédramatisés ne resterait pas lettre morte tant que la convergence des taux d'inflation ne pourrait être réalisée qu'au prix d'un chômage de masse, comme cela est le cas actuellement dans les pays d'Europe du Sud, tant que les inégalités de développement entre pays européens ne seraient pas réduites d'une manière significative et tant que n'existeraient pas, au niveau fédéral, des instruments capables de répondre d'une manière efficace à des chocs asymétriques.

Afin d'assurer un meilleur encadrement des capitaux spéculatifs, il est possible d'aller au-delà des mesures précédentes dans le sens de la re-réglementation financière, par exemple en interdisant, comme dans de nombreux pays européens jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les prêts en monnaies nationales aux non-résidents. Pour résoudre le difficile problème posé par la devise jouant le rôle d'ancre du SME et éviter que cela soit à nouveau le mark, une étape supplémentaire pourrait être franchie. L'écu, rebaptisé euro, serait instauré comme monnaie externe unique tandis qu'à l'intérieur de l'Union européenne il circulerait comme simple monnaie commune.

Cela impliquerait l'interdiction de la détention de monnaies européennes par les non-résidents, c'est-à-dire un retour à un contrôle des changes. Cette proposition peut être rapprochée de la notion de monnaie-crédit mondiale, en l'appliquant au seul cas européen, qui a été développée par Guttman [1994] en s'inspirant du Bancor de Keynes. La probabilité d'une telle construction est faible dans le contexte actuel bien qu'elle soit cruciale pour réconcilier politique monétaire externe et possibilité de réajustements monétaires intra-européens dédramatisés.

LES ENJEUX EN MATIÈRE DE FORMES DE LA CONCURRENCE

Le Marché unique constituera la règle pour l'ensemble des pays appartenant à l'Union européenne. Selon le régime de change adopté (monnaie unique ou changes ajustables), les contraintes de la concurrence s'exerceront plus ou moins fortement. Mais à côté de la seule compétitivité - prix, le développement de la compétitivité-hors prix (différenciation des produits selon une logique horizontale, par accroissement de la diversité des produits ou selon une logique verticale, en jouant sur la qualité, développement de réseaux de coopération entre partenaires industriels ou commerciaux, mobilisation d'infrastructures à caractère privé ou public

en matière de télécommunications, de recherche ou de formation) élargira considérablement les marges de manœuvre des pays y ayant recours.

Dans le domaine de la politique européenne, deux questions apparaissent centrales, la politique de la concurrence et la politique commerciale. Le pragmatisme avec lequel la politique européenne de la concurrence sera appliquée est un enjeu important à plusieurs titres :

- en matière de contrôle des opérations de concentration, leur évaluation en fonction du seul impact sur la concurrence effective, sans tenir compte des réduction de coûts et des gains potentiels d'efficacité, pose problème. La réticence de la Commission à laisser des entreprises européennes acquérir des positions monopolistiques peut pénaliser ces dernières et jouer en faveur des entreprises non européennes qui ne se heurtent pas aux mêmes types de contraintes. À l'opposé, la position récemment adoptée par la Commission à propos de la fusion Boeing - MacDonnell Douglas constitue un premier pas. Il n'en demeure pas moins qu'une plus grande souplesse, prenant mieux en compte la dimension industrielle des opérations envisagées, pourrait mieux contribuer au renforcement de pôles industriels européens ;

- de même les aides publiques nationales *font* l'objet d'un contrôle de plus en plus strict au niveau communautaire. Les aides à la R & D et au développement régional bénéficient seules d'un traitement plus favorable, même si elles peuvent avoir pour effet de fausser partiellement la concurrence, particulièrement pour les secondes. Il serait possible d'aller plus loin en reconnaissant les spécificités institutionnelles propres à chaque pays et en redonnant une plus large autonomie au niveau national.

La politique commerciale apparaît comme une autre question clé pour la construction européenne. Elle suppose en effet qu'un accord soit réalisé entre l'ensemble des pays européens alors qu'il existe sur cette question de profondes divergences entre pays membres. À la différence des États-Unis et surtout. Du Japon, il existe peu de solidarité entre les firmes européennes. La présence de *firmes* à capitaux étrangers et les stratégies d'alliances de firmes européennes avec des firmes étrangères accentuent les facteurs de divergence. Le Royaume-Uni et les petits pays d'Europe du Nord ont une tradition libre-échangiste très marquée et sont beaucoup plus pénétrés par les capitaux étrangers que le reste de l'Europe. L'Espagne, le Portugal et l'Irlande utilisent les investissements étrangers, souvent d'origine non européenne, Comme un vecteur de leur modernisation industrielle. L'Allemagne, appuyée sur ses pôles de compétitivité, est également réticente à un durcissement de la politique commerciale malgré l'érosion progressive de ses positions au niveau mondial. Pour certains observateurs, les politiques unilatérales et bilatérales ont été trop utilisées dans les pays européens pour protéger des secteurs régressifs sans mener à bien leur reconversion ou leur modernisation (constructions navales, sidérurgie, textiles).

La situation actuelle se caractérise par une politique commerciale communautaire manquant de fermeté et de lignes directrices avec un risque réel de dilution de l'espace économique européen. Face à ce risque, les propositions visant à renforcer la politique Commerciale donnent lieu à débat. Aux yeux de certains [Lafay et Siroën, 1994], il apparaît difficile de surenchérir sur la politique commer-

ciale américaine en élaborant un document central, équivalent du *Trade Act* américain ou, plutôt, en reformulant les documents existants (renforcement des procédures antidumping, mesures de rétorsion en cas de pratiques illicites ou discriminatoires, réactivation du « nouvel instrument de politique commerciale »). L'Union européenne est loin d'avoir la même influence politique et stratégique que les États-Unis et les pays tiers sont moins sensibles aux mesures de rétorsion d'origine européenne. De plus, l'Europe ne dispose pas de suffisamment de points forts pour tirer pleinement profit de l'ouverture des marchés.

Enfin, les divergences d'intérêts entre pays européens sont telles que l'extension du bilatéralisme donnerait, notamment aux États-Unis et au Japon, d'importantes opportunités pour accentuer les conflits entre pays membres.

Un multilatéralisme rénové [Siroën, 1994] ne peut que constituer une première étape. Dans cette perspective, les tarifs douaniers seraient réhabilités en raison de leur plus grande transparence, et remplaceraient certains droits antidumping à caractère durable et des équivalents droits de douane seraient calculés pour les arrangements bilatéraux. Le principe de clauses de sauvegarde et d'une certaine protection en cas de pratiques illicites serait cependant maintenu. Ce renforcement du multilatéralisme irait de pair avec l'adoption du principe de réciprocité en cas, par exemple, d'ouverture des marchés publics ou de libéralisation des services. Il permettrait, en théorie, de combattre plus efficacement les actions unilatérales ou bilatérales des États-Unis. Mais il faudrait pour cela que les pays européens soient en mesure de jouer un rôle d'entraînement au sein de l'ensemble des partenaires commerciaux, ce qui est loin d'être évident.

C'est pourquoi des mesures ayant un contenu plus offensif et privilégiant davantage l'espace européen devraient être retenues [voir notamment Lafay et Siroën, 1994 ; Lafay et Lassudrie-Duchêne, 1994]. L'affirmation d'une préférence communautaire serait rétablie sous forme de droits de douane spécifiques qui, comme précédemment, se substitueraient aux « nouveaux instruments de politique commerciale » qui ont été mis en place. Ces droits de douane auraient un caractère sélectif et dégressif dans le temps.

Face au « dumping social » et au dumping monétaire souvent mis en avant, une certaine prudence est nécessaire et un traitement différencié par zones s'imposerait. Le problème doit être relativisé, puisque au début des années quatre-vingt-dix, le total des importations en provenance des NPI et de l'Asie en développement ne représentait que 1,4 % du pm en France et 1,2 % du pm communautaire en Europe, mais l'impact pouvait être très sensible pour certains secteurs. Une clause sociale pourrait être mise en œuvre dans certains cas précis lorsque les conditions de travail sont jugées inacceptables, par exemple sous forme de droits de douane dont le produit serait reversé à un fonds de codéveloppement. Pour les pays en voie de développement dont la monnaie est massivement sous-évaluée, des droits de douane compensateurs seraient également envisageables. Enfin, les pays géographiquement proches de l'Europe (Afrique, pays du pourtour méditerranéen, pays de l'Est) devraient bénéficier d'accords régionaux de codéveloppement selon des modalités propres à chacun des cas.

On aboutirait ainsi à une régulation multilatérale des échanges qui s'articulerait avec une reconnaissance des préférences régionales. S'il convient de limiter le

développement du commerce administré, le recours à des pratiques bilatérales semble inévitable dans bien des cas dans le contexte actuel du commerce mondial. Mais on doit plaider pour une plus grande transparence et pour une publicité de tous les accords internationaux.

Tout cela n'aurait de sens que dans le cadre de taux de change maîtrisés, au moins, dans un premier temps, en ce qui concerne les trois grandes zones, États-Unis, Europe, Japon. L'expérience des deux dernières décennies a clairement montré que l'ampleur des fluctuations de change peut largement dépasser les niveaux des droits de douane ou les diverses mesures restrictives. On retrouve la nécessité d'une re-réglementation financière pour pouvoir stabiliser les taux de change à l'intérieur de « zones cibles » acceptables. Ce n'est que dans ce cadre que l'Organisation mondiale du commerce trouverait sa pleine signification.

On peut s'interroger sur la capacité de l'Union européenne à mettre en œuvre une telle politique commerciale et il s'agit d'un test décisif pour l'avenir de la construction européenne. Le Conseil des ministres de la Communauté devrait avoir l'entière responsabilité de la conduite de la politique commerciale, la Commission n'ayant qu'un rôle d'exécutant. Au-delà des ministres des Affaires étrangères, des responsabilités politiques plus spécifiques devraient être définies à l'image de ce qui prévaut aux États-Unis (où existe un représentant du président pour le commerce) ou au Japon (où c'est le Mm qui intervient).

UN RÉGIME SALARIAL SOUS CONTRAINTE

La logique du Marché unique favorisera le recours à une flexibilité du travail de type régressif. La déréglementation du marché du travail et la pression sur l'emploi et les salaires auront tendance à s'accroître sous l'effet du renforcement de la concurrence internationale et des opportunités de localisation offertes par le Grand Marché. Le modèle dualiste aura tendance à progresser. Dans les secteurs abrités de la concurrence internationale, l'acceptation de faibles gains de productivité pourra autoriser la création d'un nombre d'emplois importants, mais mal rémunérés et de nature précaire. Le régime monétaire exercera une influence notable sur le rapport salarial. Avec la monnaie unique l'intensité des contraintes sera plus forte sur les secteurs exposés, ce qui pourra inciter les entreprises à davantage recourir à la flexibilité régressive. Inversement, des changes ajustables pourront accroître la marge de manœuvre en desserrant la contrainte de compétitivité-prix, sans que cette plus grande latitude soit forcément mise à profit pour réaliser les ajustements nécessaires.

L'avenir peut cependant être plus ouvert et dans les secteurs exposés deux scénarios contrastés peuvent être envisagés [Coriat, 1990]. Dans le scénario coopératif, une flexibilité de type offensif est mise en œuvre. L'automatisation et les innovations organisationnelles s'accompagnent d'un effort pour promouvoir une main-d'œuvre plus qualifiée et plus polyvalente. La recherche d'accords contractuels et une politique de formation accrue sont privilégiées et débouchent sur une implication négociée des salariés. Les rapports de sous-traitance sont contractualisés pour déboucher sur des formes de partenariat alliance permettant de concilier souplesse et qualité pour les activités extériorisées et modernisation et croissance

pour les firmes sous-traitantes. La recherche d'un compromis social permet de négocier des accords salariaux nouveaux pour garantir, à la fois, la stabilité des revenus et une certaine capacité à s'adapter à la diversité des situations. La mobilité des salariés est favorisée par une politique active de formation et de reconversion.

Dans le scénario libéral, les innovations technologiques s'effectuent sans transformation profonde de l'organisation du travail. Les tâches les plus qualifiées sont confiées à des techniciens opérateurs de haut niveau ou sous-traitées à des sociétés de maintenance, mais une grande partie du personnel est maintenue dans des fonctions assez banalisées et répétitives. En matière de relations de travail, les formes de flexibilité régressive prédominent avec un développement des emplois précaires dans et à l'extérieur de l'entreprise. La formation des salaires fait un large appel aux primes en fonction des performances individuelles ou des performances de l'entreprise. Les différences de statut entre salariés de grande et de petite entreprises s'accroissent.

Le développement du dualisme, fondé sur la création d'emplois précaires et mal rémunérés et sur une société de services qui, dans bien des cas, tend à se rapprocher d'une société de domestiques, peut par ailleurs être inversé si les effets de l'abaissement du coût du travail des salariés non qualifiés n'est pas laissé au seul jeu du marché. Les gisements d'emplois dans les services, notamment dans les travaux d'utilité sociale, pourraient alors être mis en valeur par une action coordonnée des pouvoirs publics et des collectivités locales. Une politique active de l'emploi et une politique de formation contribueraient à améliorer la mobilité des travailleurs et à éviter la création de situation d'exclusion.

La grande hétérogénéité des pays européens en matière de régime salarial continuera en fait à être un paramètre essentiel. La flexibilité offensive demeurera une composante centrale en Allemagne. Mais, dans un contexte de dégradation de la situation économique, l'enjeu sera pour le modèle allemand de s'adapter à la nouvelle donne grâce à sa capacité de définir des compromis fondés sur des concessions mutuelles. En s'inscrivant dans le cadre d'un scénario coopératif, il peut parvenir à préserver le cœur de sa main-d'œuvre hautement qualifiée qui constitue un de ses principaux atouts et un des fondements de sa compétitivité-hors prix. Mais cela se fera en laissant de côté une fraction plus large que par le passé de salariés qui apparaîtront comme les laissés-pour-compte du processus d'ajustement.

À l'opposé, le Royaume-Uni restera marqué par la recherche d'une flexibilité du travail régressive qui a déjà transformé en profondeur son mode de régulation salarial. Le dualisme de la société britannique s'accroîtra vraisemblablement et le scénario libéral précédemment évoqué sera largement dominant. Dans ce contexte, malgré des inflexions possibles, certaines des faiblesses du système britannique seront difficiles à surmonter, en particulier l'insuffisance de la formation professionnelle, les faiblesses du système éducatif et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée qui demeurera un facteur de tensions salariales.

Les autres grands pays européens suivront des modèles plus hybrides avec cependant une tendance croissante à recourir à la flexibilité régressive et à accentuer le dualisme. En France, les relations sociales continueront à être marquées par de

nombreux facteurs de blocage. La persistance d'une forte influence étatique peut néanmoins contribuer à rendre les évolutions futures plus ouvertes. Des progrès en matière de compétitivité-hors prix pourront intervenir dans les secteurs exposés, mais risquent de s'accompagner d'une progression du dualisme dans les secteurs abrités. En Italie, les limites de la flexibilité à l'italienne semblent avoir été atteintes. Les facteurs positifs (formes complexes de coopération entre firmes, spécialisation flexible, capacité de réponse à une demande changeante) joueront moins face aux mesures visant à assouplir le fonctionnement du marché du travail et face à un dualisme plus prononcé de la société italienne (opposition entre l'Italie du Nord et du Sud, économie souterraine). En Espagne, pour surmonter les rigidités héritées du corporatisme, le recours à une flexibilité purement régressive a été privilégié depuis les années quatre-vingt (multiplication des emplois précaires, rotation rapide de la main-d'œuvre). Il continuera à l'être à l'avenir avec tout un ensemble de mesures visant à déréglementer le marché du travail, mais sans aborder suffisamment les problèmes de formation et les modalités de négociations salariales ; d'où un risque de persistance des facteurs de tensions.

LA PLACE DES FORMES NATIONALES D'INTERVENTIONS PUBLIQUES

Quelle que soit la configuration envisagée pour la construction européenne, un très grand nombre de domaines demeureront du seul ressort national (éducation, protection sociale, logement, équipement et défense dans une très large mesure). Les États nationaux disposeront d'une large autonomie de choix dans ces différents domaines. Les enjeux concernant les formes d'interventions publiques au niveau national se concentrent sur deux questions principales, les contraintes pesant sur les politiques budgétaires et la place des politiques structurelles.

S'agissant des contraintes budgétaires, on a vu comment le pacte de stabilité était venu perpétuer les critères en matière de finances publiques inscrits dans le traité de Maastricht sans que la nonne de 3 % du pm pour le déficit public puisse se justifier en termes de soutenabilité de la politique budgétaire ou de risque d'insolvabilité. Du point de vue même de ses promoteurs, cette norme est mal conçue puisqu'elle ignore le problème de l'endettement. La signature du pacte de stabilité a été une concession supplémentaire et sans contrepartie réelle aux tenants de la ligne libérale en matière de construction européenne. Elle introduit une contrainte forte dans la conduite de la politique budgétaire et prive, de fait, les États nationaux de toute marge de manœuvre en cas de choc négatif.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'il existe, par ailleurs, une tendance à la réduction des recettes fiscales par suite d'une concurrence à la baisse entre les pays européens, comme l'illustrent plusieurs évolutions au cours des dernières années. D'autres choix seraient, bien entendu, envisageables [Sterdyniak *et al.*, 1991] mais il faudrait pour cela s'écarter de la logique libérale actuellement dominante qui pousse à un désengagement de l'État.

À la suite de la libéralisation des mouvements de capitaux, de fortes réductions d'impôts sur les revenus des placements des ménages ont dû être consenties par crainte de phénomènes de délocalisation fiscale et financière. Certaines mesures permettraient d'empêcher une telle évolution comme l'instauration d'une retenue

à la source non libératoire ou l'imposition selon la résidence du détenteur d'actifs. Elles supposeraient une profonde refonte des législations ou des traditions fiscales et bancaires (pressions efficaces à l'encontre des paradis fiscaux pour éviter une délocalisation extra-communautaire ou instauration d'un contrôle des changes et des capitaux à l'échelle communautaire, modification des règles, du secret bancaire et collaboration des différentes autorités fiscales). Une certaine inflexion s'est cependant dessinée, comme l'atteste la décision allemande de 1991 d'instaurer un nouvel impôt sur les revenus du capital au taux de 25 %, mais avec des exonérations pour les non-résidents et pour près de 80 % des résidents.

L'impôt sur les bénéfices des sociétés constitue un autre enjeu important. Une harmonisation poussée de cet impôt est nécessaire si l'on veut éviter que les entreprises n'ayant pas qu'une activité strictement domestique aient recours à toutes sortes de manipulations pour profiter des pays à faible taux d'imposition (choix du siège social, délocalisation du profit grâce aux prix de transfert, nature et localisation de l'investissement). Mais les modalités de l'harmonisation sont particulièrement complexes compte tenu des différences de règles de calcul de cet impôt d'un pays à l'autre. La solution rationnelle, une imposition globale des profits au niveau européen, n'est guère réaliste à court-moyen terme. Une harmonisation beaucoup moins poussée est plus probable, mais elle laissera un rôle prépondérant aux forces du marché. La concurrence fiscale entre États qui en résultera risque de conduire à un ajustement par le bas.

D'une manière plus générale, certains États membres sont plus favorables à une harmonisation par le marché qu'à une harmonisation négociée. Les États qui refuseraient d'aligner leur fiscalité sur celle de leurs voisins verraient leur base fiscale se rétrécir par délocalisation des activités et des capitaux. Ils seraient ainsi progressivement contraints de s'aligner. Une telle évolution pourrait déboucher sur une exonération complète des facteurs mobiles et sur un report de la fiscalité sur les seuls facteurs immobiliers. Sans aller jusqu'à une telle extrémité, les risques de contraction de la base fiscale n'en sont pas moins réels.

S'agissant des politiques structurelles nationales (industrie, recherche, aménagement du territoire), une étroite surveillance est exercée par la Commission par crainte d'interventions qui fausseraient la concurrence. Seules certaines aides sont autorisées, les aides à la R & D, les aides au développement régional dans certains cas, et, plus généralement, les politiques visant à améliorer l'environnement des entreprises (allègement de charges à caractère général et simplification des réglementations). Une telle position interdit à la puissance publique de prendre en compte des critères qui soient autres que ceux de la rentabilité et qui intégreraient l'emploi ou l'aménagement du territoire. Elle ignore également les spécificités institutionnelles propres à chaque pays qui font que la place de l'État est traditionnellement différente d'un pays à l'autre.

La France ne dispose pas de la qualité des rapports banques-entreprises qui existent en Allemagne et qui permettent de mener à bien les restructurations industrielles. Elle ne peut pas non plus s'appuyer sur la souplesse et le dynamisme de réseaux de PME comme dans le nord de l'Italie. Sa tradition d'économie mixte constitue, en revanche, une caractéristique qui pourrait être préservée sans chercher à couler l'ensemble des pays européens dans le même moule institutionnel.

Une plus grande transparence existerait en contrepartie et permettrait de réduire l'hypocrisie qui prévaut, notamment au niveau de la gestion des aides régionales. Dans le cas des entreprises publiques, une autre logique que la seule rentabilité du capital pourrait être acceptée pour justifier les dotations en capital (cas d'Air-France) ou les politiques de tarification (cas des rapports entre PUK et EDF), notamment pour réintégrer les problèmes d'aménagement du territoire et de ré-équilibre régional. Dans le même esprit, on retrouve la question des services publics qui recouvrent des traditions très diverses selon les pays et où les spécificités nationales devraient être prises en compte.

LE DÉBAT AUTOUR DES FORMES D'INTERVENTIONS PUBLIQUES AU NIVEAU EUROPÉEN

Les profonds déséquilibres auxquels risque de conduire le projet actuel d'UEM peuvent, en partie, être surmontés par un renouvellement des formes d'interventions publiques au niveau européen. Le fédéralisme apparaît comme une réponse possible aux niveaux économique et politique dont il convient d'évaluer la portée et le réalisme [Muet, 1995b]. Un budget fédéral permettrait de faire, en partie, face aux chocs asymétriques grâce aux mécanismes de redistribution automatiques qu'il contient, limitant ainsi le creusement des disparités entre régions. Il faciliterait aussi grandement, en réduisant les problèmes de coordination des politiques budgétaires nationales, la mise en œuvre au niveau européen d'une *policy-mix* plus efficace et plus lisible par les marchés. L'insuffisance des politiques structurelles au niveau européen, qui constitue un grave handicap, pourrait plus facilement être surmontée. Par définition, des progrès au niveau du fédéralisme impliqueraient des progrès au niveau de l'union politique, ce qui aiderait à résoudre le problème de déficit démocratique qui caractérise l'actuelle construction européenne.

La faiblesse majeure de la perspective fédérale est son irréalisme, précisé ment au niveau politique. La construction européenne se caractérise à l'heure actuelle par une grande confusion institutionnelle. L'ordre juridique européen est clairement de nature fédérale, d'une manière plus marquée encore qu'aux États-Unis selon certains, puisque le droit communautaire prime sur celui des États. Mais, dans les autres domaines, les différents pays européens sont loin d'avoir la maturité politique suffisante pour effectuer le pas considérable que représente le passage au fédéralisme. Ce décalage est d'ailleurs à l'origine de dysfonctionnements majeurs. Les moyens d'action des États-nations se trouvent réduits dans tout un ensemble de domaines sans progrès simultanément au niveau supranational. Malgré la diversité des schémas institutionnels qui peuvent être envisagés, la progression vers un système fédéral se heurte à de fortes réserves de la part de nombreux pays membres car les opinions publiques nationales ne sont pas prêtes à une telle rupture et le sentiment d'appartenance à une nation ou à une entité européenne n'est pas suffisamment fort.

Au niveau économique, les difficultés apparaissent tout aussi clairement avec les mutations qu'impliquerait la mise en place d'un budget fédéral. Si certains impôts se prêtent mieux que d'autres en raison de la nature de leur assiette à un transfert au niveau fédéral (impôts sur le bénéfice des sociétés et sur les revenus

de l'épargne, taxe sur l'émission de CO²), les gouvernements nationaux sont peu disposés dans les circonstances actuelles à se dessaisir de recettes fiscales [Sterdyniak *et al.*, 1991]. Il en va de même pour les dépenses publiques susceptibles d'être prises en charge au niveau européen comme les dépenses d'infrastructures transeuropéennes, les dépenses de recherche ou de protection de l'environnement. L'extension de ce champ de dépenses soulèverait des problèmes encore plus considérables. L'énoncé même des questions montre que la perspective du fédéralisme budgétaire apparaît assez largement utopique, même à moyen terme.

Ce constat conduit certains auteurs à proposer une version minimaliste sous forme d'un système d'assurance budgétaire [Italianer et Pisani-Ferry, 1992]. Selon des modalités plus ou moins différentes, il s'agit d'un mécanisme de stabilisation automatique en faveur de pays membres affectés par un choc négatif et connaissant une croissance du taux de chômage plus rapide que la moyenne communautaire. L'avantage d'un tel système est son faible coût, mais son caractère automatique peut favoriser des comportements laxistes de la part de certains États membres et il risque de comporter un biais redistributif permanent en faveur de certains pays. C'est pourquoi la solution la plus couramment envisagée se limite à de simples mécanismes discrétionnaires qui seraient négociés au coup par coup en fonction de chocs clairement individualisés, solution qui ne permet pas de répondre à l'ensemble des problèmes et qui risque d'ouvrir la voie à des négociations récurrentes et quelque peu paralysantes.

Les progrès en matière de coordination des politiques économiques nationales et l'institutionnalisation d'un « gouvernement économique » au niveau européen, qui ferait, en quelque sorte, contrepoids à la BCE, constituent le deuxième type de réponses possible. Les formes concrètes de coordination ou de « gouvernement économique » sont en fait difficiles à concevoir. Pour être opérationnelles, elles doivent se rapprocher de schémas de type fédéral et se heurtent aux mêmes problèmes que précédemment. En outre, des États membres, comme l'Allemagne, craignent qu'un « gouvernement économique » ne remette en cause la sacro-sainte indépendance de la BCE. On a vu comment le pacte de stabilité était précisément une mauvaise réponse au problème posé par l'absence de coordination. Il y a, par ailleurs, fort peu à attendre du pacte sur l'emploi en cours de négociation après le sommet d'Amsterdam puisque, par avance, il a été décidé qu'il n'y aurait aucun engagement budgétaire.

L'utilité d'une relance coordonnée au niveau européen a cependant été soulignée depuis fort longtemps et est réapparue avec force au début des années quatre-vingt-dix. Tous les travaux de simulation montrent l'efficacité d'une telle relance. Ainsi, en utilisant le modèle MIMOSA, le CEPII et l'OFCE [1994] ont chiffré l'impact d'un programme combinant :

- une baisse des impôts sur les ménages de 1 % du PIB qui correspond à une relance budgétaire coordonnée à l'échelle communautaire dont les effets multiplicateurs se trouvent renforcés du fait d'une moindre fuite par le commerce extérieur et qui n'a, à moyen terme, qu'un coût limité en termes de déficit public ;
- une baisse des cotisations employeurs de 2 % du PIB dont l'efficacité en termes de relance est moindre mais qui atténue les pressions inflationnistes, permet de dégager des gains de compétitivité et favorise des techniques de production

moins capitalistiques ;

- une baisse des taux d'intérêt de 3 % la première année, ramenée à 0 % la dernière année, qui stimule la demande interne et entraîne une dépréciation des monnaies européennes de 16 % en moyenne la première année.

Au total, comme le montre le *tableau 3*, un tel programme permettrait de relancer l'activité de 2,2 % dès la première année et de 4,6 % au bout de cinq ans sans coût sensible en inflation, en déficit public ou extérieur. Le gain en termes de réduction du taux de chômage ne serait toutefois que de 2,6 % à moyen terme. Pour obtenir un résultat plus significatif en matière d'emploi, une réduction de la durée du travail importante, mais avec un délai d'adaptation de cinq ans, devrait être mise en œuvre.

TABLEAU 3. IMPACT DES MESURES DE RELANCE COORDONNÉE
AU NIVEAU DE L'ENSEMBLE DE L'UNION

	PIB		INFLATION		SOLDE COURANT		SOLDE PUBLIC		TAUX DE CHÔMAGE	
	1 an	5 ans	1 an	5 ans	1 an	5 ans	1 an	5 ans	1 an	5 ans
Baisse des impôts sur les ménages (1 % du pm)	0,7	1,8	0	1,2	- 0,1 — 0,2		- 0,7 — 0,1		- 0,2 — 0,9	
Baisse des cotisations employeurs (-2 % du pm)	0,4	1,6	- 1,0 — 2,4		0	- 0,2	- 0,8 — 0,2		- 0,2	- 1,0
Baisse des taux d'intérêt et dépréciation des monnaies européennes ¹	1,1	1,2	0,6	1,6	- 0,1	0,5	0,4	0,9	- 0,2 — 0,7	
TOTAL	2,2	4,6	- 0,4	0,4	- 0,2	0,1	- 1,1	0,6	— 0,6 — 2,6	
Réduction de la durée du travail ²	0,3	1,2	- 0,3	0,1	0	0,1	0	0,6	- 0,8 — 4,6	

PIB, inflation, taux de chômage en % ; solde courant et solde public en % du PIB.

Source : CEPII-OFCE [1994].

1. Baisse des taux allemands de trois points la première année, ramenée à zéro au bout de six ans, entraînant une dépréciation moyenne de seize points la première année et de sept points au bout de six ans.

2. Baisse de 10 % avec un délai d'adaptation de cinq ans et réduction de 4 % des cotisations employeurs pour les entreprises réduisant la durée du travail.

La mise en œuvre d'une relance concertée au niveau européen a toujours buté sur plusieurs obstacles. La coordination de politiques nationales expansionnistes est, en théorie, envisageable mais se révèle très délicate, en pratique, en raison des situations contrastées des différents pays sur le plan budgétaire, financier et commercial. Certains pays très contraints ne peuvent guère mettre en œuvre une politique de relance. Les pays ayant plus de marge de manœuvre répugnent à jouer le rôle de locomotive. L'existence de préférences nationales différentes en matière d'inflation, de chômage, d'équilibre budgétaire ou de balance commerciale ne favorise pas la coordination des politiques économiques.

Pour dépasser les obstacles auxquels se sont heurtées les précédentes tentatives, une intervention se situant directement au niveau européen et privilégiant les investissements publics est apparue préférable. La mise au point de programmes communautaires n'est pas chose aisée pour autant. Des projets de développement communautaires peuvent être définis dans les domaines de la recherche ou des infrastructures, mais leur mise en œuvre est laborieuse, comme le montre amplement l'âpreté des négociations au niveau européen depuis dix ans. Les réticences

nationales sont fréquentes et les enveloppes financières disponibles apparaissent insuffisantes. Quel que soit l'intérêt intrinsèque des programmes, la taille critique n'est pas atteinte pour avoir un impact suffisant au plan macroéconomique.

Les différents avatars de l'Initiative européenne de croissance du sommet d'Edimbourg de décembre 1992 au sommet de Corfou de juin 1994 en ont été la claire illustration. L'Initiative européenne de croissance de décembre 1992 portait fort mal son nom car son impact macroéconomique était très faible : *ex-ante* le choc n'était au maximum que de 0,15 % du pm avec un effet de relance à moyen terme de l'activité de 0,2 % au niveau de l'ensemble de la CEE.

Le *Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi*, présenté par la Commission en décembre 1993, s'était efforcé de tracer des perspectives plus ambitieuses. Il soulignait, en particulier, la nécessité pour l'Europe de se doter de grands réseaux transeuropéens de transport et d'énergie et de préparer la « société de l'information ». Des infrastructures devaient, pour cela, être mises en place pour un montant de 20 milliards d'écus par an à horizon de l'an 2000. Le *Livre blanc* prévoyait un financement reposant à la fois sur des prêts de la BEI (6,7 milliards), des ressources du budget communautaire (5,3 milliards), des emprunts de l'Union européenne elle-même sous forme d'obligations (7 milliards) et enfin une contribution des sociétés engagées dans les projets, également sous forme d'obligations (1 milliard). Ce schéma a reçu un accueil réservé de la part des partenaires européens, notamment des Anglais et des Allemands, qui ont principalement dénoncé le manque de projets viables et suffisamment élaborés et se sont montrés hostiles à l'idée d'un emprunt communautaire. Cela explique l'enlisement progressif, puis l'abandon de ce programme sous la pression des ministres des Finances qui, en outre, étaient opposés à toute idée de plan de relance.

Ce constat montre qu'un programme de relance ne peut être réalisé au niveau européen que sous plusieurs conditions, il doit exister une volonté de rompre avec les politiques nationales d'austérité et d'ajustement par le bas qui enfoncent l'Europe dans la stagnation. Le financement doit se faire au niveau communautaire, mais selon des modalités qui peuvent être diversifiées. La mise en œuvre du programme de dépenses proprement dit ne peut être que partiellement réalisée au niveau européen et doit être décentralisée au niveau national. Dans cette optique les propositions suivantes peuvent être avancées.

- Le financement serait assuré, pour l'essentiel, à partir d'un déficit du budget communautaire, contrairement à la règle qui, jusqu'à présent, impose à celui-ci d'être en équilibre. Un tel choix impliquerait un renversement par rapport à la pratique actuelle et constituerait un pas modeste, mais sans doute réaliste, vers une pratique fédérale. Ce déficit serait couvert par des titres émis en écus et garantis collectivement par l'ensemble des États membres. Un tel financement n'entraînerait pas de tensions supplémentaires sur les taux d'intérêt dans la mesure où la perspective d'une croissance européenne plus forte attirerait des capitaux extérieurs et inciterait les capitaux européens à davantage s'investir en Europe et moins à l'étranger. À titre d'ordre de grandeur, un supplément de dépenses de 1 % du PIB communautaire (soit environ 57 milliards d'écus par an) pourrait être financé par endettement sans que le service futur de la dette ne pèse trop lourdement sur le budget communautaire. Avec un endettement plafonné à 10 % du

PIB, le service de la dette s'élèverait à long terme à 0,35 % du PIB, ce qui n'entraînerait qu'un faible gonflement du budget communautaire.

En théorie une partie limitée du déficit pourrait également être financée par création monétaire sans que l'on puisse craindre de dérapages inflationnistes dans le contexte actuel où se manifestent au contraire des forces déflationnistes.

En l'absence de mécanismes de création monétaire au niveau européen, ce financement pourrait passer sous forme d'avances des banques centrales aux Trésors. Une telle démarche impliquerait une rupture profonde avec l'orthodoxie dominante et supposerait d'ailleurs de modifier le statut des banques centrales.

- Trois types de dépenses seraient financées dans ce cadre avec des ordres de grandeur suffisants pour avoir un impact macroéconomique significatif :

- des programmes communautaires classiques seraient définis ou réactivés dans des domaines tels que les réseaux transeuropéens, la lutte contre la pollution mais aussi le soutien aux industries de haute technologie et l'aide à la recherche. Malgré leur intérêt et leur caractère souvent stratégique, ces programmes ne représentent que des enveloppes financières relativement modestes d'un point de vue macroéconomique. En matière d'infrastructures, le nombre de grands projets viables et suffisamment élaborés est assez limité. Les aides à la recherche et les programmes technologiques sont très sélectifs, ce qui limite l'ampleur des fonds mobilisés ;

- des reversements seraient accordés aux États membres afin de leur permettre de financer des programmes nationaux spécifiques. Dans ce cadre une redistribution serait opérée en faveur des États membres les moins avancés à travers un accroissement des fonds structurels. Au total, le recours à l'endettement communautaire permettrait de contourner la contrainte d'endettement à laquelle se trouvent confrontés certains États européens. Les difficultés de coordination seraient, en partie, écartées par le biais de la plus grande autonomie laissée aux États. Pour éviter un risque de gaspillage des fonds ainsi mobilisés, des procédures de contrôle et d'évaluation seraient mises en place ;

- des programmes d'aides seraient enfin lancés en faveur des PECO et des pays africains et arabes avec des accords régionaux de codéveloppement. Une telle démarche contribuerait à réduire les tensions grandissantes dans ces pays, tout en soutenant indirectement la croissance européenne.

La réhabilitation des politiques structurelles constitue le dernier enjeu au niveau européen. La politique de relance européenne qui vient d'être esquissée serait en mesure d'impulser un mouvement de reprise significatif. Son efficacité risque cependant de ne pas être durable si un certain nombre de handicaps structurels dont souffrent les économies européennes ne sont pas surmontés. Le traitement d'une partie de ces handicaps relève principalement de l'échelon national, notamment tout ce qui concerne la diffusion des nouvelles technologies, la gestion de la main-d'œuvre, le système d'éducation, les modalités de formation des salaires ou de la protection sociale, tout ce qui, pour faire bref, peut contribuer à faire passer d'une flexibilité du travail régressive à une flexibilité offensive. Mais les problèmes de compétitivité des économies européennes sont de plus en plus dépendants de l'échelon européen du fait de la globalisation croissante des activités et des effets pervers de la logique de la concurrence qui se développe, sans garde-fous, dans le

cadre du Marché unique. Pour contribuer à remédier à cette situation, les politiques structurelles devraient être réhabilitées au niveau européen. Elles viendraient ainsi compléter les propositions précédemment évoquées en matière de politique commerciale.

La politique industrielle devrait être plus explicitement reconnue que dans le traité de Maastricht et, *a fortiori*, que dans le traité de Rome, sans se limiter à une politique visant seulement à améliorer l'environnement des entreprises, comme le veut la doctrine Bangeman qui sert actuellement de référence à la Commission. Les interventions sectorielles s'articuleraient, selon des modalités différentes en fonction des secteurs, avec la politique de la recherche et la politique commerciale. La Commission pourrait avoir une fonction de planification stratégique traçant les grandes orientations et assurant la cohérence des différents programmes. La place accrue attribuable à la politique industrielle se traduirait par une révision à la baisse du statut de la politique de la concurrence.

Dans les secteurs de haute technologie, de grands programmes de coopération technologique seraient relancés avec des moyens budgétaires accrus, en dépassant le stade précompétitif et en allant jusqu'au stade industriel. En matière de partenariat, une démarche à géométrie variable apparaît nécessaire, en intégrant des pays non membres dans certains cas, mais en laissant de côté les pays membres qui se montreraient réticents. Des agences spécifiques, avec un secrétariat propre, seraient mises en place. Au niveau industriel, à l'image de ce qui a été réalisé avec Ariane, Airbus ou Eurocopter, la constitution d'opérateurs autonomes serait favorisée pour éviter la concurrence ruineuse entre champions nationaux et développer les coopérations dans des activités comme les composants, l'informatique, le TGV ou la TVHD. Au niveau de la politique commerciale, ces secteurs bénéficieraient d'une préférence communautaire, notamment pour les marchés publics.

Dans les secteurs industriels de production de masse, des regroupements et des alliances stratégiques seraient impulsés afin de déboucher sur la constitution de pôles européens en position quasi monopolistique sur leurs marchés et en mesure de renforcer leurs positions sur le marché mondial. Une telle attitude en faveur de « champions européens » est contradictoire avec la vision de la politique de la concurrence qui prévaut et qui est très restrictive en matière de positions dominantes. Elle devrait s'accompagner d'une intervention de la puissance publique pour favoriser certains rapprochements, mais aussi pour contrôler les positions dominantes. La pratique des contrats de plan entre autorités publiques et groupes industriels serait intéressante à promouvoir et à développer. Enfin, la politique commerciale serait mobilisée pour préserver les positions des industriels européens en cas de nécessité.

Dans les industries traditionnelles ou en restructuration, des aides à la modernisation mises en œuvre de manière concertée pourraient être combinées avec des mesures protectionnistes à caractère temporaire. Dans certains cas limités, la politique commerciale pourrait prendre la forme de « clauses sociales » à l'égard de pays où les conditions de travail apparaissent inacceptables. En cas de taux de change trop sous-évalués, des accords bilatéraux seraient négociés.

La version libérale de l'UEM, comprenant dès le départ les grands pays d'Europe du Sud, correspond au scénario le plus probable. Elle combine à la fois

une banque centrale européenne indépendante, préoccupée de la seule stabilité des prix et de la défense de l'euro, une politique européenne de la concurrence orthodoxe, le recours à une flexibilité du travail régressive, des politiques budgétaires nationales contraintes allant de pair avec un désengagement de l'État et des politiques communautaires ne disposant que de moyens réduits. En dépit de sa cohérence dans une optique libérale, cette construction souffre d'une double limite, la poursuite de l'enlisement dans une croissance lente et l'importance des pressions qui vont s'exercer sur l'emploi et les salaires, évolutions qui peuvent générer des tensions difficilement soutenables à moyen terme.

Cette construction peut, en théorie, être amendée au prix de changements institutionnels profonds, des progrès vers certaines formes de fédéralisme, en particulier au niveau budgétaire, un plus grand pragmatisme au niveau de la politique européenne de la concurrence, le développement de nouvelles formes de négociations sociales au niveau européen pour dépasser les formes régressives de flexibilité, un renforcement des politiques communautaires dans les domaines de l'industrie, de la recherche et du commerce extérieur. La faiblesse de cette perspective se situe au niveau de l'adhésion limitée qu'elle reçoit de la part de nos partenaires européens, engagés de longue date dans une démarche plus libérale.

Reste une dernière voie, celle où un report dans le lancement de l'euro à l'occasion d'une crise sociale ou financière créerait un choc salutaire permettant de faire levier pour renégocier en profondeur le projet européen et construire d'une manière plus Progressive une plus grande solidarité européenne.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGLIETTA M. et BAULAND C. (1994), « Contrainte extérieure et compétitivité dans la transition vers l'Union économique et monétaire », *Revue de l'OFCE*, n° 48, janvier.
- ARTUS P. (1997), *Is the stability pact an efficient agreement ?*, Caisse des dépôts et consignations, document de travail, juin.
- BARRO R. et SALA-I-MARTIN X. (1991), « Convergence across states and regions », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1.
- BAYOUMI T. et MASSON P. (1994), « Currency union, economic fluctuations and adjustment : some empirical evidence », *CEPR Discussion Paper*, n° 1172.
- BLANCHARD O. et KATZ L. (1992), « Regional evolutions », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1.
- BUIGUES P. et ILZKOVITZ F. (1988), « Les enjeux sectoriels du marché intérieur », *Revue d'économie industrielle*, n° 45, 3. trimestre.
- BUIGUES P., ILKOVITZ F. et LEBRUN J.-F. (1990), « L'impact sectoriel du marché intérieur sur l'industrie : les enjeux pour les États membres », *Économie européenne*, n° spécial.
- CAPOEN F., STERDYNIAK H. et VILLA P. (1994), « Indépendance des banques centrales, politiques monétaire et budgétaire : une approche stratégique », *Revue de l'OFCE*, n° 50, juillet.
- COMMISSION. EUROPÉENNE (1988), « The economics of 1992 », rapport

- Cecchini, *Economie européenne*, n° 35, mars.
- (1994), « Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi », *Économie européenne*, rapports et études, n° 1.
- (1996), « Economic evaluation of the internal market », *European Economy*, Reports and studies, n° 4.
- CORIAT B. (1990), *L'Atelier et le robot*, C. Bourgois, Paris.
- COUDERT V. (1996), « Transmission de la politique monétaire dans les pays européens », *La Lettre du CEPII*, n° 144, mars.
- COUR P. et PISANI-FERRY J. (1995), « Combien coûte un redressement budgétaire ? », *La Lettre du CEPII*, n° 139, octobre.
- CRÉEL J. et STERDYNIAK H. (1995), « Les déficits publics en Europe : causes, conséquences ou remèdes à la crise ? », *Revue de l'OFCE*, n° 54, juillet.
- EICHENGREEN B. (1990), « One money for Europe ? Lessons from the US currency union », *Economic Policy*, n° 10.
- (1991), « Is Europe an optimum currency area ? », *NBER*, n° 3579, janvier.
- EICHENGREEN B. et WYPLQSZ C. (1994), « Pourquoi le SME a explosé et comment le relancer ? », *Revue économique*, n° 3, mai.
- EICHENGREEN B., TOBIN J. et WYPLOSZ C. (1995), « Two cases for sand in the wheels of international finance », *Economic Journal*, n° 105, janvier.
- FONTAGNÉ L. et FREUDENBERG M. (1997), « L'impact du Marché unique sur le commerce européen », *La Lettre du CEPII*, n° 154, février.
- GROS D. (1996), « Towards economic and monetary union : problems and prospects », *Center for European Policy Studies*, n° 65, janvier.
- GUTTMANN R. (1994), *How Credit Money Shapes the Economy : the United States in a Global System ?*, M. E. Sharpe, Armonk, New York.
- ITAUANER A. et PISANI-FERRY J. (1992), « Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux : implications pour l'Union économique et monétaire », *Économie prospective internationale*, n° 51, 3. trimestre.
- KRUGMAN P. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press.
- LAFAY G. et SIROËN J.-M. (1994), *Maîtriser le libre-échange*, Economica, Paris.
- LAFAY G. et LASSUDRIE-DUCHÊNE B. (1994), « Les limites du libre-échange », *GDR Économie et Finances internationales*, juin.
- MIMOSA (1993), « La convergence en Europe : bilan et perspectives », document de travail n° 93-02, CEPII-OFCE, octobre.
- (1994), « Lutter contre le chômage de masse en Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 48, janvier.
- MUET P. A. (1995a), « Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en union monétaire », *Revue d'économie politique*, n° 105, septembre-octobre.
- (1995b), « Union monétaire et fédéralisme », *Revue de l'OFCE*, n° 55, octobre.
- NEVEN D. et GOUYETTE C. (1994), « European integration and regional growth », *Revue économique*, n° 3, mai.
- PISANI-FERRY J. (1995), « L'Europe à géométrie variable : une analyse économique », *Politique étrangère*, n° 2, été.
- PLIHON D. (1996), « Déséquilibres mondiaux et instabilité financière : la responsabilité des politiques libérales, quelques repères keynésiens », *in*

- F. CHESNAIS, *La Mondialisation financière*, Syros, Paris.
- SACHS J. et SALA-I-MARTIN X. (1991), « Fiscal federalism and optimum currency areas evidence for Europe from the United States », *NBER Working Paper* n° 3855, octobre.
- SIROËN J.-M. (1994), « La politique commerciale de la Communauté » dans L'Europe économique, *Les Cahiers français*, janvier-février.
- SOETE L. (1997), « L'impact de la mondialisation sur l'intégration économique européenne », *The IPTS Report*, n° 15, juin.
- STERDYNIAK H. (1995), « Vers une réforme fiscale en France ? », *Revue de l'OFCE*, n° 53, avril.
- STERDYNIAK H. *et al.* (1991), *Vers une fiscalité européenne*, Economica, Paris.
- STERDYNIAK H. et VILLA P. (1993), « Régimes de change et coordination des politiques économiques en Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 43, janvier.
- VEHRKAMP R. (1994), « The European monetary system during the phase of transition to European monetary union », *Economic Papers*, n° 108, European Commission, juin.