



149

NUMERO

Vendredi 10 octobre 2003

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

« NOUVELLES POLITIQUES CONJONCTURELLES ET DIALOGUE MACRO- ECONOMIQUE EN EUROPE ET EN FRANCE »

RAPPORTEUR :
DOMINIQUE TADDEI

AU NOM
DE LA SECTION DES
PROBLEMES ECONOMIQUES
GENERAUX ET DE LA
CONJONCTURE
PRESIDEE PAR
HENRI DE BENOIST

L'avis « *Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macro-économique en Europe et en France* » répond à plusieurs enjeux majeurs :

- une question permanente depuis la mise en place de l'euro et qui est celle de la définition d'une politique conjoncturelle élargie légitimée par le respect de la démocratie sociale et politique ;
- la brutale aggravation de la crise du Pacte de stabilité qui oblige l'ensemble des responsables français à proposer à nos partenaires une coordination économique et sociale cohérente et crédible ayant pour objectif central la croissance et l'emploi dans la stabilité ;
- la paralysie croissante de l'ensemble de l'Union européenne (de l'Irak au budget européen en passant par la Constitution) qui doit inciter les douze pays membres de la zone euro à une initiative politique forte en faveur de la négociation et de l'adoption rapide d'un nouveau Pacte.

ASSEMBLEE PLENIERE
DES
14 ET 15 OCTOBRE 2003

La conjonction de ces enjeux conduit aux principaux développements suivants :

- 1- **La situation de la zone euro est de plus en plus paradoxale ;**
- 2- **Le Pacte de 1997 s'avère inapplicable ;**
- 3- **Il faut négocier un nouveau Pacte, pour la croissance et l'emploi dans la stabilité ;**
- 4- **Ce nouveau Pacte ne peut trouver sa légitimité que dans la démocratie sociale et politique.**

1- LE PARADOXE DE LA ZONE EURO : LA MONNAIE UNIQUE SE PORTE (PRESQUE) TROP BIEN, LES PAYS MEMBRES SE PORTENT DE PLUS EN PLUS MAL

L'euro a mis les pays membres à l'abri des crises financières et de change. La principale crainte est d'ailleurs aujourd'hui celle d'une chute trop prononcée du dollar. Dans ce contexte, **le Conseil Ecofin doit exercer pleinement la responsabilité qui lui a été confiée par l'article 111 du Traité de « formuler les orientations générales de politique de change »**, en chargeant la BCE de procéder à toutes les interventions nécessaires.

Sur cinq années de mise en œuvre, tous les indicateurs réels et financiers obligent à conclure à des performances particulièrement médiocres, qu'on les analyse dans le temps ou dans l'espace.

• **Aucun levier ne paraît en mesure d'assurer une relance de l'économie et d'enrayer la montée du chômage :**

- la politique monétaire ne dispose plus que d'une capacité limitée de baisse des taux d'intérêt ;
- la politique budgétaire est privée de moyens d'action, le niveau dérisoire du budget communautaire n'offrant guère de marge de manœuvre et les pays les plus importants étant hors d'état de jouer leur rôle normal de « locomotives » ;
- les ajustements par la flexibilité des prix et des salaires demanderaient plus de dix ans pour ramener à l'équilibre ;
- les politiques structurelles n'ont aucune efficacité immédiate et s'abriter derrière elles ne sert qu'à cacher une démission collective ;
- les « *stabilisateurs automatiques* » ne réduisent en moyenne que d'un tiers l'impact des fluctuations économiques. Ceci justifie d'autant moins d'en atténuer la portée par l'introduction d'une norme de réduction des déficits « *structurels* ».

• **La stabilité proclamée conduit à des résultats contradictoires :**

- **aucun des objectifs de finances publiques fixés par le Pacte de stabilité et de croissance n'a pu être atteint :** le ratio moyen de déficit sur ses cinq années d'application est de plus de 1,5 % du PIB et continue d'augmenter ; alors que l'équilibre devait initialement être réalisé en 2000, il a désormais été reporté à 2006, en l'assortissant d'ailleurs d'une nouvelle contrainte (une baisse annuelle de 0,5 point de PIB du déficit « *structurel* ») ; le plafond de 3 % du PIB n'est pas respecté depuis 2002 par l'Allemagne et la France (qui a repoussé cet engagement à 2005) et pourrait être franchi par un nombre croissant de pays ; en conséquence, l'endettement est reparti à la hausse dans l'ensemble de la zone, etc. ;
- **la stabilité des prix recouvre une aggravation du différentiel d'inflation au sein de la zone ;** de ce fait, les pays les plus « *vertueux* » sont pénalisés par le taux d'intérêt appliqué à l'ensemble de la zone : ainsi, l'Allemagne connaît-elle les taux réels à court terme les plus élevés, l'écart atteignant 3,6 points avec l'Irlande qui bénéficie de taux réels très négatifs.

L'équilibre des finances publiques et la stabilité des prix sont si fondamentalement incompatibles dans la réalité actuelle de la zone euro que seuls deux pays les respectent simultanément (Autriche et Belgique).

2- LE PACTE DE 1997 S'AVÈRE INAPPLICABLE

Si ce Pacte avait envisagé le cas d'une récession sévère, celui d'une croissance durablement ralentie n'aurait pas été prévu. Au-delà, deux raisons majeures de l'inapplicabilité du Pacte peuvent être invoquées :

- **la cible de long terme de 0 % pour les déficits publics n'a aucune justification juridique** (elle ne figure pas dans le Traité), historique (sur les trente dernières années, elle n'a été atteinte qu'une fois en Europe et trois aux Etats-Unis), ni économique, sauf à viser l'extinction progressive du marché des titres publics. Du coup, le 3 % qui est inscrit dans le Traité est devenu le plafond de court terme contre lequel viennent s'assommer aujourd'hui les économies européennes.
- **l'actuel dispositif est inopérant** parce que l'instance chargée de sanctionner est à la fois juge et partie face à des opinions publiques et à des parlements qu'il est pourtant déterminant de convaincre dans tout ensemble démocratique ; il est **injuste** de ne pas traiter de la même façon les grands et les petits pays ;

il est enfin **incohérent** que les sanctions ajoutent aux dépenses des pays déficitaires.

3- IL FAUT NEGOCIER UN NOUVEAU PACTE, POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI DANS LA STABILITE

Une véritable coordination économique et sociale est une nécessité permanente pour au moins deux raisons :

- l'interdépendance des économies nationales est telle que chacun est comptable vis-à-vis des autres de ses propres performances. Il s'agit notamment de **contribuer à la régulation de la demande globale**, de sorte que la politique des finances publiques et l'évolution des rémunérations tiennent compte de la politique monétaire et de ses effets réels sur le pays concerné ;
- chaque pays doit intégrer le fait que ses déficits et dettes sont financés par **l'épargne de l'ensemble de la zone**, ce qui implique de se prémunir contre les comportements de « *passager clandestin* ».

Il convient d'abord de délimiter précisément le champ d'application du nouveau Pacte en reconnaissant aux nouveaux adhérents de l'Union le droit de choisir (**opting out**) accordé au Danemark et au Royaume-Uni et ne pas prétendre leur imposer l'adhésion à l'euro alors même que la Suède s'en est déliée unilatéralement. Il faut aussi l'élargir afin de mettre en œuvre une coordination économique et sociale d'ensemble :

- **il importe ainsi de définir en commun les objectifs de croissance et d'emploi** : de un à trois ans, il s'agit d'atteindre la production potentielle (sur la base des taux d'emploi), corrigée de l'écart de production initiale ; de quatre à dix ans, il convient d'élever le taux de croissance potentielle en agissant sur le taux d'activité et la productivité du travail par tête ;
- **il est, en outre, nécessaire de mieux surveiller les différentiels d'inflation** : le Pacte devrait intégrer la nouvelle définition de la stabilité des prix de la BCE, mais aussi le principe de lignes directrices concernant l'inflation dans chaque pays ;
- **il convient par ailleurs d'en revenir à une application stricte du Traité en matière de finances publiques** : les pays membres ne devraient pas dépasser un ratio de déficit de 3 % du PIB sur l'ensemble d'un cycle (de cinq à six ans), chaque pays étant ainsi conduit à assainir ses finances dans les phases de reprise ; ils devraient ramener progressivement leur taux d'endettement à 60 % du PIB ; le

déficit devrait être d'autant plus réduit qu'un pays aurait un endettement initial supérieur à 60 %, une inflation supérieure à 2 % et/ou une croissance potentielle inférieure à 3 % à l'horizon de trois ans, et être relevé d'autant quand ces trois critères seraient inversés ;

- **il faudrait aussi assurer une meilleure coordination des évolutions salariales** afin de promouvoir une convergence des niveaux de vie et d'éviter la concurrence sociale et salariale négative. Les coûts salariaux réels devraient ainsi progresser dans le long terme au même rythme que la productivité par tête. La situation conjoncturelle de chaque pays et, notamment, l'avance ou le retard de la masse salariale par rapport aux autres composantes du revenu national, devraient faire l'objet d'un suivi attentif ;
- **enfin, une règle de majorité qualifiée est nécessaire afin de favoriser l'harmonisation dans les domaines fiscal et social.**

4- CE NOUVEAU PACTE NE PEUT TROUVER SA LEGITIMITE QUE DANS LA DEMOCRATIE SOCIALE ET POLITIQUE

L'appréciation du respect des critères devrait relever d'une procédure discrétionnaire et non pas (pseudo) automatique ; elle devrait prendre en compte le niveau d'endettement, la croissance (effective et potentielle), l'emploi (création nette et taux de chômage), l'inflation (observée et sous-jacente), ainsi que l'évolution salariale (salaires nets et coût unitaire du travail). On devrait distinguer quatre étapes dans la procédure de sanctions : l'initiative et l'instruction devraient rester de la responsabilité de la Commission ; celle-ci devrait tenir compte des observations des acteurs du dialogue macroéconomique européen ; elle devrait également recueillir l'avis du Parlement concerné, sans que ce dernier puisse exercer un droit de véto ; elle transmettrait alors ce dossier d'instruction aux membres de l'Eurogroupe.

Après le vote prévu dans le cadre de la procédure des « *déficits excessifs* » (auquel ne participerait pas le pays concerné), la décision finale appartiendrait au Parlement européen. Par rapport au système actuel de pénalités, il semble préférable de prévoir l'encadrement des déficits du pays concerné, celui-ci ne pouvant bénéficier du budget de l'Union, dans les limites du dépassement sanctionné, jusqu'à ce qu'il se soit rangé aux décisions collectives.

Le processus du **dialogue macro-économique** initié par le Conseil européen de Cologne de juin 1999 est le seul espace au sein duquel tous les acteurs, y compris monétaires, sont amenés à débattre. **Il doit constituer le socle d'une coordination rénovée des politiques**

économiques et sociales en Europe. Il faut **garantir le fonctionnement démocratique de l'ensemble** : d'une part, sa transparence et sa publicité doivent être assurées ; d'autre part, des délais suffisants et des possibilités concrètes de délibération devraient être laissés aux partenaires sociaux et aux parlements, tant européen que nationaux. Les instances du dialogue macro-économique devraient évidemment se réunir après la publication des prévisions de la Commission, mais avant l'adoption des Grandes orientations des politiques économiques (GOPE). De plus, l'avis du Comité économique et social européen devrait être obligatoirement formulé avant que le Parlement européen ne délibère.

Ce dialogue pourrait être utilement transposé au niveau français, y compris dans sa périodicité semestrielle et sa distinction entre une instance technique et une instance « *politique* », en s'appuyant sur les procédures existantes (Commission économique de la Nation, Commission nationale de la négociation collective, etc.). Outre les partenaires sociaux, son caractère multipartite serait assuré par la présence d'un représentant du Gouvernement, de la Commission européenne et de la Banque de France. Le Conseil économique et social y contribuerait en adaptant la procédure d'adoption de ses avis semestriels de conjoncture.

*

* *

Face au risque d'enlisement sans principe ou de crise majeure de l'ensemble de la construction européenne, la seule solution raisonnable est de renégocier l'application du Traité, en employant la procédure des coopérations renforcées. Au stade préparatoire, l'élaboration du nouveau Pacte pourrait être confiée à une commission regroupant tous les participants du dialogue macro-économique. Elle devrait travailler en étroite liaison avec les gouvernements et les autres partenaires de chaque pays, avec l'assistance de la Commission et de la BCE. Durant la phase de négociation, qui devrait durer quelques mois, le Pacte de 1997 serait suspendu, chaque pays s'interdisant toute augmentation de ses déficits publics. Le nouveau Pacte devrait être adopté conjointement par le Conseil et le Parlement européen.

Assemblée plénière

14 et 15 octobre 2003

Dominique TADDEI

Né le 25 mai 1938. Veuf, quatre enfants

Fonctions au CES

- Membre du Conseil économique et social
- Membre du Groupe des Personnalités qualifiées
- Membre de la Section des Problèmes économiques généraux et de la conjoncture
- Président de la Commission spéciale du Plan

Formation

- Agrégé des Facultés de Droit et de Sciences économiques

Activités

- Professeur à l'Université de Paris-Nord (XIII)
- Président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
- Secrétaire national PS (1973-1979)

Bibliographie

Made in France
Entreprise France
Pour des retraites choisies et progressives
Réduire la durée du travail -
les 35 heures - (Livre de poche-Hachette
Rapport La conjoncture économique et sociale à la fin de l'an 2000 : embellie et dangers - n°17 – Journal officiel 41100-0017 du 20/12/2000