



HAL
open science

Vers une nouvelle politique économique en Europe ?

Ray Barrell, Paolo Bosi, Paolo Onofri, Odile Chagny, Gael Dupont, Thierry Latreille, Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, Joachim Volz

► **To cite this version:**

Ray Barrell, Paolo Bosi, Paolo Onofri, Odile Chagny, Gael Dupont, et al.. Vers une nouvelle politique économique en Europe?. Revue de l'OFCE, 1999, 71, pp.139 - 179. 10.3406/ofce.1999.1556 . hal-03602032

HAL Id: hal-03602032

<https://sciencespo.hal.science/hal-03602032>

Submitted on 8 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vers une nouvelle politique économique en Europe ? *

Les années récentes ont vu l'Europe se rallier progressivement au modèle libéral de politiques économiques, en particulier avec l'indépendance de la Banque centrale, le Pacte de stabilité et la substitution de la politique de la concurrence à la politique industrielle. Toutefois, des gouvernements de gauche ont succédé progressivement à des gouvernements conservateurs. Ce dossier, élaboré par des économistes des quatre plus grands pays européens, essaie d'évaluer dans quelle mesure ces gouvernements opèrent un tournant de politique économique. Il comporte une partie synthétique et trois articles présentant la situation en Allemagne, Italie et Royaume-Uni.

Il existe au départ une disparité de situation macroéconomique entre la Grande-Bretagne, proche du plein-emploi mais qui connaît un problème aigu de travailleurs découragés et de pauvreté et les trois autres pays, Allemagne, France et Italie, confrontés à un phénomène de chômage de masse. Ceux-ci se situent largement au-dessus du taux de chômage d'équilibre, ce qui indique qu'une relance de la demande serait nécessaire. Toutefois, aucun pays n'a remis en cause l'architecture composée par la BCE et le Pacte de stabilité, même si la France voudrait faire jouer un rôle plus actif au Conseil de l'Euro11 et améliorer la coordination des politiques économiques. Tous les pays ont présenté des Programmes de Stabilité qui comportent une certaine réduction du déficit public et surtout (sauf la Grande-Bretagne) une baisse importante de la part des dépenses publiques dans le Pib, se donnant pour objectif de dégager une marge pour réduire les impôts.

Jusqu'à présent, la stratégie européenne pour l'emploi, mise en œuvre dans les Plans d'action nationaux, comporte surtout des mesures visant à augmenter l'employabilité et la flexibilité de la main d'œuvre. La coordination de politiques de croissance ou de politiques salariales plus actives a été repoussée.

De nombreuses réformes fiscales sont similaires dans les pays européens, en particulier la hausse de la taxation écologique pour financer la baisse des cotisations sociales. D'autres sont originales en particulier : la taxation de la valeur ajoutée et l'imposition des plus-values latentes en Italie, l'impôt négatif pour les familles qui travaillent au Royaume-Uni, les mesures d'aide à la baisse de la durée du travail en France.

* Ce dossier est le produit d'une collaboration entre des économistes appartenant à quatre instituts européens : Ray Barrell du NIESR (Londres) ; Paolo Bosi et Paolo Onofri de Prometeia (Bologne) ; Odile Chagny, Gaël Dupont, Thierry Latreille, Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak de l'OFCE (Paris) ; Joachim Volz du DIW (Berlin). Les différentes opinions exprimées ne sont pas nécessairement toutes partagées par l'ensemble des auteurs. Les auteurs remercient Blandine Chagny qui a participé à la traduction en français des articles nationaux.

Si les politiques sociales ont des orientations spécifiques à chaque pays étudié : meilleure couverture des plus pauvres en France, élargissement du système d'aide sociale en Italie, retour à l'emploi au Royaume-Uni, la question des retraites est une préoccupation commune aux quatre pays. La France, l'Italie et l'Allemagne ont choisi de sauvegarder leur régime de retraite par répartition sans recours massif à la capitalisation.

La gauche s'est globalement ralliée à une conception économique libérale qui fait des entreprises privées et des marchés les seuls acteurs et juges suprêmes de la production et de l'allocation des ressources y compris dans les secteurs autrefois jugés stratégiques (industrie lourde et banques). Elle a renoncé à accroître l'intervention des salariés dans la gestion des entreprises. Elle n'a plus de projet industriel alternatif aux politiques libérales. Au niveau communautaire, l'obsession du respect des règles de concurrence l'emporte sur les soucis d'emplois ou de maintien de l'appareil productif.

Au moment des crises financières de 1997-1998, les gouvernements européens ont proclamé la nécessité d'une meilleure régulation du système financier international. Mais ils n'ont pas réussi à élaborer une position commune sur des propositions spécifiques.

La première coalition rouge-verte de l'Allemagne a connu un départ difficile. La réforme fiscale comporte un allègement net de l'imposition des familles et des mesures écologiques. Le gouvernement est fermement décidé à faire du combat contre le chômage la priorité de la législature. Mais l'orientation générale de la politique fiscale n'est pas toujours claire, la politique macroéconomique ne fait pas toujours preuve d'une grande cohérence et le dosage entre les politiques de l'offre et les politiques de la demande peut être discuté.

Le gouvernement italien a entrepris de nombreuses réformes dans les domaines politique et économique (décentralisation, fiscalité, État-providence, règles de fonctionnement des marchés, assurance universelle, nouveaux types d'intervention publique dans les régions les moins développées), qui révèle le souci d'arriver aussi vite que possible à des institutions et des performances d'un niveau européen. Le risque est que la structure administrative s'avère trop faible pour soutenir le poids de tant d'innovations. L'instabilité politique ajoute des points d'interrogations.

Le nouveau gouvernement britannique a conservé nombre des réformes initiées par son prédécesseur. Il modernise les institutions politiques. Il a transformé la gestion des finances publiques et le statut de la Banque centrale. Il veut modifier la structure de l'économie britannique et améliorer les perspectives de croissance à long terme. Il tente d'opérer un changement radical de l'État-providence en augmentant les incitations à travailler. C'est un gouvernement très libéral. Toutefois, il a instauré un salaire minimum, a amélioré la protection de l'emploi et la reconnaissance des syndicats.

Dans les pays européens, les débats de politique économique se déroulent essentiellement dans un cadre national. Mais, la dimension européenne est de plus en plus présente. L'UEM crée une forte interdépendance entre les nations. De plus en plus de décisions concernant la vie économique (politique monétaire, politique industrielle, négociations commerciales internationales, normes) sont prises à l'échelon communautaire. Le Traité d'Amsterdam, le Pacte de stabilité, les Pactes pour l'emploi, comportent des choix précis de politique économique. Aussi, est-il crucial que les débats de politique économique s'internationalisent, que chacun connaisse mieux les pratiques et les positions des pays partenaires tant pour leur politique économique et sociale nationale que pour la politique européenne.

Cette exigence a été renforcée dans la période récente par les changements de gouvernement survenus en Europe. La présence de gouvernements de gauche dans la plupart des pays européens, en particulier dans les quatre plus grands, ouvre de nouvelles possibilités dans la conduite de la politique économique. Existe-t-il un modèle libéral qui s'impose sans alternative ou la gauche européenne est-elle suffisamment unie pour conduire un tournant de politique économique ?

Pour faire progresser les débats en Europe, il nous a semblé utile de faire travailler ensemble des économistes de plusieurs pays européens. Le présent dossier est le bilan d'une collaboration entre des économistes de quatre instituts européens : le DIW pour l'Allemagne, l'OFCE pour la France, Prometeia pour l'Italie et le NIESR pour le Royaume-Uni. Naturellement, cette coopération n'impliquait pas une uniformité des points de vue. Aussi, le lecteur pourra-t-il remarquer des différences d'appréciations tant entre la partie synthétique et les fiches nationales qu'entre les fiches nationales elles-mêmes.

Le dossier comporte deux parties. La partie synthétique présente les débats de politique économique en Europe. Elle discute les situations des quatre grands pays européens et les stratégies de leurs gouvernements. Elle analyse les Plans de stabilité élaborés en janvier 1999. Elle évalue les Plans d'actions nationaux pour l'emploi. Elle présente les débats actuels sur la politique fiscale, la politique sociale, la politique industrielle et la globalisation financière. Dans la seconde partie, chaque auteur présente sur les mêmes thèmes l'état des débats dans son pays¹. Cette confrontation met en lumière les divergences de situations et de stratégies. En même temps, elle permet de voir si des positions communes se dessinent en Europe.

1. L'article concernant la France n'a pas été reproduit ici. Il est disponible à l'OFCE.

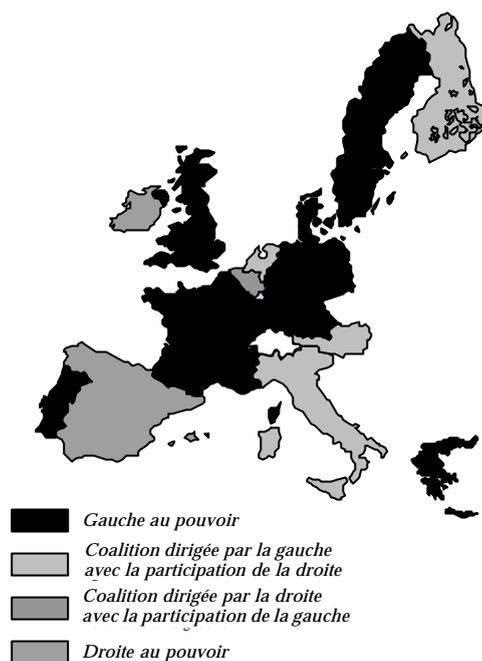
Une nouvelle orientation ?

Sous l'effet de la mondialisation, les années 1981-1995 ont vu le triomphe des politiques économiques libérales. Une nouvelle orthodoxie d'inspiration anglo-saxonne, largement partagée par les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, OCDE), par les dirigeants des grandes entreprises, par les opérateurs des marchés financiers définit les critères de bon gouvernement : l'indépendance de la Banque centrale, la dérégulation, la flexibilité du marché du travail, les Fonds de pension, la diminution du poids de l'État, la réduction des dépenses publiques, la baisse des impôts, la privatisation des entreprises du secteur concurrentiel, puis des services publics.

L'Europe, et son modèle social, apparaît en porte-à-faux avec ce schéma. Toutefois, elle semblait s'y rallier progressivement. L'instauration du Marché unique a été un instrument pour démanteler les politiques industrielles et faire régner les principes de la concurrence en même temps que le refus de l'harmonisation fiscale ouvrait le champ à la concurrence fiscale. Le Traité de Maastricht a rendu nécessaire l'indépendance des Banques centrales et encadre la politique budgétaire par des critères rigoureux. Toutefois, la donne a semblé se modifier récemment. Des gouvernements de gauche ont succédé progressivement à des gouvernements conservateurs ou libéraux. A la mi-1999, onze gouvernements sur quinze avaient, avec des nuances importantes, une orientation sociale-démocrate (carte). En particulier, les partis de gauche ou de centre-gauche sont au pouvoir dans les quatre plus grands pays européens : Italie, Royaume-Uni, France et Allemagne. Dans quelle mesure voit-on une rupture par rapport à la politique de leurs prédécesseurs libéraux? Existe-t-il encore des alternatives en matière de politique économique ?

Le modèle social européen se caractérise par l'importance des dépenses publiques, des transferts redistributifs et des prestations sociales (éducation gratuite, prestations maladie universelles, prestations familiales, revenu minimum, prestations chômage, retraites publiques, taxation progressive). Il est remis en cause par la mondialisation, qui met en concurrence les différents pays. Les entreprises cherchent à produire dans les pays qui leur assurent le meilleur taux de profit en réduisant les salaires et les impôts, donc les dépenses publiques et la protection sociale. Reste qu'elles souhaitent bénéficier d'infrastructures efficaces, d'une forte sécurité, d'une main-d'œuvre bien formée et en bonne santé. La concurrence fiscale, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, tend à réduire les ressources publiques. Les salariés les plus qualifiés peuvent choisir de travailler, et les détenteurs de capitaux de placer, dans les pays qui les exonèrent de la charge des dépenses publiques et sociales. Les pays doivent arbitrer en permanence entre l'extension des besoins sociaux et la nécessité de limiter les prélèvements. Cette tension

Les gouvernements en Europe en 1998



est particulièrement grande en période de faible croissance et de chômage de masse où les besoins sont accrus par l'extension des phénomènes d'exclusion et de paupérisation tandis que la croissance des ressources est limitée. Aussi, les gouvernements de gauche sont-ils amenés à adopter une position conservatrice de maintien de l'acquis; il n'est plus question d'accroître le champ de la protection sociale ou la redistributivité du système fiscal.

Les marchés du travail en Europe ont longtemps été caractérisés par un degré élevé de protection des travailleurs, une certaine rigidité de l'évolution des salaires, un niveau satisfaisant de prestations chômage, un fort niveau de salaire différé socialisé. La crise et la persistance du chômage de masse ont progressivement érodé ce modèle : la part des salaires a culminé en 1980 avant de revenir en dessous du niveau du début des années 1970; les prestations chômeurs ont été revues à la baisse; les emplois atypiques (temps partiel, contrats à durée déterminée, emplois aidés) se sont développés. L'Europe doit-elle aller jusqu'au bout de la logique libérale en dérégulant massivement le marché du travail? Faut-il compter sur la croissance pour rétablir le plein-emploi ou faut-il encourager le partage du travail par une négociation des partenaires sociaux où la modération salariale et une flexibilité accrue seraient échangées contre des engagements précis d'augmentation de l'emploi?

La création de l'euro met fin à une longue période où les critères de Maastricht ont dominé le débat de politique économique en Europe. L'UEM avec la monnaie unique, la Banque centrale indépendante et le Pacte de stabilité, pose de nouveaux problèmes de coordination entre politiques monétaire et politiques budgétaires nationales. La gauche pourrait se donner l'ambition d'impulser une croissance vigoureuse en renouant avec un keynésianisme à l'échelle européenne. De ce point de vue, l'UEM apparaît comme ouvrant des marges de manœuvre ou comme créant de nouvelles contraintes. D'un côté, la zone euro est relativement fermée, en excédent courant, et peut donc se permettre une relance de la demande sans problèmes de compétitivité ou de solde extérieur. Les gouvernements peuvent faire du Conseil de l'euro un lieu important de coordination des politiques budgétaires. La politique monétaire peut se mener sans référence à la politique monétaire américaine ; au pire, la dépréciation de l'euro fera gagner des parts de marchés aux pays européens. De l'autre, l'indépendance de la Banque centrale et le Pacte de stabilité créent de nouvelles contraintes, d'autant plus qu'elles découlent d'engagements internationaux. Une stratégie concertée entre la Banque centrale et les gouvernements est actuellement délicate, en raison des réticences de la BCE, qui craint que cela nuise à son indépendance et que cela l'entraîne à soutenir des politiques inflationnistes. Les gouvernements peuvent craindre que les marchés voient dans toute relance un indice d'une hausse de l'inflation, donc que ceux-ci provoquent effectivement une hausse des taux d'intérêt de long terme que la BCE validerait par une hausse des taux courts. Aucun organisme ne pilote la stratégie macroéconomique en Europe ; ceci tend à favoriser des politiques peu actives. Les gouvernements européens auront-ils l'énergie pour imposer une nouvelle direction ?

L'Europe doit choisir entre deux diagnostics, donc entre deux stratégies macroéconomiques. Pour les uns, majoritaires à la Commission et à la BCE, il faut avant tout briser les rigidités du marché du travail, libéraliser les marchés des biens, réduire les déficits publics et les impôts, donc les dépenses publiques. Le plein-emploi sera automatiquement assuré par la conformité au modèle libéral. Compte tenu des rigidités existantes, l'Europe est déjà proche de son taux de chômage d'équilibre. Pour les autres, l'Europe souffre d'une demande insuffisante. Le taux de chômage est nettement au-dessus du niveau d'équilibre. Une croissance plus vigoureuse fera disparaître les déficits publics, réduira automatiquement le poids des dépenses publiques, permettra de réduire la fiscalité. En se rapprochant du plein-emploi, les contraintes d'offre qui pourraient apparaître seront plus facilement résolues : il est plus facile de former des salariés pour des emplois existants que pour des emplois hypothétiques. Les entreprises n'hésitent pas à investir quand elles anticipent une croissance vigoureuse. Le fait est qu'actuellement les gouvernements de gauche au pouvoir n'ont pas dit clairement qu'ils se situaient dans la seconde branche de l'alternative.

Le manifeste publié le 8 juin 1999 par Tony Blair et Gerhard Schröder a le mérite de poser clairement la question de la doctrine économique de la gauche européenne. Ce texte intitulé : *The Way Forward for Europe's Social Democrats*, se veut une synthèse de la Troisième Voie (*Third Way*) britannique et du Nouveau Centre (*Neue Mitte*) allemand. Bien qu'il reprenne l'expression « Nous voulons une économie de marché, non une société de marché », il constitue un appel aux sociaux-démocrates européens à se rallier à l'idéologie libérale au nom de la modernisation et du dynamisme économique.

Les partis sociaux-démocrates sont invités à renoncer à leurs politiques traditionnelles : la recherche de la justice sociale (qui aboutit à promouvoir la médiocrité au détriment de l'effort), les dépenses publiques (dont le financement est devenu insupportable), la sécurité sociale (qui nuit à l'esprit d'entreprise), la stabilisation macroéconomique. La majeure partie du chômage en Europe est structurelle. Aussi, la politique économique doit-elle être axée sur l'offre. Il faut abandonner l'idée que la croissance peut être soutenue par des politiques de demande. Il faut laisser fonctionner les forces du marché, en particulier par la libéralisation du commerce mondial. Il faut réduire les impôts en particulier ceux portant sur les entreprises; il faut réformer la Sécurité sociale pour réduire les cotisations. Le marché du travail doit être plus flexible. La priorité doit être l'« investissement dans le capital humain et social » c'est-à-dire essentiellement dans le domaine de l'éducation et de la formation permanente. La politique budgétaire doit essentiellement se donner comme objectif de réduire la dette publique. L'objectif de la politique sociale ne doit pas être l'égalité des ressources, mais celle des possibilités initiales. Il faut promouvoir la responsabilité personnelle. Il faut réduire les prélèvements pour « que le travail paie ». Il faut remplacer les allocations chômage par des subventions aux emplois à faible productivité. La politique économique doit combiner « la flexibilité microéconomique et la stabilité macroéconomique ». Un tel programme ne nécessite guère de coordination au niveau européen. Le texte refuse toute harmonisation fiscale qui obligerait à l'uniformité en Europe ou qui aboutirait à accroître la pression fiscale. Il refuse l'idée d'un super-État européen. Les nouvelles étapes de l'intégration européenne doivent être justifiées précisément sur leur capacité « à créer de la valeur ».

Ce programme ne propose pas de rénover, mais d'abandonner complètement l'idéologie de la gauche. Les responsabilités du chômage sont entièrement mises sur le compte du modèle social européen : trop d'impôts, de redistribution, de rigidités, de dépenses et de déficits publics. Les taux d'intérêt et les taux de profit requis trop élevés, l'instabilité induite par les marchés financiers, les inégalités économiques et sociales sont oubliés. L'intervention collective des travailleurs dans la gestion des entreprises n'est plus à l'ordre du jour. Toute référence aux classes sociales et au capitalisme est bannie. Il n'y a que des responsabilités indi-

viduelles : la société se partage en gagnants qu'il faut applaudir et perdants qui n'ont pas su bien travailler. La société doit célébrer les entrepreneurs performants comme les footballeurs.

Aussi, les gouvernements de gauche au pouvoir ont-ils le choix entre deux stratégies. La première consiste à s'inscrire dans la logique de la mondialisation, l'objectif étant d'en faire accepter les contraintes aux couches de salariés que la gauche incarne traditionnellement : flexibilisation du travail, réduction des dépenses et des transferts publics, pression sur les salaires. Elle s'appuie sur les couches moyennes dynamiques séduites par une teinture écologiste, par un certain modernisme social (que symbolise le PACS en France ou la réforme de la Chambre des Lords en Grande-Bretagne) et par la promesse de baisse des impôts. La seconde consiste à s'appuyer sur les acquis de la construction européenne pour relancer la croissance par une politique expansionniste. Elle repose sur la réaffirmation du modèle social européen et l'utilisation de ses points forts : cohésion sociale, formation de la main-d'œuvre, qualité des infrastructures publiques. Elle nécessite une politique industrielle active, un appareil financier axé sur le financement de la croissance, un pacte social entre entreprises et salariés tourné vers la croissance et l'emploi.

Les situations macroéconomiques

Les pays de l'UE peuvent être classés en deux catégories : ceux qui ont résolu leur problème de chômage : Autriche, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Royaume-Uni ; soit le quart de l'Europe ; ceux qui connaissent toujours un chômage de masse : Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Suède. Mais il n'y a aucune uniformité ni dans le club des pays qui ont réussi, ni dans celui des autres. Dans la première catégorie, l'Irlande obéit au schéma traditionnel : forte croissance, forte hausse de l'emploi. Le Danemark est dans une logique de faible croissance de la population active et de faible croissance de la productivité du travail. Les Pays-Bas ont bénéficié d'une croissance plus forte et surtout d'un important partage du travail. Le Royaume-Uni a bénéficié d'une faible croissance de la productivité du travail et surtout d'importants retraits du marché du travail. Dans la seconde, l'Allemagne a souffert d'une croissance insuffisante et d'une forte croissance de la productivité par tête, l'Italie et la France souffrent surtout d'une croissance insuffisante (tableau 1 et graphiques 1).

1. Évolution du marché de l'emploi des pays de l'UE

	Taux de chômage, en % ¹	Variation du taux de chômage, en points ²	Évolution de l'emploi, en % ²	Croissance de Population active potentielle ³	Productivité par tête ³
Allemagne ⁴	9,0	+ 3,4	- 1,5	2,2	2,5
Autriche	4,6	+ 1,5	5,5	2,4	1,8
Belgique	9,1	+ 1,6	2,9	1,9	1,6
Danemark	4,8	- 2,6	3,4	2,4	2,1
Espagne	17,6	- 0,4	7,9	2,3	1,6
Finlande	10,7	+ 7,1	- 10,1	1,4	2,5
France	11,4	+ 2,1	2,9	1,7	1,4
Grèce	10,1	+ 2,7	5,5	1,8	1,3
Irlande	7,1	- 7,6	41,7	7,1	3,4
Italie	12,0	+ 2,0	- 2,5	1,3	1,6
Pays-Bas	3,5	- 3,4	22,3	2,7	1,3
Portugal	4,6	+ 0,3	1,5	2,7	2,5
Royaume-Uni	6,3	- 1,0	1,0	1,7	1,6
Suède	7,5	+ 6,0	- 8,9	1,2	2,2

1. Taux de chômage standardisés au premier trimestre 1999 sauf pour la Grèce : prévision de la Commission européenne pour 1999.

2. T1-1999-moyenne 1989 pour le taux de chômage (sauf Grèce : 1998/1989), 1999/1989 pour l'emploi.

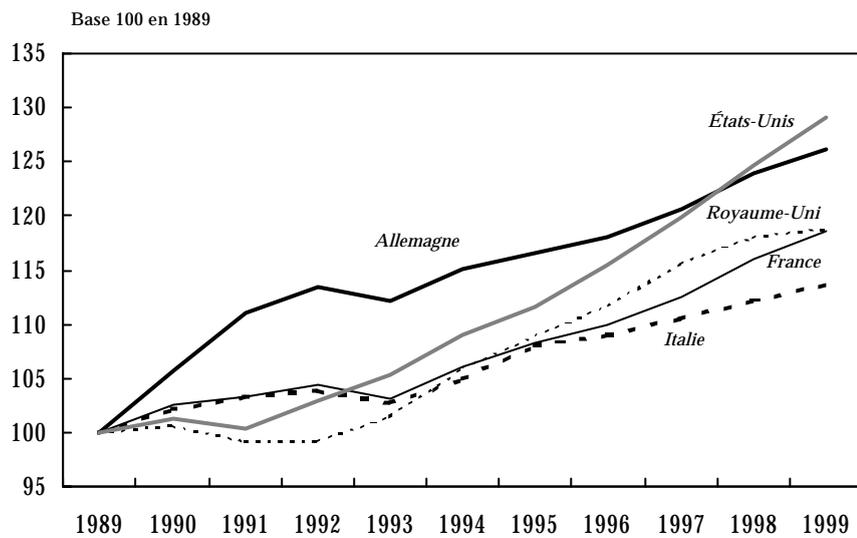
3. Évolution en%, moyenne annuelle 1989-1999.

4. Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1991, totale ensuite, sauf pour le taux de chômage : Allemagne unie à partir de 1993.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques* n° 65, juin 1999 sauf pour (1) *Principaux indicateurs économiques*.

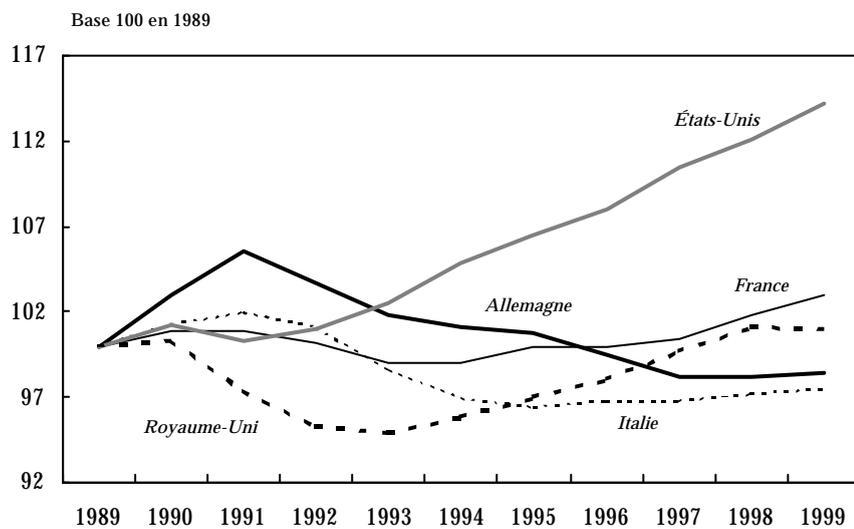
Du point de vue de la croissance de moyen terme, si on écarte les performances exceptionnelles de l'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal font un peu mieux que la moyenne. Par contre, la Suède, l'Italie, le Royaume-Uni, et la France ont des performances médiocres. Cette hiérarchie s'est légèrement modifiée dans la période récente, 1997-1999 : six pays connaissent des croissances supérieures à 3 % (Irlande, Finlande, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Grèce) ; deux pays restent sur des rythmes de croissance inférieurs à 2 % : l'Allemagne et l'Italie (tableau 2). Seul, le Portugal dépasse l'objectif de 2 % d'inflation. La France et l'Allemagne ont des taux d'inflation extrêmement faibles, 0,4 %, qui devraient remonter légèrement avec la hausse du prix du pétrole. Plusieurs pays de l'UE ont des soldes extérieurs fortement excédentaires : la Finlande, les Pays-Bas, la Belgique, à un degré moindre la France, l'Italie et la Suède. Ce sont des pays qui ont pratiqué des politiques budgétaires fortement restrictives alors que leurs ménages avaient traditionnellement des taux d'épargne importants. En sens inverse, les déficits correspondent aux pays du Sud (Grèce, Portugal, Espagne) en croissance rapide.

1-a. Évolution du PIB au cours des dix dernières années



Source : OCDE, Perspectives économiques.

1-b. Évolution de l'emploi au cours des dix dernières années



Source : OCDE, Perspectives économiques.

2. Situation macroéconomique des pays de l'UE

	Croissance récente du Pib ¹	Taux d'inflation ²	Solde extérieur ³
Allemagne	1,8	0,4	- 0,2
Autriche	2,6	0,2	- 2,1
Belgique	2,6	0,7	4,2
Danemark	2,5	1,9	- 1,4
Espagne	3,7	2,1	- 1,4
Finlande	4,4	1,2	5,8
France	2,7	0,4	2,8
Grèce	3,3	1,8	- 3,0
Irlande	9,0	2,1	1,9
Italie	1,4	1,4	2,0
Pays-Bas	3,5	2,1	5,6
Portugal	3,4	3,0	- 4,3
Royaume-Uni	2,6	1,4	0,1
Suède	2,6	0,4	2,1
UE 15	2,5	0,9	1,4

1. Moyenne 1997-99.

2. IPCH, glissement annuel en juin 1999.

3. En % du Pib en 1998.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, juin 1999, Eurostat.

3. Evolution de la part salariale¹

	1982	1992	1998
Allemagne ²	+ 1,5	- 2,7	- 8,1
Autriche	+ 6,0	+ 3,5	- 1,9
Belgique	+ 5,3	+ 0,6	- 1,5
Danemark	+ 0,4	- 6,3	- 6,5
Espagne	- 1,6	- 6,1	- 11,3
France	+ 5,7	- 2,8	- 4,5
Italie	- 0,8	- 1,7	- 8,7
Pays-Bas	+ 1,7	- 6,5	- 8,4
Royaume-Uni	+ 0,5	+ 2,8	1,2
Suède	- 2,0	- 3,4	- 1,5
UE 15	1,4	- 2,5	- 6,0

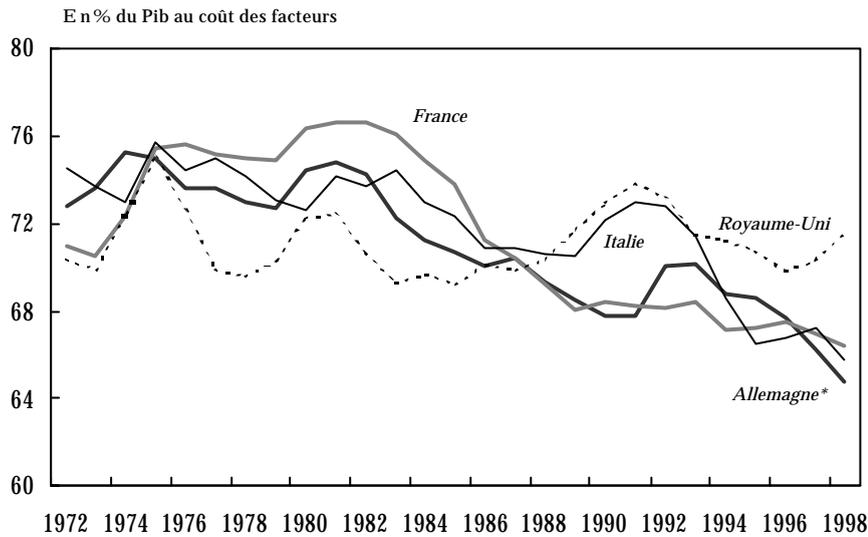
1. Variation en point de Pib par rapport à 1972.

2. Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1991.

Source : Commission européenne, *Économie européenne*.

L'évolution de la part salariale dans le Pib a été similaire dans la plupart des pays de l'Europe continentale (tableau 3 et graphiques 2) : forte hausse de 1973 à 1982, période durant laquelle se sont les entreprises qui supportent le choc pétrolier et le poids du ralentissement de la productivité du travail; baisse sensible à partir de 1982 : les entreprises bénéficient du contre-choc pétrolier; le fort niveau de chômage fait pression sur les salaires qui croissent moins vite que la productivité du travail; enfin, le haut niveau des taux d'intérêt puis les exigences des actionnaires poussent les entreprises à incorporer des exigences de taux de profit élevés dans leurs prix. En 1998, la part salariale est nettement plus basse qu'en 1972 dans tous les pays, sauf au Royaume-Uni.

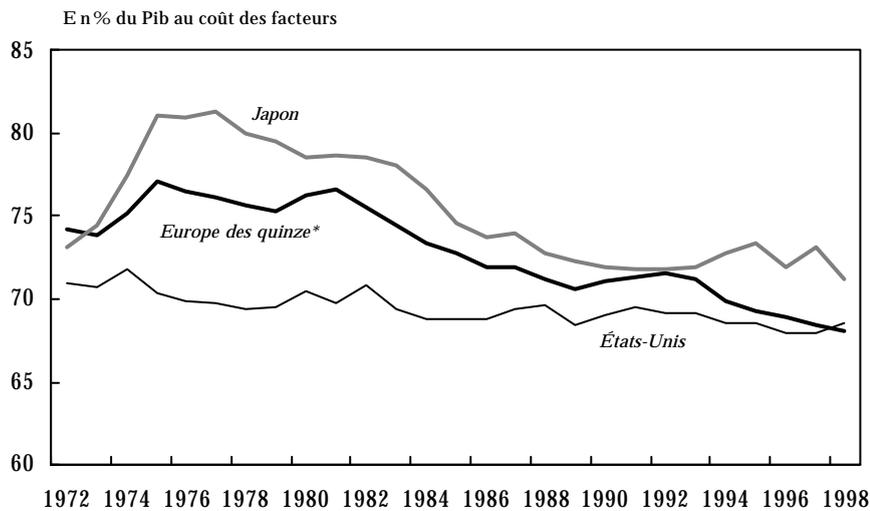
2-a. Évolution de la part salariale corrigée, ensemble de l'économie



* Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1991.

Source : Commission européenne, *Économie européenne*.

2-b. Évolution de la part salariale corrigée, ensemble de l'économie



* Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1991.

Source : Commission européenne, *Économie européenne*.

Cette évolution amène à penser que dans les pays d'Europe continentale, le taux de chômage actuel est très au-dessus du taux de chômage d'équilibre (le NAIRU), c'est-à-dire celui qui stabiliserait la part des salaires dans la valeur ajoutée. Selon les estimations du FMI, l'écart serait de l'ordre de 3 % pour l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie ce qui, compte tenu de la flexion des taux d'activité (une hausse de l'emploi attire des personnes sur le marché de l'emploi), permettrait une hausse de l'ordre de 4 % du niveau d'activité (tableau 4). L'OFCE obtient des écarts plus marqués pour l'Italie et l'Espagne. De plus, l'expérience des États-Unis amène à considérer avec un certain scepticisme le concept de chômage d'équilibre : quand la production augmente, la productivité du travail progresse plus rapidement, la population disponible s'accroît et la production potentielle se révèle plus haute qu'anticipée.

4. Taux de chômage et taux de chômage d'équilibre

	Taux de chômage en 1997	Taux de chômage d'équilibre selon le FMI	Taux de chômage d'équilibre selon l'OFCE
Allemagne	11,4 ¹ /9,8 ²	8,9 ¹	6,4 ²
France	12,4	9,7	9,7
Italie	12,3	9,7	8,4
Espagne	20,8	18,0	14,8
Pays-Bas	5,5	6,3	6,3

1. Allemagne unie.

2. Allemagne de l'Ouest.

Sources : Sources nationales, estimations FMI — *World Economic Outlook* mai 1999, estimations OFCE (O. Chagny et F. Reynes, *mimeo* à paraître).

La **France** n'apparaît plus avoir de déséquilibre macroéconomique majeur, autre que celui du chômage. Son inflation est basse, la situation de ses entreprises est restaurée, sa balance courante est excédentaire. Elle a certes souffert de nombreux chocs macroéconomiques défavorables de 1973 à 1982, mais, en 1987, la situation était rétablie. Aussi, l'atonie de la croissance entre 1990 et 1997 s'explique-t-elle surtout par une demande privée peu dynamique et une politique monétaire trop restrictive.

L'**Allemagne** a connu ces dernières années une croissance particulièrement faible. Ses exportations ont pâti des crises asiatique et russe, puis du net ralentissement des importations des pays d'Europe centrale et orientale. Elle a particulièrement souffert du ralentissement de l'industrie, dont le poids est relativement plus important. Elle s'est engagée ces dernières années dans des stratégies tournées vers l'offre : faibles hausses de salaire, forts gains de productivité, qui lui ont permis des gains sensibles à l'exportation mais ont nui au dynamisme de la consommation. Le nouveau gouvernement semble tenté par des politiques salariales plus dynamiques, mais il aimerait avoir des garanties que ses partenaires européens lui emboîteront le pas.

L'**Italie** sort d'une longue période de politique budgétaire restrictive, qui a conduit à une faible croissance depuis six ans. La forte baisse des taux d'intérêt induite par l'entrée dans l'UEM semble avoir eu un effet revenu négatif sur la consommation des ménages et n'a guère impulsé l'investissement. La remontée de la lire a réduit la compétitivité des entreprises et l'industrie a beaucoup souffert de la crise asiatique. L'Italie souffre de la faible productivité de son secteur public et des problèmes spécifiques du Sud. Par contre, elle a réglé son problème d'inflation, la situation de ses entreprises est bonne, son solde extérieur excédentaire.

Le **Royaume-Uni** est proche du plein-emploi. L'économie britannique a connu une forte expansion de 1994 à 1998 à laquelle une politique monétaire rigoureuse a mis fin pour ralentir l'inflation. La livre est sans doute surévaluée : elle vaut 1,47 euro au premier semestre 1999, mais le cours jugé souhaitable outre-Manche pour l'entrée dans l'euro est de 1 livre pour 1,33 euro. La politique économique doit relever trois défis. Faire revenir sur le marché du travail les travailleurs découragés : c'est le sens de la politique de *Welfare to work*. Lutter contre la pauvreté : le Royaume-Uni est l'un des pays d'Europe qui a le plus de pauvres. Réussir l'entrée dans l'Union monétaire, ce qui demande un travail de virtuoses à la politique économique. La politique monétaire doit devenir plus accommodante pour faire baisser la livre et faire converger les taux d'intérêt britanniques vers ceux de la zone euro. En même temps, toute tension inflationniste doit être évitée et le cycle économique britannique doit se caler durablement sur celui de la zone euro.

Politiques budgétaires et monétaire

Dette et déficit, évolution récente

Au cours des années 1990, les déficits publics se sont fortement creusés en Europe. Partant d'un niveau de 2,6 points du Pib, ils ont atteint 6,4 points de Pib en 1993, puis se sont réduits jusqu'à 2,1 points en 1998. Le solde structurel primaire, c'est-à-dire corrigé de l'impact de la conjoncture (par l'OCDE) et hors charges d'intérêt, était équilibré en 1989; son déficit est passé à 0,8 point de Pib en 1992; il connaît un excédent de 2,8 points de Pib en 1998. Le gonflement du déficit est donc lié au fort niveau des taux d'intérêt et à la faiblesse de la croissance, non à des politiques de relance délibérées. Au début des années 1980, la dette publique (au sens de Maastricht) se situait autour de 40 % du Pib dans l'UE. Elle a progressivement augmenté pour atteindre un pic de 73 % du Pib en 1996. De nombreux pays de la zone ont effectué des efforts importants pour se conformer aux critères de Maastricht. Du début des

années 1990 à 1998, l'effort a été de l'ordre de 8 points de Pib en Italie, de 6 points en Espagne, de 4 points en Belgique et en Allemagne.

En 1998, le dynamisme de la croissance et la baisse des taux d'intérêt ont été les moteurs de l'amélioration des situations budgétaires des pays de la zone (tableau 5). Pour 1999, la réduction du déficit pâtit d'un ralentissement de la croissance, mais est soutenue par la baisse des charges d'intérêt. Le déficit moyen baisserait à nouveau dans la zone euro pour s'établir à 1,6 % du Pib en 1999 et 1,4 % en 2000; mais la stabilité du solde structurel primaire montre que la politique budgétaire est globalement neutre ces deux années. Pour l'ensemble de l'UE, le ratio de la dette publique au Pib a reculé en 1998 pour la deuxième année consécutive jusqu'à 69,7 % du Pib. Il reste très élevé en Belgique (117,3 %) et en Italie (118,7). Il devrait continuer à diminuer globalement dans l'UE pour s'établir à 67 % en 2000.

5. Solde public de l'UE à 15

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Solde public	- 5,7	- 5,3	- 4,2	- 2,4	- 1,6	- 1,6	- 1,4
Charges d'intérêt	4,8	5,1	4,9	4,5	4,2	4,0	3,8
Solde conjoncturel	- 0,8	- 0,7	- 0,9	- 0,7	- 0,3	- 0,5	- 0,4
Solde structurel primaire *	- 0,1	0,5	1,6	2,8	2,9	2,9	2,8

* Solde structurel primaire = solde public + charges d'intérêt - solde conjoncturel.

Source : OCDE

Programmes de stabilité et de convergence

Tous les pays ont soumis début 1999 au Conseil et à la Commission des programmes de stabilité (pour les pays de la zone euro) ou des programmes de convergence (pour les autres) s'inscrivant dans le cadre du Pacte de stabilité, c'est-à-dire visant à « atteindre l'objectif à moyen terme d'un solde budgétaire proche de l'équilibre ou en excédent ». L'Irlande, le Luxembourg et la Finlande poursuivent un programme de stabilisation des excédents obtenus (tableau 6). Les autres pays visent un objectif de déficit à moyen terme de 1 % du Pib, qui est considéré comme « une norme minimale de saine gestion budgétaire » dans le rapport annuel de la BCE. Seule, l'Autriche se limite à un objectif d'un déficit de 1,4 point de Pib. De 1998 à 2002, les pays promettent de réduire leur déficit public d'un montant qui atteint 1,9 point de Pib pour l'Espagne; 1,7 pour l'Italie; 1,5 pour la France et le Portugal; 1,3 pour la Finlande; 1,1 pour l'Allemagne; 1,0 pour la Belgique. Cependant, la réduction annoncée intègre la baisse des charges d'intérêt qui représenterait 1,5 point de Pib pour l'Italie, 1,2 point de Pib pour la Belgique.

6. Les programmes de stabilité et de convergence

	Salde public ¹		Dette publique ¹		Croissance du PIB ²	Dépenses publiques (y c. charges d'intérêt) ³	Charges d'intérêt ³	Recettes publiques
	1998	2002	1998	2002				
	1998-2002							
Allemagne	-2,1	-1,0	61,0	59,5	2,5	-3,5	-0,5	-2,0
Autriche	-2,1	-1,4	68,1	60,0	2,6	-1,4	-0,5	-0,5
Belgique	-1,3	-0,3	117,3	106,8	2,4	-1,1	-1,2	-1,1
Espagne	-1,8	0,1	66,6	59,3	3,5	-2,3	-0,7	-0,4
Finlande	1,0	2,3	49,6	43,2	3,3	-2,7	-	-
France	-2,7	-1,2	58,5	57,6	2,6	-3,7	-0,3	-1,0
Irlande ⁴	2,3	2,7	52,1	48,0	7,3	-3,1	-1,2	-1,8
Italie ⁴	-2,7	-1,0	118,7	107,0	1,5	-2,0	-1,5	-0,8
Luxembourg	2,1	1,7	6,7	-	5,5	-	-	-
Pays-Bas	-0,9	-1,0	67,7	64,3	2,6	-2,9	-0,8	-2,5
Portugal	-2,3	-0,8	57,8	53,2	3,4	-1,0	-0,4	2,4
Danemark	0,8	2,8	58,1	46,0	2,2	-2,1	-0,8	-1,2
Grèce ⁴	-2,4	-0,8	106,5	99,8	3,9	-2,9	-1,3	-0,2
Royaume-Uni ⁴	0,6	0,2	49,4	42,0	2,4	0,5	-	0,6
Suède ⁴	2,0	2,5	75,1	58,0	2,6	-3,7	-2,0	-3,1

1. En pourcentage du Pib ;

2. Taux de croissance annuel moyen sur la période ;

3. Écart des totaux en pourcentage du Pib entre 1998 et 2002 ;

4. Prévisions jusqu'en 2001 seulement.

Les prévisions présentées sont celles issues des programmes de stabilité et des programmes de convergence.

De nombreux pays ont présenté plusieurs scénarios de croissance. Les prévisions présentées ici sont celles correspondant au scénario central des programmes, sauf dans le cas des Pays-Bas qui retiennent l'hypothèse de croissance la plus basse.

Aucun gouvernement n'a remis en cause cet exercice. Or celui-ci est hasardeux et peut être contre-productif. Peut-on programmer la politique budgétaire indépendamment de ce que seront la conjoncture et la politique monétaire? Si la demande privée est soutenue et les taux d'intérêt faibles, la politique budgétaire peut être restrictive et consacrée à réduire le déficit public. Si au contraire la demande privée s'avère peu dynamique et les taux d'intérêt relativement hauts, la politique budgétaire doit être expansionniste. Si tous les pays d'Europe partagent une même conjoncture médiocre, la politique monétaire sera relativement expansionniste et la politique budgétaire peut rester neutre. Si un pays subit seul une chute de sa demande privée, le taux d'intérêt européen ne baissera pas et il devra pratiquer une politique budgétaire expansionniste. Or les marchés peuvent considérer l'écart entre les soldes annoncé et réalisé comme un dérapage budgétaire.

La plupart des gouvernements envisagent une nette modération de la croissance des dépenses publiques primaires. Celles-ci sont stables en pourcentage du Pib en Belgique et au Royaume-Uni mais diminuent dans les autres pays, en particulier en France, en Allemagne en Finlande et en Suède. Pour la plupart des gouvernements (mais pas pour le gouvernement britannique), l'objectif de réduction des impôts prime sur celui de développer les dépenses ou les transferts publics.

Aucun pays ne prévoit la mise en œuvre d'une politique de relance budgétaire avant que les marges de manœuvre suffisantes ne soient dégagées, c'est-à-dire après l'horizon de la prévision. Mais, lorsque plusieurs scénarios de croissance sont présentés, l'utilisation des plus-values fiscales d'une croissance plus dynamique est évoquée. Certains pays les utilisent pour des réductions d'impôts (France et Pays-Bas selon des partages différents), d'autres pour accroître les dépenses publiques (Belgique) : ceci les amènerait à pratiquer une politique pro-cyclique. D'autres consacrent entièrement ces recettes supplémentaires à la résorption plus rapide du déficit (Autriche, Luxembourg et Portugal), laissant donc jouer les stabilisateurs automatiques.

On ne constate guère de différence majeure entre les programmes des différents gouvernements. Certains pays toutefois, comme l'Autriche, la France ou les Pays-Bas donnent l'impression de présenter un programme minimum pour respecter les critères du Pacte de stabilité. D'ailleurs, le programme néerlandais a été critiqué par le Conseil européen qui préconise une intensification des efforts budgétaires. De même, le Conseil préconise une cible de déficit plus ambitieuse dans le cas de l'Autriche. La Commission et la BCE ont regretté que des pays importants, comme la France ou l'Allemagne, ne se soient pas montrés plus rigoureux dans leurs objectifs nationaux de déficits budgétaires. L'Italie a été vivement condamnée en début d'année par la Commission pour un certain « laxisme budgétaire »; elle a obtenu fin mai un accord du Conseil Ecofin pour une révision de son objectif de déficit à 2,4 % du Pib au

lieu de 2 % pour 1999, à la suite d'une révision à la baisse de 2 % du Pib nominal prévu pour 1999. Aucun des pays mis en cause ne pratique pourtant une politique trop expansionniste. Les gouvernements de ces pays n'ont pas voulu courir le risque de mettre en cause une reprise encore fragile; ils attendent logiquement qu'une croissance vigoureuse améliore leurs finances publiques. Le fait est que le Pacte n'est pas conçu de façon satisfaisante; cela risque d'être à l'avenir une source de tensions d'autant plus regrettables que celles-ci seront interprétées de façon défavorable par les marchés.

Modifier le Pacte de stabilité ?

Plusieurs stratégies alternatives ont été proposées. Le gouvernement italien a proposé d'utiliser les gains budgétaires induits par la baisse des taux d'intérêt pour réduire les impôts immédiatement, puis l'année suivante de réduire les dépenses courantes pour valider la réduction des impôts. Mais le gouvernement français a heureusement refusé de s'engager dans un programme automatique de restriction des dépenses publiques.

Certains suggèrent de considérer la contrainte de 3 % comme valable pour l'UEM dans son ensemble. Si des différences de conjoncture apparaissent entre les pays de l'UEM, le fait d'être soumis à une politique monétaire globale doit être compensé par la mise en place de politiques budgétaires différenciées. Un certain rééquilibrage entre les pays et le respect de règles budgétaires globales à un niveau européen pourrait ainsi être envisagé. Ceci impliquerait toutefois une forte coordination des politiques budgétaires et une grande discipline.

Le Royaume-Uni préconise parfois comme alternative au Pacte la *règle d'or* des finances publiques : le déficit public doit être égal à l'investissement public. Celle-ci permettrait de financer des investissements publics plus importants. Toutefois, si ce principe devait être appliqué en Europe, il faudrait se méfier d'un excès d'investissements public qui ne servirait qu'à pratiquer une politique de relance budgétaire. Il ne faut pas surestimer les marges de manœuvres ainsi dégagées. En toute rigueur, la règle d'or s'applique à l'investissement net. Dans le cas français, l'investissement public brut représentait 2,8 % du Pib en 1997, l'investissement net 0,7 %.

La France souhaite faire jouer un rôle important au conseil de l'Euro11 pour coordonner les politiques budgétaires et dialoguer avec la BCE. La coordination des politiques budgétaires n'a de sens que si celles-ci sont également coordonnées avec la politique monétaire. Un programme de restriction budgétaire n'a l'impact macroéconomique désiré (baisse des taux d'intérêt, relance de l'investissement) que s'il est accompagné d'une détente monétaire. L'objectif à moyen terme d'une

forte baisse des dettes publiques suppose une forte reprise de l'investissement et de la croissance. Ce n'est possible que si la politique monétaire est appropriée, c'est-à-dire stimulante. Compte tenu du fait que dans la zone euro, la plupart des pays connaissent un fort écart entre leur taux de chômage et le taux de chômage d'équilibre, la priorité aujourd'hui est une politique monétaire expansionniste qui stimulerait la croissance et préparerait les améliorations à venir des positions budgétaires. La priorité n'est pas à une rigueur accrue des politiques budgétaires qui serait contre-productive tant que la croissance n'est pas assurée.

De façon générale, une politique coordonnée devrait avoir trois phases. Dans la première, le Conseil, la Commission, la BCE s'accorderaient sur l'écart pour chaque pays entre le niveau de production et le niveau de production désirable (celui qui correspond au chômage d'équilibre ou au retour à une vitesse raisonnable vers le chômage d'équilibre). Dans la deuxième, la BCE indiquerait l'impulsion monétaire qu'elle donne, qui dépendrait de la moyenne des écarts définis dans la première phase. Dans la troisième, chaque pays ajusterait sa politique budgétaire².

La politique monétaire

La Banque centrale européenne (BCE) conduit la politique monétaire de la zone euro depuis le 1^{er} janvier 1999. Son objectif principal est la stabilité des prix, dont la progression ne doit pas dépasser 2 % en glissement annuel. La BCE a choisi avec pertinence de ne considérer que des agrégats de la zone euro, donc sans prendre en compte les disparités entre nations. La baisse du taux d'intérêt de 0,5 point décidée en avril, amenant le taux d'intervention à 2,5 %, a été une bonne réaction à l'affaiblissement de la croissance économique. Elle a apaisé les craintes d'une politique trop restrictive.

Les débats récents sur la politique monétaire amènent à l'idée que la BCE devrait fixer son taux de court terme suivant une relation du type Taylor : soit le taux d'intérêt réel désiré (disons 2,25 points) plus le taux d'inflation plus 0,5 fois l'écart entre l'inflation et l'inflation cible moins 0,5 fois l'*output gap*. Reste que cette relation laisse une grande liberté. L'inflation actuelle de la zone est proche de 1 %. Si on retient un objectif d'inflation de 1,5 % et un *output gap* négatif de 1,2 %

2. Si par exemple le pays A est à l'équilibre, les pays B et C ont un déficit de demande de 1 % de Pib, le pays D de 2 % de Pib, la BCE décide d'une baisse de 2 points du taux d'intérêt, qui donne une impulsion positive de 1 point de Pib. Le pays A doit alors pratiquer une politique budgétaire restrictive de 1 point de Pib; le pays D une politique expansionniste de 1 point de Pib.

(comme l'OCDE), le taux d'intérêt devrait être proche de 2,5 % (soit le niveau actuel). Si on retient un objectif d'inflation de 2 % et que l'on estime de plus que l'*output gap* est négatif de l'ordre de 4 % (pour faire passer le taux de chômage de la zone de 11,2 à 8,5 %), le taux d'intérêt devrait être de 1 % (et le niveau actuel est restrictif).

La baisse de l'euro vis-à-vis du dollar durant le 1^{er} semestre 1999 semble montrer qu'une croissance médiocre peut être un facteur de faiblesse de la monnaie. Les capitaux sont peu attirés par une zone où la croissance n'est pas assurée et où la politique économique n'est pas conduite avec fermeté. Aussi, la BCE pourrait-elle être amenée à considérer avec moins de répugnance une politique plus expansionniste et plus coordonnée en Europe.

Du point de vue de la transparence, il y a sans doute des leçons à retenir de l'expérience récente du Royaume-Uni, et depuis plus longtemps des États-Unis. La Fed publie avec un certain délai les minutes de ses discussions. La Banque d'Angleterre a une attitude encore plus transparente. Elle publie un rapport trimestriel dans lequel elle fait part de des scénarios qu'elle juge possible en matière de croissance et d'inflation. La Banque d'Angleterre doit veiller à ce que l'inflation ne s'écarte pas de plus de 1 point de la cible fixée à 2,5 % par le gouvernement. Sinon, le Gouverneur doit expliquer publiquement les raisons du dépassement ou de la trop grande faiblesse de l'inflation. La cible d'inflation est symétrique, la déflation est considérée comme un problème autant qu'une inflation excessive. Les délibérations du Comité de politique monétaire sont publiées quinze jours après la réunion, ce qui rend les décisions et leurs fondements transparents. La BCE devrait s'inspirer de ces pratiques, en indiquant sa cible d'inflation et un intervalle symétrique de taux d'inflation acceptables.

Les gouvernements au pouvoir en Europe voient leur liberté de manœuvre entravée par l'indépendance de la BCE et le Pacte de stabilité. Ceci pourrait être une source de conflits si la croissance ne repart pas fortement ou si elle ralentit. Il serait dommage de ne pas profiter de l'instauration d'un nouveau régime pour créer des institutions, des pratiques, des théories de la coordination des politiques qui évitent les conflits avec la BCE et permettent de soutenir la croissance si nécessaire. Il faudrait que les autorités monétaire et budgétaires s'accordent sur l'objectif d'assurer une croissance forte dans la zone euro (3 % pendant au moins quatre ans) pour utiliser les marges de manœuvre fournies par la faiblesse de l'inflation et se rapprocher du taux de chômage d'équilibre.

Quelles politiques pour l'emploi ?

La stratégie européenne pour l'emploi

Sous l'impulsion du gouvernement français, le Traité d'Amsterdam a fait figurer l'emploi parmi les priorités de l'Europe. Le dispositif mis en place au Conseil européen de Luxembourg de novembre 1997 comporte trois volets. Le processus de Luxembourg doit organiser la coordination des politiques de l'emploi des États membres sur la base de lignes directrices pour l'emploi, arrêtées à l'échelle communautaire, qui doivent inspirer des Plans d'actions nationaux (PAN) élaborés par chaque pays. Le processus de Cardiff doit comporter une politique macroéconomique tournée vers la croissance et des réformes économiques visant à accroître la productivité et l'efficacité du marché intérieur. Le processus de Cologne vise à améliorer le dialogue sur la stratégie macroéconomique.

Les deux derniers volets ont peu abouti jusqu'à présent. Le processus de Cardiff a renoncé à la coordination des politiques macroéconomiques pour se contenter de réaffirmer la nécessité de finances publiques saines. Il préconise « des réformes structurelles des marchés de l'emploi, des produits et des capitaux » : favoriser la concurrence en Europe, supprimer les derniers obstacles aux échanges, les subventions et les réglementations. Bref, une politique foncièrement libérale.

Le Pacte européen pour l'emploi a été concrétisé lors du Conseil européen de Cologne, début juin 1999. La France n'est pas parvenue à faire adopter la recherche d'une croissance annuelle d'au moins 3 % comme objectif chiffré. Par contre, a été instaurée une conférence bi-annuelle pour améliorer le dialogue macroéconomique sur les questions de croissance et d'emploi. Cette conférence regrouperait les ministres de l'Économie et du Travail, les représentants de la Commission, de la BCE, des partenaires sociaux. Ce dialogue peut améliorer de façon importante la conduite de la politique macroéconomique en Europe si, effectivement, les politiques monétaire, budgétaires, et salariales sont mises en cohérence avec les perspectives macroéconomiques.

L'évaluation des PAN

Les PAN comportent quatre piliers. Le premier, « Améliorer l'employabilité », vise à éviter le glissement des chômeurs vers le chômage de longue durée, puis vers l'inemployabilité. Il propose de faire passer des dépenses passives d'indemnisation vers des dépenses actives de formations initiales ou continues, de stages d'apprentissage, de subventions à l'emploi. Ce pilier comporte deux objectifs chiffrés : offrir une chance avant 6 mois (pour les jeunes) ou 12 mois (pour les adultes) à tous les chômeurs ; offrir une formation à 20 % des chômeurs.

Le deuxième, « Développer l'esprit d'entreprise », vise à réduire les charges administratives des entreprises et à favoriser le développement des entreprises individuelles.

Le troisième pilier, « Encourager l'adaptabilité des entreprises et de leurs travailleurs », vise à promouvoir la flexibilité de l'organisation du travail : souplesse dans la durée du travail, réduction des heures supplémentaires, développement du travail à temps partiel et des possibilités d'interruption de carrière.

Le quatrième « Égalité des chances » vise à réduire les discriminations entre hommes et femmes; à favoriser la possibilité pour celles-ci de concilier vie professionnelle et vie familiale et de retrouver un emploi après une période d'interruption.

La résolution du Conseil sur les lignes directrices pour l'emploi de 1999 insiste sur la nécessité de « politiques macroéconomiques saines et de réformes structurelles des marchés du travail, des produits, des services et des capitaux ». Elle reste donc dans la ligne libérale. Les principales innovations sont d'une part la possibilité de réduire les taux de TVA sur les services non concurrencés à forte intensité de main-d'œuvre, d'autre part, l'accent mis sur les possibilités que le développement des nouvelles techniques d'information offrirait à l'emploi.

Pour caractériser les politiques mises en œuvre dans les PAN, on peut définir quatre types de stratégies de lutte contre le chômage :

a) La stratégie keynésienne préconise une accélération de la croissance par une politique macroéconomique expansionniste : bas taux d'intérêt, baisse de l'euro, grands travaux à l'échelle européenne, baisse des cotisations salariales.

b) La stratégie libérale préconise la suppression des rigidités du marché du travail, la baisse des salaires, la baisse des prestations et des cotisations sociales à la fois pour diminuer le coût du travail et pour inciter les inactifs à travailler.

c) La stratégie intermédiaire préconise d'enrichir la croissance en emplois par la baisse de la durée du travail, le développement d'emplois publics, sociaux ou de proximité, l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales aux revenus du capital ou aux activités polluantes.

d) La stratégie ciblée vise à accroître l'employabilité par la formation, des aides spécifiques à certaines catégories de travailleurs et des réductions de cotisations pour les plus bas salaires.

Les filiations théoriques des stratégies c et d sont ambiguës. La stratégie d explique le chômage par une productivité insuffisante de certains travailleurs par rapport au salaire minimum ou d'existence, mais elle propose d'y remédier par une hausse de leur productivité ou par des subventions à l'emploi et non par une baisse de leurs salaires : c'est du social-libéralisme. La stratégie intermédiaire, souvent préconisée par les écologistes, se résigne à l'impossibilité d'impulser la croissance et propose un partage des emplois.

La stratégie retenue sépare la question de l'emploi de celle de la croissance. Les moyens envisagés relèvent moins d'une politique macro-économique coordonnée d'impulsion de la croissance que de la mise en œuvre dans chaque pays de réformes libérales et de politiques d'employabilité ou de flexibilité. Cette stratégie suppose implicitement que la responsabilité essentielle du chômage réside dans un fonctionnement défectueux du marché du travail. Certes, aucun accord global n'a eu lieu sur la deuxième stratégie : les gouvernements de gauche au pouvoir ne pouvaient se rallier ouvertement à la vue libérale, mais elle inspire fortement les documents. La troisième stratégie inspire certaines mesures nationales, mais aucun accord n'a permis d'uniformiser les stratégies de réduction de la durée du travail, d'emplois publics ou de réforme fiscale. Aussi, c'est surtout la quatrième stratégie qui a inspiré les mesures. Par ailleurs, la question du niveau et de l'évolution des salaires n'est pas abordée alors qu'il est permis de penser que, à moyen terme, une stratégie coordonnée en Europe serait souhaitable, sachant que coordination ne signifie pas uniformisation.

Des politiques passives aux politiques actives

Les PAN préconisent un glissement des politiques passives (l'indemnisation des chômeurs) vers les politiques actives qui recouvrent les mesures destinées à inciter à la création d'emploi et à faciliter le retour des chômeurs sur le marché du travail. Il s'agit d'améliorer l'employabilité de la main-d'œuvre par le biais de la formation, de faciliter la réinsertion professionnelle par des aides à l'embauche notamment pour les jeunes et les chômeurs de longue durée, d'établir un lien entre recherche d'emploi et indemnisation du chômage. Cependant des effets d'aubaine (les employeurs auraient recruté même en l'absence d'aides) ou de substitution (le recrutement de certaines catégories se substitue à d'autres groupes) peuvent être constatés.

Dans de nombreux cas, les PAN ne font que poursuivre des politiques nationales déjà engagées. Dans les pays où la prévention et la mise en place de mesures actives sont bien ancrées dans les politiques du marché du travail (Suède, Danemark) ou qui ont commencé à jouer un rôle majeur dans un passé récent (Royaume-Uni, Finlande), les PAN ont confirmé ou consolidé les politiques existantes. La stratégie européenne pour l'emploi a cependant incité quelques pays à accélérer l'activation des dépenses passives ou à procéder à une réorientation des politiques actives, dans un sens plus préventif (Espagne, Irlande, Finlande, Pays-Bas).

En Europe continentale, où existe un déficit d'emplois disponibles, les stratégies ciblées sur l'employabilité ne peuvent se substituer à des stratégies de croissance. Imaginons que, compte tenu du niveau de la

demande, 90 emplois sont disponibles pour 100 travailleurs. Les 10 laissés sur le carreau seront *a priori* les moins employables. Chacun est au chômage car il est peu performant; chacun peut augmenter sa chance de retrouver un emploi en augmentant sa formation; mais globalement le problème réside dans le manque d'emplois. Les politiques actives évitent que certaines catégories *a priori* défavorisées soient définitivement exclues du marché du travail en modifiant en leur faveur l'ordre dans la file d'attente : jeunes sans formation adaptée, chômeurs de longue durée, femmes désireuses de reprendre un emploi. Elles ne réduisent pas la taille de la file. Le problème de l'inemployabilité se pose avec plus d'acuité au Royaume-Uni.

Les problèmes structurels seront d'autant mieux résolus que la croissance sera forte. Il est plus facile d'inciter les travailleurs à acquérir une formation quand il existe effectivement un déficit de main-d'œuvre pour cette qualification. En situation de pénurie de main-d'œuvre, les entreprises n'hésitent pas à embaucher des travailleurs peu qualifiés qu'elles forment elles-mêmes. De même, n'ayant plus le choix, elles embauchent plus facilement des chômeurs de longue durée. La garantie d'une croissance soutenue fait aussi que les entreprises sont moins réticentes à embaucher puisqu'elles ont moins à craindre de se trouver, sous peu, sous la contrainte de réduire leurs effectifs.

Rigidités du marché du travail

La nécessité d'un assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi était une des stratégies préconisées par l'OCDE dans l'Étude Emploi de 1994. Elle a été mise en œuvre par plusieurs pays européens. Certains gouvernements opèrent à l'occasion du PAN un rééquilibrage de cette stratégie vers moins de flexibilité et plus de sécurité. C'est le cas au Danemark, en Allemagne (rabaissement du seuil de protection contre le licenciement abusif, protection sociale des emplois faiblement rémunérés), aux Pays-Bas (loi « flexibilité et sécurité »), au Royaume-Uni (introduction du salaire minimum, signature du chapitre social du Traité de Maastricht, livre blanc consacré à l'équité au travail). Les études empiriques ne parviennent guère à établir un lien entre le degré de protection de l'emploi et le taux de chômage d'équilibre (voir *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de juin 1999).

Réduction des cotisations sociales financées par l'écotaxe

Plusieurs pays envisagent (France, Pays-Bas) ou ont déjà mis en œuvre (Allemagne, Italie) une diminution de la fiscalité sur le travail financée l'introduction d'une écotaxe, mesure qui était préconisée dans le Livre blanc sur l'Emploi de la Commission européenne. Aux Pays-

Bas, par exemple, la réforme envisagée prévoit des crédits d'impôt pour les personnes dont le revenu est compris entre 70 % et 100 % du salaire minimum, financés par un redéploiement sur l'imposition indirecte (écotaxe et TVA) pour inciter les travailleurs à temps partiel à accroître leurs heures de travail. Elle prévoit aussi une conversion des déductions fiscales en crédits d'impôts pour inciter le retour sur le marché du travail des conjoints de salariés à hauts revenus. En Allemagne, en Italie et en France, l'écotaxe finance une réduction des cotisations sociales. En Allemagne, celle-ci est partagée pour moitié entre les employeurs et les salariés.

Cette stratégie peut obéir à deux préoccupations différentes. Soit, il s'agit d'augmenter le salaire net des travailleurs à faible productivité pour éviter la création d'une trappe à pauvreté. Dans ce cas, la réforme peut consister en une baisse des cotisations salariés ou des impôts portant sur les bas salaires. Cette mesure n'est utile que s'il existe effectivement des emplois disponibles pour les travailleurs potentiels concernés. Soit, il s'agit d'encourager les entreprises à embaucher plus de travailleurs non-qualifiés. Il faut réduire les cotisations employeurs, ce qui peut être compensé par une hausse des autres prélèvements sur les entreprises : écotaxe ou taxation sur la valeur ajoutée (comme en Italie).

La stratégie de partage du travail

Cette stratégie n'est mise en œuvre sur une grande échelle qu'en France. Comme le montre l'exemple français, elle est délicate à réussir. Une réduction de la durée du travail de quatre heures par semaine, nécessiterait des emplois supplémentaires et aurait un coût net élevé, même en tenant compte des économies de prestations chômage. Qui le paiera : les travailleurs par une baisse des salaires ou les entreprises par une hausse des coûts salariaux ? Il faudrait un accord global entre les partenaires sociaux mais les salariés n'acceptent pas des baisses de salaires et le patronat refuse toute hausse de coût. Par ailleurs, il est délicat de vérifier au niveau de chaque entreprise que les embauches supplémentaires seront effectivement effectuées.

Les limites d'une approche unifiée

Les situations de départ et les priorités sont assez éloignées selon les pays, ce qui explique que la plupart des dispositions envisagées soit purement nationales, tant dans leur mise en œuvre que dans leurs conséquences, et ne nécessitent guère de coordination à l'échelle européenne. La stratégie européenne pour l'emploi n'a du coup guère de consistance. Beaucoup de mesures figurant dans les PAN ont été prises en dehors

de toute concertation européenne (baisse de la durée du travail en France, lutte contre les trappes à pauvreté au Royaume-Uni, etc.). Elles ont été intégrées dans les PAN en masquant les différences de stratégies nationales.

Au Royaume-Uni, le taux de chômage est bas, mais la part de la population active découragée est élevée. La priorité est le retour sur le marché du travail des chômeurs découragés. Plusieurs mesures visent à accroître l'employabilité des chômeurs (formation, séances intensives d'orientations et de conseils) ainsi qu'à inciter au retour sur le marché du travail (*New Deal* pour les parents isolés, *Working Family Tax Credit*). Certains pays (Belgique, Italie, Allemagne) connaissent de fortes disparités régionales, ce qui détermine en partie le contenu des PAN. En Italie, les nouveaux services restructurés de l'emploi et de placement sont déplacés vers les régions. Le PAN pour 1999 intègre un objectif de croissance économique de 6 % par an dans le *Mezzogiorno*. En Allemagne, la cible principale des programmes de politique active est la population active des nouveaux *Länder*.

Dans de nombreux pays, le PAN est resté une opération purement administrative, sans négociations et sans réelle prise en charge par les partenaires sociaux. Son impact ne peut donc être que limité.

Politique salariale

La modération salariale a été cruciale dans la réduction de l'inflation dans les pays de l'UE des années 1980-1990, qu'elle ait été acquise par la négociation entre partenaires sociaux ou qu'elle découle de la pression du chômage. Doit-elle être poursuivie? Le niveau des profits est satisfaisant, et plaide pour une croissance des salaires réels égale à celle de la productivité. En outre, la modération salariale comme stratégie visant à améliorer l'emploi, telle qu'elle a été conduite par exemple aux Pays-Bas dans les années 1980, rencontre certaines limites. Le succès de cette politique reposait en grande partie sur des gains de compétitivité vis-à-vis des partenaires européens des Pays-Bas. Une telle voie aurait beaucoup moins d'effet si tous les pays de la zone l'adoptaient, en même temps. La coordination des évolutions salariales n'est pas abordée dans les PAN; elle devrait tenir compte des différences de niveau de départ et de croissance de la productivité du travail; elle se heurterait en tout état de cause aux disparités institutionnelles des négociations salariales dans la zone.

Les réformes fiscales

Dans chacun des pays étudiés, la réforme fiscale est à l'ordre du jour. Certains objectifs sont communs : réduire la taxation portant sur le travail, en particulier le travail non-qualifié, pour inciter les entreprises à utiliser plus de travail sans réduire le niveau de vie des travailleurs ni diminuer leurs incitations à travailler. La montée des préoccupations écologistes incite à augmenter la taxation des activités polluantes. Les gouvernements de gauche répugnent à réduire la fiscalité sur les entreprises, dont la situation financière est actuellement bonne. Elles ne veulent pas non plus l'augmenter massivement. Aussi, financer la réduction de la taxation du travail par la hausse de la taxation écologique semble avisé. Mais la ressource est limitée par rapport à la dépense. La taxation écologique frappe spécifiquement certaines activités, de sorte que les gouvernements ont le choix entre les voir disparaître d'Europe (donc ne plus rien rapporter) ou leur donner des exonérations spécifiques (ce qui limite les rentrées fiscales).

Par ailleurs, l'objectif naturel des gouvernements de gauche, la redistributivité de l'impôt, entre en conflit avec la thèse actuellement dominante selon laquelle il faudrait réduire les taux marginaux, qui nuisent au travail et à l'épargne. Les gouvernements estiment qu'il n'est plus possible d'alourdir la pression fiscale portant sur les classes moyennes. Les gouvernements veulent maintenir la fiscalité portant sur les revenus du capital des ménages, mais celle-ci est menacée par les possibilités d'évasion fiscale ouvertes par le Marché unique. Pour l'avenir de la fiscalité en Europe, l'harmonisation est cruciale.

En **Italie**, la réforme fiscale, mise en place début 1998, comporte plusieurs aspects novateurs. Tous les revenus financiers des ménages (y compris les plus-values latentes) sont taxés à un taux proportionnel grâce à l'obligation de déclaration des intermédiaires financiers. La progressivité du barème de l'impôt sur le revenu est atténuée mais les possibilités de déductions fiscales sont réduites. Les déductions fiscales pour enfants à charge devraient être augmentées. L'impôt sur les sociétés comporte maintenant un taux réduit pour la partie des profits qui rémunère les fonds propres à un taux normal afin de réduire l'avantage fiscal dont bénéficiait le capital emprunté.

Un nouvel impôt régional, IRAP, porte sur la valeur ajoutée, à un taux forfaitaire de 4,25 %. Il permet de réduire la taxation des profits purs et du travail (au détriment de la rémunération du capital emprunté). La mise en place de nouveaux impôts écologistes (taxation des émissions de CO₂) permet une réduction des cotisations sur les salaires. L'Italie est en faveur d'une l'harmonisation fiscale en Europe par l'uniformisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et une taxation minimale des revenus des capitaux des non-résidents.

Au **Royaume-Uni**, la politique fiscale affiche quatre priorités. Pour accroître les incitations au travail, les taux d'imposition des plus bas revenus sont réduits; les familles où les parents travaillent bénéficieront d'un crédit d'impôt (*Working Family Tax Credit*), qui leur assurera un revenu minimal. Pour les familles, les enfants ouvriront droit à un crédit d'impôt (financé par la suppression du crédit d'impôt des couples à un revenu sans enfant). Jusqu'à présent le Royaume-Uni ne tenait pas compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Pour accroître la productivité, la fiscalité des PME sera allégée; la R&D et la formation permanente seront fiscalement encouragées. Enfin, une fiscalité plus écologique est mise en place par l'instauration d'une taxe sur la consommation énergétique des entreprises, compensée par une baisse des cotisations employeurs de 0,5 point. Le gouvernement est très réservé par rapport à toute harmonisation fiscale, qui l'obligerait à augmenter la fiscalité, le priverait de la possibilité de prendre des mesures incitatives ou mettrait en péril le rôle international de la City.

En **France**, le gouvernement Juppé avait engagé une réforme fiscale centrée sur la baisse du taux marginal de l'impôt sur le revenu, censée dynamiser l'économie. La gauche l'a abandonnée car elle favorisait les revenus élevés. La fiscalité des revenus du capital avait été fortement abaissée par les précédents gouvernements de gauche, qui craignaient la fuite des capitaux. Le gouvernement Juppé avait commencé à la restaurer. Ce mouvement a été poursuivi par le gouvernement actuel : tous les revenus du capital paient une taxe de 10 % pour financer la protection sociale. La plupart paient de plus un prélèvement libératoire de 15 %. Aussi le gouvernement est-il très attaché à une harmonisation de la fiscalité de l'épargne en Europe comportant une retenue minimale de 25 % sur les revenus versés aux européens. La substitution de la CSG aux cotisations salariés a permis l'élargissement aux revenus du capital et aux revenus sociaux du financement des assurances maladie naguère financées uniquement par les revenus des actifs.

Un accord s'est fait sur la nécessité de réduire les prélèvements portant sur le travail, en particulier le travail non-qualifié, alors que la gauche a longtemps été réticente envers ces mesures qui se traduisent à court terme par une aubaine pour les entreprises. La réforme de la taxe professionnelle doit aboutir en cinq ans à la suppression de la part salariale de l'assiette (soit une baisse de 2 % du coût du travail). Le gouvernement a décidé d'appliquer un taux réduit de TVA (5,5 % au lieu de 20,6) aux travaux d'entretien des logements des ménages, secteur à fort contenu en main-d'œuvre non qualifiée, même si cette mesure bénéficie surtout aux ménages les plus riches.

L'assiette des cotisations sociales employeurs maladie et famille devait, elle aussi, être élargie. Malheureusement, ce dossier a été mêlé avec celui du passage aux 35 heures pour aboutir à un projet d'une complexité excessive. Plusieurs systèmes cohabiteraient : les entreprises ne

signant pas d'accord sur le passage aux 35 heures continueraient à bénéficier de l'abattement actuel de charges patronales sur les bas salaires (de 15 000 F par an au niveau du SMIC à 0 au-delà de 1,3 fois le SMIC). Celles signant un accord avec les organisations syndicales auraient un abattement plus élevé (de 21 500 F au niveau du SMIC à 4 000 F au-delà de 1,8 fois le SMIC). Celles qui se sont engagées à créer un certain nombre d'emplois auraient un abattement supplémentaire temporaire. Les réductions supplémentaires de cotisations sociales sur les bas salaires, dont le coût serait de 25 milliards, seraient financées par un léger alourdissement de l'impôt sur les bénéfices (le gouvernement a malheureusement rejeté la taxation de l'EBE ou de la valeur ajoutée qui aurait été neutre vis-à-vis de la structure de financement des entreprises) et par les recettes de la taxe générale sur les activités polluantes et de la taxe sur la production d'énergie. L'abattement sur les cotisations lié au passage aux 35 heures, dont le coût serait de 40 milliards, serait financé par des prélèvements sur la Sécurité sociale et les régimes de retraites complémentaires et d'indemnisation du chômage, qui compenseraient les gains faits par des organismes du fait de la réduction du chômage. Mais ces organismes sont réticents à financer des baisses de charges pour les entreprises. Une grande partie des complications provient du choix d'une baisse forfaitaire des cotisations (4 000 F par an), pour augmenter l'incitation des entreprises à bas salaires à réduire la durée du travail : une baisse de 3 points aurait été beaucoup plus facile à mettre en œuvre puisqu'il suffisait de baisser les taux existants. Au total, la réduction de la durée du travail a un important coût résiduel. Il faut que les coûts salariaux des entreprises augmentent ou que les salariés en place acceptent des baisses importantes de salaires ou que soient réalisés des gains importants de productivité, donc que la mesure crée peu d'emplois.

En **Allemagne**, la réforme devrait avoir trois axes. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le gouvernement souhaite abaisser les taux du barème (le taux minimum passerait de 25,9 % à 19,9, le taux maximum de 53 % à 48,5) et relever le seuil minimum d'imposition. La Cour constitutionnelle impose de réduire massivement la fiscalité frappant les familles avec enfants. Ces allègements devraient être financés en partie par des réductions dans les possibilités de déductions fiscales. Pour l'impôt sur les sociétés, le taux d'imposition des bénéfices non distribués passerait de 45 à 40 puis 25 %. En compensation, les possibilités de provisions seraient réduites (en particulier dans les secteurs de l'énergie et des assurances). Enfin, la hausse des taxes écologiques (hausse de la taxe sur les produits pétroliers, taxe sur la consommation d'énergie, nouvelles taxes sur les activités polluantes) devrait permettre une réduction à terme du taux de cotisations sociales, qui bénéficierait aux entreprises et aux salariés. Dans son état actuel, la réforme bénéficierait fortement aux ménages ; les PME et les entreprises de main-d'œuvre seraient gagnantes ; les grandes entreprises seraient perdantes.

De nombreuses réformes sont similaires dans les pays européens : la hausse de la taxation écologique pour financer la baisse des cotisations sociales, des allègements fiscaux en faveur des familles, la baisse des taux couplée à la réduction des possibilités de déductions fiscales. D'autres sont originales en particulier : l'IRAP et la taxation des plus-values latentes en Italie, l'impôt négatif pour les familles qui travaillent au Royaume-Uni, les mesures d'aide à la baisse de la durée du travail en France.

Les politiques sociales

Les partis de gauche se considèrent responsables de la sauvegarde et de la maîtrise du système de protection sociale, gage de la cohésion sociale. Les gouvernements ont renoncé aux grandes réformes, qui consisteraient soit à revenir sur des réformes faites par les gouvernements libéraux précédents, soit au contraire à accélérer l'évolution vers un système à deux vitesses « assistance pour les pauvres ; assurances privées pour les classes moyennes ». Si les politiques sociales ont des orientations spécifiques à chaque pays étudié : meilleure couverture des plus pauvres en France, élargissement du système d'aide sociale en Italie, retour à l'emploi au Royaume-Uni, la question des retraites est une préoccupation commune aux quatre pays. La France, l'Italie et l'Allemagne ont choisi de sauvegarder leur régime de retraite par répartition sans recours massif à la capitalisation.

En **France**, de 1983 à 1996, la croissance des prestations a été de 2,75 % l'an, soit à peu près la croissance potentielle, mais la politique économique n'a pas réussi à maintenir la croissance à son potentiel, ce qui explique les problèmes récurrents de financement de la Sécurité sociale. Dans la période récente, plusieurs mesures ont étendu le champ de la protection sociale (RMI, allocation dépendance, CMU). L'universalité des allocations familiales, supprimée au début du gouvernement Jospin, a été rétablie, mais les familles riches payent plus d'impôt en raison du plafonnement du quotient familial.

Comme M. Juppé l'avait promis, Mme Aubry a mis en place une Couverture médicale universelle. Celle-ci assure à tous les résidents le bénéfice de la Sécurité sociale et fournit gratuitement une couverture complémentaire aux plus pauvres. Le système ainsi mis en place est généreux, mais compliqué et présente des effets de seuil.

La France a un système public de retraite par répartition particulièrement généreux. Depuis 1983, les difficultés de financement des régimes ont conduit le gouvernement de gauche à ne plus indexer les pensions sur les salaires, mais sur les prix. La réforme Balladur en 1993, puis les

accords entre partenaires sociaux dans les régimes complémentaires réduisent nettement les retraites des travailleurs du secteur privé sans toucher à celles des salariés du public. Face au futur vieillissement de la population, le gouvernement Jospin a confié une mission de diagnostic et de concertation au Commissariat général au Plan (Rapport Charpin). Celui-ci préconise d'allonger la durée de cotisations nécessaire pour avoir droit à une retraite à taux plein, mais cela est délicat en période de chômage de masse. Ayant aboli la loi Thomas, qui prévoyait des avantages fiscaux pour les Fonds de pension, le gouvernement doit présenter un nouveau projet dont le contenu n'est pas tranché.

En **Italie**, le principal problème de la politique sociale est celui du système de retraites. En 1993, le gouvernement Amato a réduit le niveau des retraites (baisse des taux de remplacement, limitation des mécanismes d'indexation, recul de l'âge de la retraite). La réforme Dini de 1995 a permis une uniformisation des multiples régimes existant en Italie, un calcul strict des pensions en fonction des cotisations, un certain report de l'âge de la retraite; elle prévoit un examen périodique du système en fonction de l'évolution démographique et économique. Le système par répartition est rationalisé et sauvegardé. La détermination de l'Italie à entrer dans l'euro et les contraintes qui en découlaient pour les finances publiques, ont conduit le gouvernement Prodi à envisager une réforme de l'État-providence. En 1997, la commission Onofri, chargée d'étudier cette question, a suggéré de stabiliser la part des dépenses de protection sociale dans le Pib, qui est voisine de la moyenne européenne, en diminuant la part des retraites au profit des aides sociales, et en associant universalité et sélectivité. Le système serait moins centré vers l'assurance, plus sur la solidarité. La résistance des syndicats (pour le maintien des acquis) et celle du patronat (qui souhaite une protection sociale minimale, à l'américaine) ont freiné l'application de la réforme. La Loi de finances de 1998 a défini pour chaque ménage un Indicateur des Ressources (*Indicatore della situazione economica, ISE*), qui permet de déterminer les droits aux prestations soumises à conditions de ressources. Les réformes butent sur l'absence de consensus politique et syndical. Si l'accord peut se faire sur la nécessité d'augmenter la protection sociale des plus démunis, faut-il en contrepartie réduire les prestations d'assurance des classes moyennes?

Au **Royaume-Uni**, la politique sociale du gouvernement est centrée sur l'objectif de retour à l'emploi (*New Deal ou Welfare to Work*). L'évolution de l'État-providence, notamment dans les années 1970, a conduit un nombre croissant de personnes à vivre de l'aide sociale, devenant équivalente, pour les travailleurs non-qualifiés aux revenus du travail. Le gouvernement conservateur avait déjà mis en place une politique d'incitation au travail, notamment en 1995 avec la *Job Seeker Allowance*, qui rendait les allocations chômage dépendantes de la recherche effective d'un emploi. Le gouvernement actuel a poursuivi cette stratégie,

l'objectif étant de faire retourner sur le marché du travail les travailleurs découragés, en particulier les femmes seules avec enfants, et les handicapés. 1,4 million de personnes bénéficient actuellement des prestations pour handicapés, qui devaient à l'origine en concerner une centaine de milliers. Ceci s'explique par les restrictions apportées aux allocations chômage. Il est certes nécessaire de valoriser les revenus provenant du travail, mais une politique trop brutale peut créer des situations sociales dramatiques. Le Royaume-Uni est certes proche du plein-emploi mais les emplois disponibles sont souvent des emplois à temps partiel et à bas salaires qui ne permettent pas de sortir de la pauvreté (c'est le problème des *poor workers*). Face au développement de la pauvreté, en particulier pour les familles avec enfants, le gouvernement s'est engagé à « construire une société plus juste » et a promis de revaloriser fortement les allocations familiales.

Selon le livre vert sur les retraites publié par le gouvernement en 1998, le système actuel de retraite par répartition devrait être limité aux retraités les plus démunis, tandis que les retraités aux revenus moyens seraient fortement incités, grâce à des déductions fiscales, à souscrire à des retraites par capitalisation. Le niveau de vie des retraités les plus pauvres serait mieux garanti par l'indexation de la garantie de ressources (*Income Support*) sur les salaires et non sur les prix. Le gouvernement choisit nettement le couple « assistance/capitalisation » que les trois autres pays récusent.

En **Allemagne**, le nouveau gouvernement avait remis en cause les réformes restrictives introduites par le précédent : le programme de baisse automatique du taux de remplacement des retraites en fonction de l'évolution démographique et les baisses de prestations de remplacement en cas de maladie ont été abolis. Le souci de rééquilibrer rapidement les finances publiques l'amène maintenant à faire machine arrière ; ainsi la baisse des retraites figure dans le programme de juin 1999. Le système est confronté à des défis importants : il faut arbitrer précisément entre ce que couvre la protection sociale et ce qui doit être laissé à la prévoyance individuelle ; le vieillissement de la population oblige à choisir entre hausse des cotisations et baisse des prestations ; il faut maintenir un certain écart entre les prestations de revenu minimum et les bas salaires. Le gouvernement envisage d'adopter une stratégie *Welfare to Work* inspirée du modèle britannique. En ce qui concerne la santé, le gouvernement envisage surtout une rationalisation de l'offre (augmentation du rôle des généralistes, réduction de la liste des médicaments remboursables et budget global pour les caisses d'assurance-maladie). La Cour constitutionnelle lui impose d'augmenter fortement les allocations familiales pour des raisons d'équité fiscale. Par ailleurs, le gouvernement a introduit des cotisations sociales sur les emplois faiblement rémunérés (moins de 630 marks par mois) qui en étaient exemptés. Cette taxation leur ouvre des droits à retraite mais

fait courir le risque de disparition de ces emplois (ou de leur passage au noir).

Politique industrielle

Depuis le début des années 1980, la politique industrielle se caractérise par une diminution de l'intervention de l'État dans l'organisation du secteur productif. Les pays européens se sont engagés de façon échelonnée dans une logique libérale qui consiste à réduire les interventions publiques, les subventions et les réglementations. Les entreprises publiques du secteur concurrentiel ont été en quasi-totalité privatisées. Ces évolutions ont été favorisées par les bouleversements technologiques (télécommunications notamment) et par la construction européenne qui a visé à l'unification progressive des marchés.

Après la guerre, de nombreux pays européens avaient opté pour une politique industrielle interventionniste, à l'exception notable de l'Allemagne où l'idée d'économie dirigiste était associée au régime nazi³. Les partis de gauche avaient dans leur majorité une idéologie marxiste et étaient favorables à la propriété publique des biens de production. Cette orientation idéologique a été progressivement abandonnée. En Allemagne, le SPD a renoncé à la socialisation des industries en 1958-1959 (programme de Godesberg). Au Royaume-Uni, le parti travailliste conduit par M. Blair a opéré un virage idéologique dans les années 1990, alors qu'en Italie, c'est l'ancien parti communiste qui a orienté le pays dans la voie d'une réduction de l'intervention publique. En France, le pouvoir économique de l'État était très important depuis la Libération et les nationalisations qui l'ont suivie. L'idée que l'État devait piloter l'économie, globalement par le Plan et sectoriellement par la politique industrielle, est longtemps restée dominante. En particulier, le gaullisme voulait défendre la souveraineté nationale par la création de « champions nationaux » et le lancement de grands projets industriels (Concorde, Airbus, centrales nucléaires). Depuis la Libération, la France est le seul grand pays où a été mis en œuvre un programme de nationalisation des grandes entreprises privées, lors de l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981. Après l'échec de cette tentative, la gauche française s'est progressivement ralliée au principe de la propriété privée des moyens de production.

Aujourd'hui, les partis européens de gauche entérinent et poursuivent les politiques de libéralisation engagées par les partis de droite au nom de la meilleure efficacité du marché et du capitalisme.

3. Pourtant le premier grand projet européen, la CECA, était un projet de politique industrielle lancé sous l'impulsion franco-allemande.

Cette politique a aussi eu pour objectif en Grande-Bretagne de réduire le pouvoir des syndicats. Les privatisations s'expliquent aussi par le besoin de recettes pour des États faisant face à la montée de la dette. Les privatisations ont aussi permis d'accroître la taille des marchés financiers. La volonté de développer l'actionnariat populaire a également joué notamment en ce qui concerne les gouvernements de droite en France et au Royaume-Uni.

Le **Royaume-Uni** est le premier à avoir engagé des politiques de déréglementation et de libéralisation. Les conservateurs, arrivés au pouvoir en mai 1979, ont mis en œuvre des mesures radicales qui ont profondément modifié une économie alors très fortement contrôlée par l'État. Ce virage n'a pas été remis en cause par M. Blair dix-huit ans plus tard. Les politiques d'offres introduites par Mme Thatcher ont permis l'ouverture de l'économie britannique à la concurrence par l'abolition du contrôle des changes en 1979 et la diminution des restrictions sur les investissements étrangers. Les prix et la politique du crédit ont été libéralisés (en 1980 le *Competition Act* a supprimé la Commission des Prix). La déréglementation des marchés a été renforcée par un programme de privatisations massives : télécommunications, transport aérien, gaz, charbon, électricité, chemins de fer.

En **France**, dès 1976, le plan Barre avait libéralisé les prix de l'industrie puis des services. La gauche, arrivée au pouvoir avec un programme socialiste, a nationalisé les grandes entreprises et l'ensemble du système bancaire et financier. Mais elle a été incapable d'impulser une gestion différente, de mobiliser les salariés de ces entreprises et de trouver les fonds nécessaires pour développer le secteur industriel public. A partir de 1984, des politiques de rétablissement des profits des entreprises ont été mises en place et la gauche a entrepris une déréglementation de très grande ampleur de la sphère financière. De retour au pouvoir en 1986, la droite a mis en place une politique économique marquée par les déréglementations et les privatisations. Les privatisations ont été interrompues par la gauche à partir de 1988, mais les socialistes n'ont pas remis en cause les mesures prises par la droite. Les privatisations ont repris en 1993 lorsque la droite est revenue au pouvoir et ne se sont pas interrompues avec le changement de majorité en 1997.

En **Italie**, le secteur public est longtemps resté omniprésent dans la sphère productive. La libéralisation n'a été engagée qu'à partir de 1990, essentiellement par la gauche. Jusqu'au milieu des années 1980, les services publics mais aussi de très nombreux secteurs économiques étaient propriété publique. Ils étaient regroupés pour l'essentiel en deux grands conglomérats : l'IRI (Institut pour la Reconstruction Industrielle) et l'ENI (Entreprise Nationale pour les Hydrocarbures). Entre 1992 et 1994, les conglomérats ont été transformés en entreprises publiques contrôlées par le Trésor et des privatisations ont été engagées dans les secteurs financiers et des assurances. Une autorité antitrust a été créée

en 1990 ainsi que des autorités de régulation dans le domaine de l'électricité (1995) et des télécommunications (1997). Des lois concernant les OPA, le secteur bancaire ou les fonds de pension ont aussi été adoptées.

En **Allemagne**, seules quelques grandes entreprises étaient publiques notamment les chemins de fer, la poste ou les télécommunications. Leur privatisation a été engagée par le gouvernement Kohl. L'actuel gouvernement poursuit cette politique qui fait l'objet d'un quasi-consensus. Les Allemands, y compris les syndicats, considèrent que l'État doit intervenir au minimum dans le secteur industriel. Par ailleurs, la dérégulation des prix et des salaires date de l'introduction du Deutschemark en 1948.

Les États ont renoncé progressivement à subventionner les secteurs en difficulté. Ces pratiques ont longtemps perduré malgré leur interdiction par Bruxelles qui voit en elles des distorsions de concurrence. La France par exemple a dû supprimer le système d'aide au secteur textile du plan Borotra et même faire rembourser les entreprises bénéficiaires. Au Royaume-Uni, les subventions en faveur des secteurs en difficulté, très répandues dans les années 1970, ont aujourd'hui quasiment disparu. En Allemagne, les *vieilles* industries (mines de charbon, construction, chantiers navals) sont encore fortement subventionnées mais les pressions sont grandes pour que ces subventions soient réduites. En Italie, les subventions étaient courantes jusqu'au début des années 1990. La restructuration de l'industrie lourde, sous le contrôle de l'IRI, a été financée par le budget. Aujourd'hui, les aides ont été drastiquement réduites. Cependant, les aides sectorielles au secteur automobile (Balladurette, Juppette, Prodette, aides aux préretraites en France) n'ont pas totalement disparu. Le Conseil a accepté en 1999 le principe de la baisse de la TVA sur des secteurs à fort contenu de main-d'œuvre et faisant peu l'objet d'échanges internationaux. En situation de chômage de masse et de forte taxation du travail, il est pourtant fondé de subventionner des secteurs en difficulté, dont les travailleurs, que ce soit pour des raisons de qualifications ou de situations géographiques, ne pourraient en aucun cas retrouver un travail. Le fait est qu'à l'échelle communautaire, les préoccupations de préserver l'emploi de secteurs ou de régions en difficulté pèsent relativement moins qu'à l'échelon national.

Depuis le début des années 1990, la Communauté européenne adopte des directives visant à libéraliser les services publics en Europe dans le but de réaliser un marché unique de l'électricité, du gaz, des télécommunications, du transport aérien, de la poste. La libéralisation se fait progressivement et chaque État a certaines marges de liberté dans l'application des directives. Cette politique repose sur l'idée que le producteur peut être privé à condition que l'État prévoit et régule la fourniture du service public. En Europe, les Britanniques ont été les premiers à privatiser les services publics et à faire jouer la concurrence (ramassage des ordures ménagères, nettoyage de rues). Le seul service public

aujourd'hui non privatisé est la poste. Des autorités de régulation ont été créées. La France s'est moins engagée dans cette voie. L'État reste propriétaire à 100 % d'EDF, de GDF, de la SNCF, du RFF et possède encore 70 % d'Air France et 62 % de France Telecom. Le gouvernement applique les directives européennes *a minima*. Il souhaite conserver la propriété publique du domaine de l'électricité car elle juge ce secteur stratégique et nécessitant des décisions de long terme en particulier s'agissant du nucléaire. Il se montre réticent à l'ouverture du réseau ferré de France aux entreprises ferroviaires étrangères. Il veut éviter, en particulier pour la Poste, une situation où le secteur privé s'emparerait des niches rentables en aggravant ainsi les problèmes du secteur public. En Allemagne, le capital de Deutsche Telekom a été ouvert mais l'État en a conservé 72 %. La Deutsche Bahn a été transformée en société anonyme possédée à 100 % par l'État. Cependant le gouvernement est disposé à poursuivre les privatisations. Le gouvernement italien est également très favorable à la privatisation des services publics. Il ne possède plus que 5 % de Telecom Italia. A court terme il souhaite privatiser l'ENI et l'ENEL (électricité) et ouvrir à la concurrence les services publics locaux (distribution des eaux, transports urbains...). La question des chemins de fer et des services postaux se pose actuellement. Les résistances syndicales sont importantes notamment dans les chemins de fer en raison de l'importance des sureffectifs. Finalement le rythme des privatisations est lent.

Traditionnellement, l'intervention publique dans les secteurs où le marché est théoriquement défaillant passait, aux États-Unis, par la réglementation des entreprises privées et en Europe par la propriété publique. La montée en puissance du libéralisme s'est traduite aux États-Unis par la déréglementation et en Europe par les privatisations. La mise en place de modèles efficaces n'est pas aisée, comme le montrent les dysfonctionnements dans certains secteurs au Royaume-Uni. Le gouvernement actuel a renforcé la régulation des secteurs de l'eau, du gaz et de l'électricité et veut améliorer la qualité du service rendu lors des renouvellements des contrats de marchés publics.

La structure industrielle des pays européens évolue à des rythmes différents. Le capitalisme est depuis longtemps très ouvert au Royaume-Uni et les grandes entreprises y sont, pour la plupart, sous contrôle étranger. Le modèle anglo-saxon privilégie l'intérêt de l'actionnaire et le contrôle par le marché. Le modèle capitaliste allemand, marqué par les liens forts entre l'industrie et le secteur bancaire, résiste. A l'inverse du Royaume-Uni, les entreprises allemandes sont extrêmement fermées. Jusqu'à aujourd'hui, les OPA hostiles étaient impossibles, mais l'Allemagne va devoir changer sa législation pour appliquer la directive européenne adoptée en juin dernier. Par contre, les entreprises allemandes ont réalisé des acquisitions importantes à l'étranger, notamment le rachat de Chrysler (EU) par Daimler ou de *Bankers Trust* (EU) par

la *Deutsche Bank*. En Italie, le capitalisme privé est traditionnellement contrôlé par une oligarchie de « familles industrielles » et structuré autour de quelques banques d'affaires, principalement *Mediobanca*. Les concentrations et l'ouverture sont désormais engagées. Le capitalisme français a toujours été plus ouvert que ses voisins italien et allemand. Le système des participations croisées, qui protégeait les entreprises françaises souvent faiblement capitalisées, est en voie de démantèlement. La crise immobilière des années 1980 a porté atteinte à des piliers du capitalisme français, le Crédit Lyonnais, Suez et Paribas. La faiblesse de la structure capitalistique des entreprises est souvent attribuée à l'absence de fonds de pension. Mais elle s'explique surtout par la structure des placements des ménages qui se détournent des placements en actions pour se polariser sur les placements en obligations (souvent *via* l'assurance-vie) fiscalement privilégiés.

La structure industrielle des pays européens a été profondément modifiée par les privatisations. Les modalités de celles-ci ont été l'objet de débats, notamment concernant le choix entre la constitution de noyaux durs et la vente des actions au public. En France, le gouvernement Balladur a choisi de constituer des noyaux d'actionnaires. Il souhaitait que les privatisations permettent la création de puissantes entreprises privées à capital français. Mais aujourd'hui les États interviennent de moins en moins dans les affaires industrielles. Le gouvernement français a laissé le marché décider dans l'affaire BNP-SG-Paribas. Il semble disposé à ne pas privilégier les acheteurs nationaux, comme le montrent le rachat des AGF par Allianz et la privatisation du Crédit Lyonnais. L'attitude du gouvernement allemand est plus ambiguë. Il s'est opposé à certaines fusions avec des entreprises étrangères au nom de la défense de l'emploi : début 1998, M. Schröder, alors ministre de Basse-Saxe, a nationalisé Salzgitter qui était sur le point d'être rachetée par des autrichiens. Cependant des entreprises étrangères ont pu investir en Allemagne, à l'exemple d'Elf dans les nouveaux *Länder* ou d'Alcatel. On ne sait pas quelle sera l'attitude des gouvernements lorsque des entreprises étrangères chercheront à acheter des entreprises stratégiques de grande taille.

Une modification profonde des systèmes financiers est intervenue en Europe à partir des années 1980. La France et le Royaume-Uni ont été parmi les premiers en Europe à déréglementer et à décloisonner leurs systèmes bancaires et financiers et à ouvrir leurs marchés de capitaux. Au Royaume-Uni, les déréglementations du secteur bancaire sont intervenues dès les premières années du gouvernement Thatcher. En France, la loi bancaire de 1984 a renforcé la concurrence. Le contrôle des changes a été définitivement démantelé fin 1989 et la place financière de Paris a été développée de façon volontariste dans les années 1980. En Italie, la libéralisation a été engagée plus tard : les relations entre banques et entreprises ont été libéralisées en 1993 et un code unifié des

intermédiaires financiers a été adopté. L'Allemagne était moins réglementée que ses voisins mais la place de Francfort s'est fortement développée notamment avec la privatisation partielle de Deutsche Telekom fin 1996. Elle a très rapidement comblé son retard sur Londres et Paris et bénéficie de la présence de la Banque centrale européenne. Les évolutions technologiques ont entraîné des innovations de produits et ont bouleversé le fonctionnement des marchés de capitaux. Au niveau de la Communauté européenne, la liberté totale de circulation des capitaux date de juillet 1990. Le mouvement important de désintermédiation et le développement de la taille des marchés financiers ont été renforcés par l'importance des déficits publics et par les privatisations. Le recours aux financements de marché par les petites entreprises reste plus difficile qu'aux États-Unis mais les dirigeants européens souhaitent le favoriser.

La construction européenne a eu un rôle important dans la mise en œuvre de l'ouverture économique et de la déréglementation des marchés. Les citoyens étaient habitués à vivre dans une économie protégée et peu concurrentielle. Les hommes politiques ont utilisé les impératifs communautaires pour se dédouaner de mesures impopulaires. La substitution de la politique de concurrence à la politique industrielle a été accélérée par les étapes successives de la construction européenne. La Commission européenne est maintenant le véritable pouvoir en ce qui concerne la politique de concurrence. Elle condamne les subventions; elle donne son accord pour les fusions. Elle joue donc un rôle supranational essentiel.

La gauche s'est donc globalement ralliée à une conception économique libérale qui fait des entreprises privées et des marchés les acteurs et les juges suprêmes de la production et de l'allocation des ressources y compris dans les secteurs autrefois jugés stratégiques (industrie lourde et banques). La gauche n'a plus de projet industriel alternatif aux politiques libérales. Au niveau communautaire, l'obsession du respect des règles de concurrence l'emporte sur des soucis d'emploi ou de maintien de l'appareil productif.

Face à la globalisation financière

La globalisation financière aboutit, dans la logique libérale, à un régime de changes flexibles, de Banques centrales indépendantes et de parfaite liberté des mouvements de capitaux. Celui-ci constitue-t-il le régime parfait indépassable? Il présente trois qualités : il fonctionne automatiquement. Chaque pays fixe librement sa politique monétaire et la modifie en fonction de son évolution économique. Chaque pays peut s'endetter relativement facilement. Il présente par contre trois défauts :

— les taux de change et les taux d'intérêt de long terme, fixés par les marchés, fluctuent de façon excessive en raison de l'absence d'une ancre pour les anticipations. Les autorités monétaires ne savent pas exactement quelle sera la conséquence de leurs décisions puisqu'elle dépend de la façon dont celles-ci seront perçues. La politique économique se préoccupe en permanence d'obtenir l'approbation des marchés. Elle sait que toute politique non conforme à l'orthodoxie fait courir le risque d'une sanction par les marchés.

— Les détenteurs de capitaux cherchent la rentabilité maximale. Les gestionnaires de fonds font pression sur les entreprises pour qu'elles pratiquent des politiques rigoureuses en matière d'emploi et de salaire et qu'elles limitent leurs investissements aux niches de rentabilité exceptionnelle. La rentabilité industrielle est sans précaution comparée à la rentabilité de placements exotiques, dont le risque est mal pris en compte. Aussi, le risque est-il grand de voir l'économie asphyxiée par un taux de profit requis trop élevé.

— Se développe une intense activité parasitaire de spéculations sur les taux de change et les taux d'intérêt, ce qui accroît la volatilité des marchés.

Aucun gouvernement ne remet en cause les bases de l'UEM : l'indépendance de la BCE, sa polarisation sur la lutte contre l'inflation, l'absence de coordination organisée des politiques économiques et le Pacte de stabilité. La BCE est Janus à deux faces : d'un côté, elle renforce le poids de l'Europe et sa capacité à influencer l'évolution financière mondiale ; de l'autre, elle renforce le poids des financiers dans la conduite de la politique économique en Europe. La France souhaitait que le Conseil de l'Euro11 ait un rôle en matière de politique de change, mais les faits ont tranché : il n'y a pas de politique de change : le change euro/dollar est déterminé par les marchés. Le Royaume-Uni a préféré garder l'autonomie de sa politique monétaire, mais le *New Labour* a déjà accordé l'indépendance à sa Banque centrale, est explicitement favorable à l'adoption de l'euro et prévoit l'organisation d'un référendum sur la question après les législatives de 2002.

La liberté de circulation des capitaux en Europe, mise en place à partir de 1985, a été un moyen d'unifier l'économie européenne en dépit de la faible mobilité du facteur travail, la mobilité des capitaux s'y substituant. Il en a résulté un accroissement important des investissements directs croisés et des rapprochements entre entreprises ainsi qu'un renforcement de la concurrence en Europe. Compte tenu de l'absence d'accord en Europe sur l'harmonisation fiscale, cette libéralisation entraîne des risques d'évasion fiscale de l'épargne et de concurrence fiscale destructrice. Aucun pays n'envisage de retour en arrière.

Les investissements internationaux ont pris une ampleur sans précédent. Les flux de capitaux sont extrêmement volatils comme l'a montré la succession de crises financières au niveau mondial (Asie, Russie,

Brésil). Les marchés passent par des phases d'engouement et de méfiance, qui induisent des bulles financières et des crises périodiques. Cependant, la gauche au pouvoir ne remet pas en cause la nécessité de l'internationalisation des marchés de capitaux qu'elle juge bénéfique en raison des besoins de capitaux des PVD, de l'épargne excédentaire des pays riches vieillissants et des besoins de diversification de portefeuille. Le projet d'instauration d'une taxe Tobin sur les mouvements de capitaux a des partisans au sein de la gauche française. Bien qu'elle soit contenue dans le programme socialiste aux législatives de 1997, le gouvernement en récuse l'idée aujourd'hui. Par contre, la France a proposé un plan pour lutter contre les paradis fiscaux exotiques et contre le blanchiment des capitaux issus de la criminalité. En Italie, en Allemagne et au Royaume-Uni, la taxe Tobin n'est pas soutenue par les majorités gouvernementales. Plus généralement, soucieux de préserver le rôle de la City, les Britanniques sont très hostiles à tout contrôle ou taxation des mouvements de capitaux.

Faute de réformes radicales, la gauche au pouvoir présente des projets visant à améliorer le fonctionnement et la transparence des marchés financiers internationaux, en particulier dans les pays émergents, par un contrôle prudentiel accru de la part des institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale ou BRI). Faut-il encourager les investisseurs institutionnels à investir massivement à l'extérieur de l'Europe? Est-ce le rôle des organismes publics de vérifier le risque pris dans des placements exotiques en apparence très rémunérateurs? Peut-on laisser certains spéculateurs s'enrichir en sachant que les pertes des perdants seront mises à la charge des contribuables ou des clients des institutions financières? Les besoins de capitaux des PVD ne doivent-ils être satisfaits que *via* des placements spéculatifs risqués ou faut-il faire renaître d'autres formes de coopération passant par des placements moins rémunérateurs mais garantis par les institutions financières publiques des pays du Nord? Il y a là sans doute un déficit de réflexion⁴.

A la réunion du G7 de février 1999 à Petersberg, sous l'impulsion d'Oscar Lafontaine, l'Allemagne, la France et l'Italie s'étaient prononcés en faveur d'une plus grande stabilité des changes entre les trois principales monnaies internationales : dollar, euro et yen. Mais, faute d'accord sur la façon de réaliser cet objectif, celui-ci reste un vœu pieux. Les Britanniques, comme les Américains, sont hostiles à l'établissement de zones cibles; ils pensent qu'une plus grande stabilité des changes sera obtenue automatiquement si chaque pays pratique une « politique économique saine ». Une stabilisation gérée demanderait un accord entre les banques centrales qui renonceraient à fixer librement leur politique monétaire en fonction de la situation conjoncturelle de leur pays.

4. Dont témoigne le rapport d'Olivier Davanne, rédigé à la demande de Lionel Jospin, *L'instabilité du système monétaire international*, CAE, 1999. Excellente description, mais qui ne peut guère guider l'action pour un système plus stable.

Elle demanderait aussi un consensus sur le niveau souhaitable des taux de change réels. Reste qu'une discussion à l'échelle mondiale permettrait que chaque pays mesure mieux les implications globales de son *policy mix*. La France souhaite donner un rôle plus important au conseil ministériel du FMI, qui ferait que la politique de cet organisme serait plus pilotée par les ministres des Finances des grands pays que par son exécutif propre; mais cette proposition se heurte aux réticences des États-Unis.

A cette même réunion, la proposition du président de la Bundesbank, Hans Tietmeyer, de rassembler les institutions financières internationales (le FMI, la Banque mondiale) l'OCDE et les autorités de supervision nationale des sept États dans un Forum de stabilité financière a été adoptée. Celui-ci doit élaborer des règles permettant de décider du moment à partir duquel un pays, une banque, une compagnie d'assurance ou un établissement d'investissement sont dans une situation d'endettement critique.

Au moment des crises financières de 1997-1998, la nécessité d'une meilleure régulation du système financier international a été souvent proclamée. Mais les pays européens n'ont pas réussi à élaborer une position commune sur des propositions spécifiques.

