

Eliane MOSSE

Conseiller de l'IFRI pour le CFA

Merci Monsieur le Président.

Le thème de mon intervention tel qu'il est indiqué dans le programme est :

« Le champs économique est-il suffisamment couvert ? La concertation des politiques conjoncturelles et sociales »

C'est un sujet très vaste et tellement vaste qui pourrait, je pense, alimenter un séminaire tout entier et nous pouvons d'ailleurs peut-être envisager de l'inscrire dans notre programme de travail 2004. Et comme c'est un sujet extrêmement vaste, vous comprendrez Monsieur le Président que je ne peux pas le traiter en dix minutes. Je choisirai donc de le traiter en cinq minutes, c'est à dire de poser quelques questions pour alimenter la discussion.

I. Les instruments d'une politique économique existent-ils ?

Je mets évidemment de côté la politique monétaire et l'Euro, dont M. NAUSCHNIGG va nous parler. Mais hors politique monétaire, ces instruments existent-ils ?

Oui, ils existent. Il y a de multiples structures de définition de la politique économique et plus précisément de la politique conjoncturelle, et de multiples places de surveillance de cette politique économique.

Au niveau politique, je citerais le Conseil européen, qui fixe les priorités de la politique économique et sociale. Nous avons ensuite le Conseil économique et financier, l'ECOFIN, qui réunit les Ministres de l'Economie et des Finances des 15 pays membres et qui fixe des grandes orientations de politique économique, ce que dans notre jargon nous appelons les « GOPE », en ligne avec les priorités données par le Conseil européen.

Et c'est évidemment à l'intérieur du Conseil économique et financier, le Conseil EURO, le Conseil de l'Eurogroupe, qui exerce un rôle extrêmement important de définition de ces grandes orientations, qui en fixe les orientations et en assure le suivi.

On notera que le Parlement européen est informé des décisions. Il n'a pas un rôle décisionnel, mais il est informé. Au niveau technique, on peut citer le Comité économique et financier, le Comité de politique économique, de multiples groupes de travail, groupes d'experts à court terme etc..., qui, sur la base des informations fournies par les services de la Commission, Eurostat essentiellement, fournies également par les pays membres, par exemple la Direction de la Prévision pour la France, le WIFO pour l'Autriche etc..., Sur la base de ces multiples informations, une analyse de la situation économique est faite et qu'une surveillance réciproque peut ensuite s'exercer des pays les uns par rapport aux autres et bien sûr de la Commission par rapport aux différents pays membres.

Donc les instruments d'une politique économique et les instruments d'une concertation des politiques économiques existent. Formellement c'est incontestable. Mais en fait on peut s'interroger sur l'efficacité de ces instruments, et si l'on peut s'interroger sur

l'efficacité de ces instruments, c'est qu'il y a, je crois, beaucoup d'ambiguïtés sur les objectifs de la politique économique et donc sur l'adéquation entre objectifs et instruments.

C'est la seconde question que je voudrais poser :

II. Quels sont les objectifs des politiques économiques, des politiques conjoncturelles ?

Pour les politiques monétaires, là encore c'est clair, il y a un objectif qui est la stabilité des prix et qui prime tous les autres. D'ailleurs c'est le seul. Pour les autres aspects de la politique économique, quels sont les objectifs ?

Là il y a une grande ambiguïté, parce qu'il y a confusion entre les objectifs finaux et les instruments ou objectifs intermédiaires. Les objectifs finaux, quels sont-ils ?

Le Pacte de stabilité et de croissance et la « stratégie de Lisbonne » nous disent que les « *Etats-membres doivent conduire leur politique économique en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union Européenne qui sont la croissance et l'emploi* ». Voilà donc les objectifs finaux : la croissance et l'emploi.

Mais ces objectifs finaux ne sont pas chiffrés. On ne dit pas « il faut que les pays aient une croissance d'au moins X %, aient un chômage qui ne dépasse tel ou tel pallier etc... ». Ils ne sont pas chiffrés.

Par contre, les instruments de réalisation de ces objectifs finaux, c'est à dire les objectifs intermédiaires, sont, eux, chiffrés. Et en particulier, on connaît bien, car ils sont dans le domaine public, les fameux objectifs d'équilibre des finances publiques, le déficit ne devant pas dépasser 3% du PIB et d'endettement public le plus faible possible, et en tout cas inférieur à 60% du PIB.

Bien sûr, ces objectifs intermédiaires sont fixés en tendance, par exemple la Belgique est considérée comme un bon élève de l'Union européenne pour avoir ramené un taux d'endettement public de 140% du PIB au début des années 1990 à seulement 100% aujourd'hui. Mais même si ces objectifs intermédiaires sont considérés en tendance, ce sont eux, et les événements tout à fait récents le montrent, qui dictent les différentes procédures de contrôle qui consistent en des « alertes », des « avertissements », et pour finir des sanctions... dont nous voyons aujourd'hui comment elles s'exercent ou menacent de s'exercer par rapport, par exemple, à l'Allemagne et à la France.

III. Quelques pistes de réflexion pour le futur

Je m'inspirerais des recommandations du rapport Sapir, analyse très intéressante d'un groupe d'experts de pays membres de l'Union Européenne plus de la Pologne, rapport publié en juillet 2003 qui s'intitule : « An Agenda for a Growing Europe ».

Que propose ce document pour qu'il y ait une meilleure concertation des politiques conjoncturelles et une distinction plus claire entre objectifs finaux et objectifs intermédiaires ?

D'une part, il faut certes continuer à avoir des objectifs budgétaires intermédiaires, ainsi « 3% - 60% », garants d'une discipline budgétaire par les pays membres. Mais il faudrait que le chiffrage soit doublement flexible en fonction de la phase du cycle

économique où se trouve le pays et en fonction de son niveau de développement. Bien sûr avec l'arrivée de pays dont le niveau de développement est inférieur à celui des pays actuellement membres, cette différenciation prend tout son importance.

De plus, il faudrait que les « condition exceptionnelles », pour lesquelles il est admis que les objectifs intermédiaires ne sont pas réalisés - actuellement la condition exceptionnelle, c'est une récession au moins égale à un recul de 2% du PIB - soient modifiés et s'exercent dès qu'il y a récession (par exemple au sens donné par les experts américains : trois trimestres successifs de recul, même minime, de l'activité).

Troisièmement, il ne faudrait pas se contenter - et cette proposition me paraît très intéressante - de surveiller les pays en difficulté, mais également de faire en sorte que les pays en bonne santé engrangent les bénéfices de cette bonne santé, et au lieu de dépenser inconsidérément, placent leurs surplus budgétaires dans un fond d'action qui pourrait être utilisé pour les « rainy days », pour les « journées pluvieuses ». Le rapport propose la constitution de « rainy days' fund », sorte de fond d'action conjoncturelle, qui permettrait d'aider au niveau communautaire les pays en phase de basse conjoncture et ayant de ce fait des difficultés à réaliser les objectifs budgétaires. Cela éviterait que la politique budgétaire n'exerce des effets pro-cycliques.

Par ailleurs, et je pense que M. NAUSCHNIGG ne sera peut-être pas tout à fait d'accord avec cette proposition, le rapport estime qu'il faudrait que la coordination se fasse pour l'ensemble des pays et non pas seulement pour les pays de l'Euroland. L'année prochaine 13 pays ne seront pas dans l'Euroland. Et puis il y a aujourd'hui des pays d'importance qui ne sont pas dans l'Euroland, le Royaume-Uni bien sûr, et les pays prospères de l'Europe du nord et il faudrait que la concertation des politiques économiques se fasse aussi avec eux.

Par ailleurs, s'il convient que la BCE continue à être indépendante, peut-être faudrait-il, et ce sera certainement difficile à obtenir - inscrire dans ses objectifs, non pas la stabilité des prix seulement, mais également ce que font certaines banques centrales - comme la Banque Nationale Suisse: la stabilité, la croissance et le plein emploi. C'est également la pratique de la FED qui a privilégié tout au long des années 90 et aujourd'hui encore, à côté de la stabilité des prix, la croissance de l'activité.

En conclusion, le Pacte de stabilité et de croissance existe, mais il est beaucoup critiqué en ce moment. Alors une double interrogation se pose :

1. Est-il bon ?

S'il est bon, il ne faut pas trop le malmené et accepter trop d'exceptions, de remises en cause. Parce que s'il est constamment remis en cause, il n'aura plus de crédibilité.

2. Est-il mauvais ?

S'il est mauvais, s'il n'a pas participé en particulier à une bonne réalisation des objectifs finaux de croissance et de plein emploi, il faut certainement le modifier. Et peut-être est-ce le bon moment, puisque nous sommes à un tournant de la vie de l'Union avec l'élargissement et l'adoption de la Constitution.

Merci Monsieur le Président.