

LACUNES DU TRAITÉ ET CONFLITS D'INTÉRÊTS

MANFRED J.-M. NEUMANN,

*DIRECTEUR DE L'INSTITUT D'ÉCONOMIE POLITIQUE
DE L'UNIVERSITÉ DE BONN*

L'Europe est sur la voie de l'union. Dans la réconciliation franco-allemande, on a trouvé une nouvelle formule miracle qui permet de créer une Europe capable de surmonter la confrontation douloureuse et vaine des nations qui la composent.

Les libéraux espèrent la naissance d'une Europe qui élargirait le domaine de la liberté de ses citoyens à de multiples points de vue, en ouvrant à l'individu de plus grandes possibilités d'épanouissement et d'affirmation de soi.

Les contours de la future organisation collective de l'Europe sont encore flous. Le système politique européen se conformera-t-il à la vision d'un Charles de Gaulle d'une Europe des patries ou bien prendra-t-il la forme d'un Etat fédéral ? Cette question reste pour l'instant sans réponse. Une Europe des patries avec une politique extérieure et de défense soumise au vote, des frontières internes ouvertes, un marché commun et peut-être une monnaie commune garantirait mieux qu'un Etat fédéral qu'on n'en vienne pas à une harmonisation outrancière des conditions de vie dans les Etats Membres de l'Union économique et monétaire. Mais cette solution pourrait provoquer le retour de courants ultra-nationalistes des plus bornés.

La solution alternative, un Etat fédéral, induirait un processus de décomposition des Etats-nations et préviendrait aussi le danger d'une confrontation renouvelée des peuples.

En tout cas, un système fédéral écarte un autre danger : l'érosion des droits originels des Etats-membres et des régions, une centralisation rampante du pouvoir et une éviction progressive des principes libéraux par une intervention de l'Etat centralisé.

Selon son article fondamental, le Traité de Maastricht s'oriente plutôt vers un Etat fédéral. Cependant, il n'y a eu aucun véritable accord en matière d'union politique. L'essentiel des taxes du Traité sont consacrés à l'Union économique et monétaire.

Celle-ci doit être ici soumise à un examen critique. C'est l'intérêt bien compris des citoyens de tous les états qui veulent y entrer.

On pourrait objecter que le jeu n'en vaut pas la chandelle car il ne s'agit là que d'une ébauche de traité qui ne pourra entrer en vigueur, du fait du non des Danois.

D'un point de vue purement juridique, ce traité apparaît comme une simple esquisse. Si cela devait s'avérer exact, il faudrait chercher d'autres solutions.

On arriverait alors à une nouvelle ébauche de Traité qui aurait quelques chances de présenter des améliorations. Plus fondamentalement, on peut argumenter que la primauté a été donnée à l'union politique, de sorte que les considérations économiques passent en retrait. C'est en tous cas un jugement de valeur que de dire qu'une critique économique du Traité est impossible. Et cela reste cependant le devoir des économistes que de nous faire prendre conscience des lacunes du Traité.

Ainsi même si le Traité devait entrer en vigueur tel quel, il serait toujours possible de parvenir à un consensus, dans la Communauté européenne, autour d'une interprétation améliorée de celui-ci.

L'Union monétaire : à quelle vitesse ?

L'élément le plus important de l'Union monétaire est sans aucun doute l'adoption d'un taux de change bilatéral non-renégociable.

Si proches que soient les situations d'équilibre économique général des pays candidats à l'entrée, il est impensable de ne pas prendre en compte les graves perturbations particulières à chaque pays.

Quoiqu'il en soit, nous sommes actuellement encore loin de cette échéance. Ainsi le chômage en France, en Grande-Bretagne et en Italie, est élevé et augmentera encore, ce qui laisse à penser que les taux de change réels sont plutôt dénaturés. On peut considérer cela, au moins pour partie, comme la conséquence directe d'une dictature du Mark : la Bundesbank n'admet pas la moindre baisse des taux car elle entend maîtriser l'inflation allemande, qui est relativement forte. Le Mark subit pourtant une réelle pression à la hausse du fait de l'énorme besoin en capitaux entraîné par la réunification : de ce fait et aussi longtemps que toute réévaluation nominale du Mark lui sera interdite dans le cadre du S.M.E., la Bundesbank n'a guère le choix.

Un réalignement qui interviendrait dans un avenir proche avantagerait tous les participants. Il réduirait l'inflation en Allemagne et rendrait possible une baisse des taux en Europe.

Le fort taux de chômage des principaux partenaires de l'Allemagne peut ainsi être considéré comme la conséquence d'une « dictature des taux de

change bilatéraux fixes ». Aussi, avec un tel système, l'entrée en vigueur, prévue pour 1997, de l'Union économique et monétaire semble bien compromise.

Certes le chômage n'est pas encore un critère officiel, mais il ne serait pas raisonnable de commencer l'Union économique et monétaire avec un chômage important. Il ne faudrait en effet pas s'attendre à atteindre la stabilité par l'Union économique et monétaire alors que les banques centrales européennes se verraient aussitôt soumises à une forte pression politique afin d'engager une politique monétaire expansionniste.

L'Union économique et monétaire entrera en vigueur lorsque un assez grand nombre d'économies publiques auront suffisamment progressé sur le chemin de l'équilibre de l'économie réelle. Peut-être en sera-t-il ainsi dès la fin des années 90, mais le début du siècle prochain semble une échéance plus raisonnable.

Personne ne peut se permettre de commencer l'Union économique et monétaire par une période de stabilité suivie d'une crise politique.

Un délai pour la mise en place de l'Union économique et monétaire, tel qu'il devrait être exigé, n'impliquerait pas forcément une stagnation européenne. A contraire cela encouragerait l'intégration si chaque pays et plus particulièrement ceux qui ne le faisaient pas jusque-là, se décidaient plus rapidement pour consolider de manière durable les finances de leur Etat et n'attendaient pas que l'U.E.M. soit effective pour transformer leurs banques centrales en institut indépendant du gouvernement.

La France a engagé des réformes conséquentes et donnerait le bon exemple en n'ajournant pas plus longtemps celle des statuts de sa banque centrale.

123

Des critères de convergence insuffisants

Les critères de convergence fixés par le traité de Maastricht en ce qui concerne le budget des pouvoirs publics, le taux d'inflation, le niveau des taux d'intérêt et la stabilité du change ne sont pas convaincants. Aucune réforme de fond ne s'impose aux Etats-membres pour atteindre les objectifs ainsi fixés. Ces conditions trop vaguement formulées laissent le champ libre à la politique pour décider quels pays auront le droit d'entrer dans l'Union économique et monétaire.

En premier lieu, l'adoption d'une mesure en valeur relative et non absolue pour la stabilité des prix (par exemple de 0 à 2 %), et ce, bien qu'il soit plusieurs fois question dans le Traité du noble objectif de stabilité des prix, est insuffisant.

A ce propos, le débat reste ouvert afin de savoir si on doit choisir comme cible le taux d'inflation du pays le plus performant ou bien celui des trois

premiers. Cette dernière solution semble être la plus vraisemblable. Aussi l'Union démarrera-t-elle en 1997 ou en 1999 avec un taux d'inflation relativement élevé ou réduit selon la valeur des trois plus faibles taux d'inflation obtenus au cours des dernières années.

En 1991, la 3^e performance a été réalisée par la Belgique. Que l'on y ajoute le supplément d'inflation d'1,5 % dont on nous explique qu'il sera autorisé, et on arrive jusqu'à un taux d'inflation moyen de 4,7 % qui devra être toléré... Seuls les pays d'Europe du Sud et la Grande-Bretagne ne remplissent pas cette condition.

Le critère de convergence en matière de taux d'intérêts se révèle être encore plus inadapté. Le niveau moyen des taux à long terme ne pourra excéder de plus de 2 % les taux d'intérêts correspondants au pays dont le taux d'inflation est le 3^e plus faible.

Là aussi, seuls les pays du Sud de l'Europe n'ont pas rempli ce critère en 1991.

Le critère suivant, à savoir une stabilité suffisante des cours du change ouvre un remarquable champ d'interprétation.

Sur deux ans il ne peut y avoir de dévaluation ou de forte tension dans les marges de fluctuation du S.M.E. L'exclusion ne vaut cependant que si l'on procède à une dévaluation de son propre chef. Ainsi une dévaluation proposée par ses partenaires ne compte pas.

De ce fait, le critère perd beaucoup de sa valeur.

De plus, ce que l'on doit comprendre sous le vocable « une forte tension sur les taux de change » reste mal défini.

Ces critères de stabilité des prix et de convergence des taux de change ne présentent donc aucune difficulté à respecter. D'autant plus que les variations des taux et du change sont aussi déterminées par les anticipations sur le long terme donc sur l'appartenance ou non à l'Union. L'union implique que les cours du change soient définitivement fixés et que les taux d'intérêt s'harmonisent entièrement, nonobstant quelques différences minimes de prime de risque en raison de l'endettement de l'Etat.

Si le gouvernement d'un pays réussit à convaincre les marchés financiers que l'entrée dans l'Union pourra être négociée par la politique, hors de toute considération économique, les forces spéculatrices du marché devront alors se soucier de l'harmonisation des taux d'intérêt et de la stabilité du change dès les années qui précèdent l'Union.

Enfin, une situation financière des pouvoirs publics stable est nécessaire à long terme.

Il serait d'une grande naïveté de croire qu'il est prévu d'appliquer strictement les critères d'un ratio d'endettement de 60 % et d'un ratio de déficit de 3 % exprimés par rapport au P.I.B.

En premier lieu les pays qui remplissent le critère de la dette pourront se

permettre, exceptionnellement, un déficit dans les limites des 3 % autorisés.

En deuxième lieu, des pays dont le ratio de déficit est bien au-dessus des 60 % (comme par exemple la Belgique, l'Italie ou l'Irlande) mettront plusieurs années pour atteindre ce ratio. Le critère perd donc pratiquement tout son sens.

Et de fait, le texte du Traité prévoit que même les pays très endettés seront susceptibles d'entrer dans l'Union dès que leur ratio de déficit et leur ratio d'endettement seront « aux alentours » de la limite des 3 % et des 60 %.

Finalement, il y a là aussi un certain degré de liberté politique. En effet, un protocole concernant les critères de convergence supposerait au départ une situation financière durablement stable, c'est-à-dire que le Conseil de l'Europe ne pourra examiner aucune décision entérinant un déficit excessif.

Ce seront donc là encore des questions d'opportunité politique qui décideront si une telle entérination se fera ou non.

Considérée dans son ensemble, la formulation des critères de convergence reflète la primauté accordée à une Europe politique qui veut ostensiblement une Union rapide et étendue.

Il faut bien admettre que l'occasion unique d'engager une réforme de fond des structures inefficaces des politiques fiscales grâce à une condition d'entrée suffisamment sévère, a été manquée.

125

*Dans quelles mesures la Banque centrale européenne
sera-t-elle indépendante ?*

En ce qui concerne la future Banque centrale européenne, le Traité envisage bien un statut d'indépendance qui copie celui de la Bundesbank à de nombreux égards, mais il reste encore de nombreuses lacunes à combler.

Avant tout, il faut préciser l'importance des réglages de procédures et des instruments de politique monétaire nécessaire pour assurer un passage d'une politique monétaire menée par des états individuels à une politique monétaire commune, et ce, dans une conjoncture économique stable présentant le moins de tensions possible.

Il n'y aura de stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie européenne que si les membres du Conseil de la banque centrale européenne et de la plus haute assemblée de décision, font de cet objectif la ligne de conduite de leur action et la défendent avec persévérance en cas de conflit avec les intérêts des gouvernements des pays-membres ou de la commission européenne. C'est pourquoi l'assurance de leur indépendance personnelle revêt une importance autant considérable. Dans cette perspective, le règlement fixé à Maastricht n'est pas du tout satisfaisant.

Ce seront jusqu'à six membres du directoire de la Banque centrale

européenne et douze gouverneurs des banques centrales nationales qui siègeront au conseil de la Banque centrale européenne.

Pour assurer leur indépendance, il leur sera expressément interdit de quérir ou de se conformer à des directives extérieures. Mais la dépendance politique prend des formes bien plus subtiles.

Il est étonnant que les membres du directoire ne puissent avoir qu'un mandat unique et seulement pour huit ans. Ce changement fréquent entraîne non seulement un gaspillage objectif et injustifié de compétences, mais menace l'indépendance même des membres du directoire. En effet, ils seront préoccupés par leur carrière future, à moins qu'ils n'aient atteint un âge assez avancé. Il serait ainsi peu surprenant qu'un ministre, passant d'une fonction politique au directoire de la Banque centrale européenne, garde à l'esprit son prochain retour à la politique.

Au lieu de cette durée limitée du mandat fixée à Maastricht, un renouvellement automatique des mandats favoriserait bien plus des comportements d'indépendance, ne serait-ce qu'en dégageant ces professionnels de la nécessité et de l'intérêt de trouver une future situation politique.

La durée de la fonction des Gouverneurs nationaux est réglementée de manière parfaitement insuffisante par le traité de Maastricht, alors que ceux-ci devraient occuper les deux tiers des sièges du Conseil de la Banque centrale européenne.

En effet, les statuts ne garantissent pas une durée suffisante aux fonctions de Gouverneurs mais fixent simplement une durée minimal de cinq ans avec une mesure supplémentaire : les Gouverneurs ne pourront pas être révoqués prématurément. Certes, l'interdiction d'une révocation prématurée représente un progrès par rapport à la plupart des statuts des banques centrales, mais pour une durée de fonction de seulement 5 ans, cela n'a pas grand intérêt.

Le fait que la question d'une renomination ne soit même pas évoquée dans les statuts et que par là on s'en remette à la compétence des règlements des Etats-membres est plus grave. Ce n'est pas assurément pas par inadvertance.

Un pronostic, probablement erroné, voudrait que la plupart des pays de la Communauté européenne limitent la durée des fonctions de leurs gouverneurs à cinq ans, mais prévoient la possibilité d'un possible renouvellement.

Par cette habile manière de faire, on encourage déjà activement de nombreuses tractations politiques.

Et pourtant il serait possible, sans changer la proposition du traité, de rendre la position des gouverneurs nationaux plus indépendante. Cela pourrait se faire dans le cadre d'une directive supplémentaire qui établirait un règlement communautaire de base pour la forme des statuts des banques centrales nationales.

L'influence du directoire de la Banque centrale européenne est nettement affaiblie par rapport à celle de la Bundesbank. En effet, il faut bien se rendre compte que certains gouverneurs nationaux, étant des personnalités politiques, seront nommés et renommés par leur gouvernement, et de ce fait influenceront à l'intérieur du conseil de la Banque centrale européenne sur la politique monétaire européenne bien plus longtemps que les membres du directoire, qui ne peuvent rester plus de huit ans.

De plus, la dimension politique de l'Europe qui est encore peu claire (un Etat fédéral ou une sorte de confédération) fait plutôt naître chez les gouverneurs le sentiment d'être des délégués de leur nation que des mandataires de l'Europe pour veiller à la stabilité de la monnaie commune.

Alors que la politique monétaire est confiée à la Banque centrale européenne, l'Article 3 du Traité laisse son corollaire, la politique des changes, à la compétence du Conseil des Ministres.

Le privilège de fixer le système de taux de change pourrait bien cependant ne pas signifier grand chose : un système tripolaire (avec le Dollar et le Yen) de cours du change fixes ne serait de toute façon pas viable.

Le droit qu'a le Conseil des Ministres de décider des grandes orientations de la politique de change que la Banque centrale européenne doit ensuite exécuter grâce à une politique d'intervention, implique que la banque centrale européenne peut être liée à des objectifs généraux en matière de taux de change.

127

Ces coupes dans l'indépendance de la Banque centrale européenne au travers des orientations de la politique de change aboutiront à subordonner la politique monétaire à des contraintes de conjoncture politique. Bien sûr, le Traité précise que ces orientations ne devront « en rien porter préjudice à l'objectif principal qu'est la stabilité des prix ». Mais cette formule magique, si souvent utilisée dans le Traité, n'assurera qu'une faible protection à la Banque centrale européenne : en pratique ce sera le diagnostic d'une des autorités contre celui de l'autre. D'ailleurs, même si cette précaution permettait de repousser l'une ou l'autre proposition, la Commission et le Conseil des Ministres pourraient toujours amener, par de nouvelles propositions, la Banque centrale européenne à négocier sa politique.

D'un point de vue général, la Banque centrale européenne ne sera pas aussi indépendante que la Bundesbank, mais il ne faut pas forcément s'attendre à ce qu'une politique monétaire permissive soit à l'ordre du jour. Cependant, affirmer que la monnaie européenne n'en cédera en rien au mark en matière de stabilité, n'en reste pas moins fondé.

La politique financière des Etats dans l'Union monétaire

Un soutien de la politique financière des Etats-membres s'impose pour

maintenir stable à long terme la future monnaie européenne. Tant que d'importants déficits seront tolérés, il sera difficile de renverser la vapeur : les expériences négatives des Etats-Unis ou de l'Italie nous le montrent clairement.

A partir d'un certain point, les gouvernements jugeront trop élevés les coûts politiques d'une consolidation : les hausses d'impôts et les réductions drastiques des dépenses sont difficiles à faire admettre à la population.

A cela s'ajoute, ce qui aggrave la situation, des hausses d'imposition qui entraînent, en présence d'un marché des capitaux performant et d'une monnaie commune, la fuite des capitaux et de la force de travail qualifiée. Ceci alors que les déficits peuvent très bien être financés à coûts réduits. Ces deux aspects favorisent le laxisme des états en matière de politique budgétaire.

De ce fait, le règlement de base de la Communauté européenne doit, d'un point de vue économique, établir des règles en ce qui concerne la politique financière des Etats-membres, même après la mise en place de l'Union, et veiller à leur respect. Les limites supérieures fixées (un ratio d'endettement de 60 % et un ratio de déficit de 3 %) ne reflètent pas un choix trop strict.

Le ratio d'endettement dépasse la part des réserves publiques en capitaux dans une économie de marché développée, et le ratio de déficit laisse une marge de manœuvre suffisante pour éviter une réduction des dépenses qui deviendrait alors procyclique en cas de récession. Cela suppose naturellement qu'en temps normal, on se situe sensiblement sous la barre des 3 %.

De toute manière, comme nous l'avons déjà évoqué, ces deux critères ne seront pas strictement appliqués, ce qui peut se justifier pour certains cas et dans certaines conditions.

Cependant, si ces critères ne sont pas respectés dès la mise en vigueur de l'U.E.M., la discipline des Etats-membres en matière de politique financière pourrait bien disparaître rapidement.

Toujours dans cet ordre d'idées, des limites supérieures concernant les ratios de déficit et d'endettement devraient systématiquement être fixées. Elles sont simplement consignées dans un protocole destiné à être remplacé plus tard, au moment de l'Union, par des « dispositions appropriées ».

De ce fait, un nouvel affaiblissement n'est pas à exclure.

Quelle est la valeur de ces règles ? Seule la pratique nous le montrera. Finalement, tout dépendra de la volonté politique de la Commission et surtout du Conseil européen pour faire appliquer ces règles, si besoin, sous la menace de sanctions.

Il faut s'attendre à de terribles conflits, chaque fois que devront être admis dans l'Union des Etats dont la situation politique intérieure ne leur permettra pas de mener une consolidation budgétaire efficace.