

PARLEMENT EUROPEEN



Direction générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL

LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES
2002

Série Affaires économiques

ECON 129 FR

PARLEMENT EUROPEEN



Direction générale des Études
DOCUMENT DE TRAVAIL

LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES
2002

IAIN BEGG, JACQUES LE CACHEUX, WOLFGANG WESSELS, INGO LINSENMANN.
(Association d'études politiques transeuropéenne (ADEPT))

Série Affaires économiques
ECON 129 FR
7-2002

Cette étude a été demandée par la commission économique et monétaire du Parlement européen dans le cadre du programme annuel de recherche.

La présente publication est disponible en:

DE, EN (original), FR.

Auteurs: Association d'études politiques transeuropéenne (ADEPT) et les instituts qui en sont membres. Groupe d'experts: Iain Begg, Jacques Le Cacheux, Wolfgang Wessels (coordinateur de projet), Ingo Linsenmann (rapporteur). Les informations relatives aux différents pays ont été rassemblées par les experts nationaux des instituts de la TEPSA sur la base d'un questionnaire rédigé par le groupe d'experts.

**Fonctionnaire
responsable:**

Ben Patterson
Division Affaires économiques, monétaires et budgétaires
Tél.: (352) 43 00-24114
Fax: (352) 43 00-27721
Email: gpatterson@europarl.eu.int

Manuscrit achevé en janvier 2002.

Pour obtenir des copies papier, adressez-vous au:

Service des Publications
Tél.: (352) 43 00-24053/20347
Fax: (352) 43 00-27722
Email: dg4-publications@europarl.eu.int

Pour des plus amples informations sur les publications de la DG IV:

www.europarl.eu.int/studies

Luxembourg, Parlement européen, 2002

ISBN 92-823-1656-4

Les opinions exprimées dans le présent document de travail sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

© Communautés européennes, 2002

Imprimé à Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	v
1. <i>LES NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN</i>	v
2. <i>LA MISE EN ŒUVRE DES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE ET DE STABILITÉ DANS LES ÉTATS MEMBRES</i>	vii
2.1. <i>L'évolution macro-économique</i>	vii
2.2. <i>Les recommandations des GOPE sur la politique budgétaire</i>	viii
2.3. <i>Les recommandations des GOPE sur les marchés du travail</i>	ix
2.4. <i>Les recommandations des GOPE sur les marchés des produits, l'esprit d'entreprise et l'économie de la connaissance</i>	x
2.5. <i>Les recommandations des GOPE sur l'efficacité et l'intégration des marchés des services financiers de l'UE</i>	xii
2.6. <i>Les recommandations des GOPE sur la durabilité environnementale</i>	xiii
3. <i>LA CONVERGENCE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE</i>	xiii
4. <i>LES RECOMMANDATIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN</i>	xiv
4.1. <i>Sur l'adaptation des procédures des cycles de suivi des politiques macro-économiques</i>	xiv
4.2. <i>Sur la structure des grandes orientations des politiques économiques</i>	xv
4.3. <i>Sur les propositions politiques</i>	xv
4.4. <i>Sur le rôle futur du Parlement européen dans le processus de coordination macro-économique en Europe</i>	xvii
 PARTIE I – LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE DANS L'UE	 1
Chapitre I – <i>LES NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE: UN RÔLE MINEUR POUR LE PARLEMENT EUROPÉEN ?</i>	1
Chapitre II – <i>LES RETOMBÉES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE DANS LES ÉTATS MEMBRES</i>	4
2.1. <i>La sensibilisation des acteurs politiques nationaux</i>	4
2.1.1. <i>Les grandes orientations des politiques économiques</i>	4
2.1.2. <i>La position du Parlement européen à propos des GOPE</i>	7
2.1.3. <i>Les programmes de stabilité et de convergence</i>	8
2.1.4. <i>La position du Parlement européen à propos des programmes de stabilité et de convergence</i>	10
2.2. <i>L'élaboration des politiques économiques</i>	10
2.2.1. <i>La cohérence des GOPE par rapport à l'orientation générale des politiques économiques des États membres</i>	10
2.2.2. <i>Évaluation du rapport de mise en œuvre de la Commission pour l'an 2000</i>	12
2.2.3. <i>Les mesures institutionnelles dans les États membres</i>	12
Chapitre III – <i>CONCLUSIONS</i>	14
 PARTIE II – LA MISE EN ŒUVRE DES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET DES PROGRAMMES DE STABILITÉ ET DE CONVERGENCE	 17
Chapitre IV – <i>ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISE EN ŒUVRE DANS UNE PERSPECTIVE TRANSNATIONALE</i>	17
4.1. <i>Les politiques macro-économiques axées sur la croissance, la stabilité, la qualité et la viabilité des finances publiques</i>	17
4.2. <i>Dynamiser les marchés du travail</i>	24
4.3. <i>Assurer le fonctionnement efficace des marchés de produits (biens et services)</i>	28
4.3.1. <i>L'achèvement du marché intérieur</i>	28
4.3.2. <i>Le renforcement de la concurrence</i>	29
4.4. <i>Promouvoir l'efficacité et l'intégration des marchés financiers de l'UE</i>	30
4.5. <i>Encourager l'esprit d'entreprise</i>	31
4.5.1. <i>L'instauration d'un environnement favorable à la création d'entreprises</i>	31
4.5.2. <i>Encourager la prise de risques</i>	33
4.6. <i>Favoriser l'économie de la connaissance</i>	33
4.6.1. <i>Promouvoir la croissance économique</i>	33
4.6.2. <i>Stimuler la R&D et l'innovation</i>	34
4.6.3. <i>L'accès et l'utilisation des TIC: éducation et apprentissage</i>	35
4.7. <i>Améliorer la durabilité environnementale</i>	36

Chapitre V –	<i>APERÇU DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES GOPE ET DES PROGRAMMES DE STABILITÉ ET DE CONVERGENCE DANS LES PAYS CONCERNÉS</i>	39
5.1.	<i>Belgique</i>	39
5.2.	<i>Danemark</i>	41
5.3.	<i>Allemagne</i>	43
5.4.	<i>Grèce</i>	46
5.5.	<i>Espagne</i>	48
5.6.	<i>France</i>	50
5.7.	<i>Irlande</i>	53
5.8.	<i>Italie</i>	55
5.9.	<i>Luxembourg</i>	57
5.10.	<i>Pays-Bas</i>	59
5.12.	<i>Portugal</i>	64
5.13.	<i>Finlande</i>	66
5.14.	<i>Suède</i>	68
5.15.	<i>Royaume-Uni</i>	71
Chapitre VI –	<i>APERÇU DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DANS LES PAYS CONCERNÉS</i>	74
PARTIE III –	LA CONVERGENCE ET LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES	77
Chapitre VII –	<i>LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE MONDIALE</i>	77
Chapitre VIII –	<i>L'OBJECTIF DE LA CONVERGENCE</i>	78
8.1.	<i>Le maintien de la stabilité des prix</i>	79
8.2.	<i>Le maintien de la stabilité budgétaire</i>	79
8.3.	<i>La convergence des taux de change et des taux d'intérêt à long terme</i>	80
8.4.	<i>Conclusions</i>	81
BIBLIOGRAPHIE	87

GRAPHIQUES ET TABLEAUX

GRAPHIQUE 1.1.	LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES DANS L'UE (ART. 99 DU TRAITÉ CE).....	3
TABLEAU 4.1.1.	CROISSANCE DU PIB (EN % PAR AN).....	18
TABLEAU 4.1.2.	L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DES FINANCES PUBLIQUES.....	20
TABLEAU 4.1.3.	L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DES FINANCES PUBLIQUES.....	22
TABLEAU 4.1.4.	DETTE PUBLIQUE.....	23
TABLEAU 4.2.1.	TAUX DE CHÔMAGE STANDARDISÉS (EN %)	25
TABLEAU 6.1.	APERÇU SYNTHÉTIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES GOPE 2001	75
TABLEAU 7.1.	LES PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES: APERÇU RÉCENT	77
TABLEAU 8.1.1.	LES PRIX À LA CONSOMMATION.....	82
TABLEAU 8.2.1.	LES PRÊTS (+) OU EMPRUNTS NET (-) DES GOUVERNEMENTS.....	83
TABLEAU 8.2.2.	LA DETTE DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX.....	84
TABLEAU 8.3.1.	LES TAUX DE CHANGE NOMINAUX BILATÉRAUX VIS-À-VIS DE L'ECU ET DE L'EURO (1970-2003).....	85
TABLEAU 8.3.2.	LES TAUX D'INTÉRÊT À LONG TERME (1986-2001).....	86

RESUME

La première partie de cette étude analyse le rôle du Parlement européen face aux nouveaux modes de gouvernance introduits ces dernières années dans la politique économique européenne. Le chapitre I est consacré au niveau communautaire, tandis que le chapitre II se penche sur les États membres, en particulier sur la sensibilisation des acteurs nationaux et sur le fonctionnement de la coordination des politiques macro-économiques. Le chapitre III contient des conclusions quant à l'élaboration de la politique économique européenne et au rôle du Parlement européen. Elles portent à la fois sur les niveaux de décision communautaire et nationale et sont à la base de quelques-unes des recommandations faites au PE, qui figurent à la suite de ce résumé.

La deuxième partie de l'étude aborde la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et des programmes de stabilité et de convergence dans les États membres, sans les scinder, puisque ces programmes et les avis du Conseil Ecofin qui les concernent sont pris en considération dans les GOPE qui sont adoptées quelques mois plus tard¹. Face à l'intérêt dont ont témoigné les députés européens lors de la présentation du rapport provisoire à la commission économique et monétaire le 3 décembre 2001, nous avons examiné plus en détail la situation économique actuelle et les prévisions pour 2002, en particulier après les attentats du 11 septembre. L'évaluation transnationale du chapitre IV renvoie aux recommandations générales du GOPE, tandis que le chapitre V présente les conclusions pour chaque pays. Cette analyse intersectorielle des recommandations pays par pays s'est limitée aux grandes lignes de l'évolution dans chacun d'eux, en fonction des quatre domaines d'application des GOPE 2001: la politique budgétaire, le marché de l'emploi, le marché des produits et l'économie de la connaissance, et les marchés des capitaux. Les rapports sur les États membres ne détaillent pas chacune des recommandations, mais le chapitre VI en fournit un aperçu synthétique. Plusieurs recommandations générales au Parlement européen ont été rédigées sur la base des analyses présentées dans la partie II.

La troisième et dernière partie de l'étude présente la conjoncture économique mondiale et analyse les perspectives de reprise économique dans l'Union européenne (chapitre VII). Elle examine également, sur la base des critères énoncés à l'article 121 du traité CE, l'évolution de la convergence de l'économie et de la politique économique jusqu'en 2003 au départ des révisions récentes (chapitre VIII).

1. *LES NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN*

Les gouvernements ont créé un mécanisme complexe de réglementations qui permettent aux acteurs nationaux et européens de participer au cycle de la décision politique européenne et d'utiliser des instruments qui ont des répercussions croissantes sur les politiques nationales. Toutefois, les nouveaux modes de gouvernance de la politique économique européenne, comme la méthode ouverte de coordination, n'offrent au Parlement européen que peu de possibilités d'accès et d'influence par rapport aux méthodes communautaires traditionnelles.

Les mécanismes "souples" de coordination des politiques économiques n'autorisent guère une large participation des institutions européennes autres que la Commission. Le Parlement jouit "uniquement" d'un droit de consultation préalable et de droits d'information a posteriori. Sa marge de manœuvre dans le contexte plus large de la politique macro-économique est

¹ Cette présentation s'inspire de la structure provisoire de l'offre initiale. Elle a été jugée plus efficace et évite de trop nombreuses redites.

également nettement différente de celle dont il bénéficie dans d'autres domaines. En effet, le dialogue macro-économique l'exclut explicitement, tandis que la méthode ouverte de coordination, largement centrée sur les États membres, avec certaines missions dévolues à la Commission, ne lui donne qu'un rôle restreint, voire nul. Le Parlement n'est guère plus impliqué dans les travaux préparatoires de la réunion du Conseil européen appelée à se tenir désormais chaque printemps.

Le Parlement européen se voit donc réduit à un rôle d'observateur, mais a la possibilité de formuler des commentaires. Les procédures essentiellement intergouvernementales mises en place pour garantir le fonctionnement du processus de surveillance multilatérale empêchent la tenue d'un large débat européen sur les choix économiques. Il est souhaitable que les mécanismes décisionnels de coordination des politiques macro-économiques des États membres soient rendus plus ouverts et plus démocratiques.

Les États membres ne sont pas légalement tenus d'appliquer les recommandations contenues dans les grandes orientations des politiques économiques. Pour que celles-ci soient un élément efficace de la coordination de ces politiques, elles doivent pouvoir s'imposer à l'attention des acteurs nationaux. Les procédures décisionnelles de cette gouvernance économique à plusieurs niveaux et leur calendrier revêtent à cet égard une importance critique. Tout indique que depuis quelques années, les acteurs nationaux s'intéressent de plus en plus aux GOPE. Cette sensibilisation est allée de pair avec une meilleure appréciation de l'interrelation entre les différents éléments de la politique macro-économique (en particulier dans la zone euro) et avec l'approche plus vigoureuse que l'Union européenne a adoptée depuis que le Conseil européen de Lisbonne, en 2000, a fixé des objectifs économiques à moyen terme.

Malgré la sensibilisation grandissante des responsables gouvernementaux aux GOPE et leur reconnaissance publique, et même si certains États membres ont commencé à adapter leurs systèmes nationaux à la politique macro-économique, leurs parlements accordent une attention variable aux GOPE et aux procédures parlementaires consacrées à leur mise en œuvre dans les États membres. Dans plusieurs pays, les orientations ne sont pratiquement pas évoquées dans les débats parlementaires. Elles n'ont été discutées que dans de rares cas, à propos soit de recommandations précises, soit de la procédure de coordination dans son ensemble, le meilleur exemple étant le débat du Parlement irlandais sur la recommandation du Conseil. Sinon, la sensibilisation du grand public à cette nouvelle forme de gouvernance européenne semble nettement moins développée. Le débat politique est très loin du contenu réel des GOPE et leur couverture médiatique est quasiment inexistante, à l'exception de l'Irlande. Il est d'ailleurs frappant de constater combien les médias sont beaucoup plus attentifs au pacte de stabilité et de croissance.

La situation n'est guère plus encourageante pour ce qui est de la sensibilisation des acteurs nationaux aux résolutions du Parlement européen au sujet des GOPE: peu d'États membres les prennent réellement en considération.

Cela dit, l'orientation générale des politiques économiques nationales correspond largement à la ligne tracée par les GOPE. À certains égards, les recommandations générales "disent l'évidence" et contiennent des thèmes "qui sont de toute manière à l'ordre du jour". Chacun admet que les GOPE permettent à la fois une évaluation des résultats et entourent de nouvelles perspectives d'action politique. Elles alimentent le débat politique et lui apportent sans conteste une valeur ajoutée. Dans certains pays, elles débouchent même sur des améliorations de la politique économique et génèrent des retombées positives dans tous les États membres, sans imposer pour autant de "modèle" unique.

Néanmoins, tous les États n'appliquent pas strictement les recommandations contenues dans les grandes orientations, que ce soit les recommandations générales ou celles qui les concernent directement. Dans ces situations, celles-ci sont tout au plus un point de discussion politique, quand elles ne sont pas purement et simplement ignorées. C'est surtout, mais pas exclusivement, en matière de politique budgétaire que les choix politiques nationaux peuvent entraîner une hiérarchisation différente des objectifs, d'autant que les GOPE n'ont aucune force contraignante et sont considérées comme des orientations, comme leur nom l'indique, et des recommandations. Toutefois, il n'existe pas de divergence claire entre les objectifs à moyen et à long terme fixés au niveau européen et les politiques des États membres. Tout au plus discerne-t-on au Royaume-Uni une opposition philosophique aux prévisions budgétaires à moyenne échéance, mais qui est loin de la non-conformité absolue.

2. *LA MISE EN ŒUVRE DES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE ET DE STABILITÉ DANS LES ÉTATS MEMBRES*

2.1. **L'évolution macro-économique**

L'économie de l'Union européenne a accusé un ralentissement manifeste au cours du second semestre 2001. Elle devrait éviter la récession en 2002, mais sa croissance devrait être inférieure aux prévisions, un phénomène qui devrait d'ailleurs caractériser tous les pays développés. Les prévisions de croissance de l'UE pour 2002 ont été ramenées à 1,4 % (1,3 pour la zone euro), alors que les estimations laissent supposer un chiffre de 1,7 % en 2001 (1,6 pour la zone euro). Alors que le taux central d'inflation n'a pas diminué, le taux de base devrait être tombé à 2,0 % en décembre. Dans la plupart des pays, l'inflation se situe actuellement à des planchers historiques. Les prévisionnistes envisagent qu'elle continuera de baisser au début de 2002, surtout si les prix pétroliers restent proches de leur niveau actuel.

Le côté positif du récent recul économique est le relâchement généralisé des pressions à la hausse des salaires qui se fera jour à mesure que les négociateurs verront se réduire leur marge de revendication d'augmentations salariales allant bien au-delà du taux d'inflation, ce qui permettra aux États membres au marché de l'emploi relativement étroit de mieux contenir celle-ci. Quelles que soient les conséquences que pourraient avoir une modification des réglementations du marché de l'emploi, le chômage devrait croître de 0,3 % dans la zone euro et dans l'UE en 2002.

À la suite des mesures relativement décisives prises par les autorités monétaires de part et d'autre de l'Atlantique et grâce à la santé raisonnablement bonne des principaux paramètres économiques, le ralentissement sera vraisemblablement de courte durée. Malgré les incertitudes qui subsistent quant aux perspectives de reprise économique dans l'Union européenne et quant à l'époque où elle interviendra, il fait peu de doutes qu'elle sera influencée par le comportement de l'économie américaine. Les prévisionnistes s'accordent pour annoncer que celle-ci atteindra son niveau le plus bas au début de 2002, avec un taux de croissance compris entre 0,5 et 0,7 %, qu'elle connaîtra ensuite une relance marquée et que la croissance retrouvera en 2003 les taux qu'elle affichait en 2000. L'économie européenne devrait suivre un mouvement semblable et renouer dès 2003 avec un taux de croissance variant entre 2,6 et 2,9 %. Du point de vue macro-économique, il est vrai que les turbulences géopolitiques postérieures au 11 septembre ont sans doute prolongé la décélération économique à court terme en aggravant l'incertitude des marchés, mais elles ne risquent pas d'affaiblir le potentiel de croissance à moyen terme des économies industrielles avancées.

2.2. Les recommandations des GOPE sur la politique budgétaire

Les recommandations des GOPE sur la politique budgétaire doivent être revues à la lumière du ralentissement économique plus accentué que prévu en 2001, en particulier depuis le mois de septembre. Pour les pays dont la situation budgétaire est encore à une certaine distance de l'équilibre ou de l'excédent, la consolidation des finances publiques est devenue une des principales priorités politiques.

En 2001, plusieurs États membres ont enregistré des résultats économiques inférieurs aux prévisions des GOPE 2001. Si les événements du 11 septembre ont manifestement aggravé le déclin économique de la planète, ils ne sont évidemment pour rien dans la récession de l'économie européenne entamée au printemps de l'an dernier ni dans ses répercussions considérables sur plusieurs États membres. Les réformes structurelles n'ont pas été suffisamment profondes pour améliorer notablement la résistance de l'économie de la zone euro aux chocs exogènes.

L'évolution récente a empêché beaucoup de pays d'atteindre les objectifs budgétaires fixés dans les programmes de stabilité et de convergence et répétés dans les GOPE. Le budget public moyen de l'Union européenne, net des produits de la vente des licences UMTS, est estimé à -0,5 % du PIB pour 2001, ce chiffre étant légèrement meilleur pour les trois pays non-membres de la zone euro, pour laquelle la Commission prévoit un déficit global de -1,1 % du PIB, ce qui signifie que les finances publiques des douze pays qui la composent se sont détériorées pour la première fois depuis 1993. Les résultats des États membres seront donc en deçà des objectifs énoncés dans la deuxième mise à jour des programmes de stabilité et de convergence, à raison de 0,5 % du PIB pour la zone euro et de 0,3 % pour l'UE tout entière. Compte tenu de l'essoufflement de l'économie et de l'action des stabilisateurs automatiques, ces chiffres ne sont pas inquiétants outre mesure, bien qu'ils brisent l'élan vers la consolidation budgétaire amorcée en 1993.

Plusieurs États déjà épinglés dans les GOPE parce qu'ils risquaient de s'écarter des objectifs fixés ont connu la plus forte détérioration de leurs finances publiques. D'autres, au contraire, pourraient aller au-delà de ces objectifs, même si certains auront eu la tâche facilitée par la prudence des hypothèses des actualisations des programmes. Par contre, d'autres pays risquent de ne pas parvenir à la situation d'équilibre ou d'excédent budgétaire envisagée. Si les stabilisateurs automatiques n'avaient pas fonctionné, l'ampleur de la récession aurait pu être plus grave. En outre, certains États membres ont réagi en cours d'exercice en procédant à des révisions budgétaires, essentiellement pour empêcher des débordements de leurs dépenses, et ont ainsi évité une détérioration plus nette de leurs finances. Dès lors que les objectifs fixés doivent être atteints sur l'ensemble du cycle économique et non d'année en année, de légers déficits ne doivent pas être considérés comme alarmants.

Au moment de l'élaboration de leur budget pour 2002, les pays qui étaient déjà proches de l'équilibre ou de l'excédent ont suivi, dans les grandes lignes, les recommandations qui leur conseillaient de préserver cette situation. L'Irlande, la Finlande et surtout la Grèce ont diminué sensiblement les prévisions d'excédent faites dans la mise à jour de 2000 parce que leurs aménagements budgétaires ont été moins radicaux que dans d'autres pays. Du point de vue de l'équilibre macro-économique, cette situation n'a rien d'inquiétant dans la mesure où elle reflète l'action des stabilisateurs automatiques, mais ces pays avanceront plus lentement sur la voie de la résorption de leur dette publique.

Parmi les quatre pays de la zone euro qui accusent des déficits publics importants, l'Allemagne est le cas le plus préoccupant, avec un déficit qui devrait se situer entre 2 et 2,5 %. Pour la France, la mise à jour du programme de stabilité prévoit une position fiscale globalement neutre pour 2001-2002 (avec un déficit de 1,4 %). Le déficit du Portugal devrait

diminuer, mais pas en deçà de 1,6 % (le programme prévoit 1,8 %). Enfin, pour l'Italie, la Commission entrevoit un déficit de 1,2 % en 2001 et 2002, mais le gouvernement envisage, lui, de le ramener à 0,5 % en 2002. Il faut préciser que ces projections seront influencées par la conjoncture économique générale de l'Union et par les changements politiques. Si la reprise se manifeste avec la rapidité et l'ampleur que les prévisionnistes annoncent, tous les pays devraient voir leur situation budgétaire s'améliorer mais, si la récession se prolonge, ils seront dans un plus grand inconfort. En tout cas, passé cette crise, les pays dont le budget est en déséquilibre devront prendre des mesures pour respecter leur engagement d'atteindre l'équilibre ou l'excédent à la fin de la période couverte par le programme de stabilité, c'est-à-dire pour 2004.

Quelques États membres ont mis en œuvre les recommandations visant à rendre leur régime fiscal et leur système de prestations plus favorables à l'emploi, sans négliger la nécessité de la consolidation budgétaire, et celles visant à promouvoir la qualité des dépenses publiques. Le défi qui les attend consiste à présent à entretenir la volonté politique de maintenir ces caps structurels. Plusieurs États membres n'ont enregistré que de modestes avancées, centrées sur des réformes de leurs systèmes fiscaux, qui ont débouché, en général, sur un allègement de leur charge d'imposition, et axées aussi sur des réformes de leur sécurité sociale, en particulier leurs régimes de retraite.

En Suède, la principale préoccupation que pose le programme de convergence tient à la faiblesse de la couronne. Le gouvernement estime que celle-ci est sous-évaluée et qu'elle ne reflète pas les paramètres fondamentaux que sont la forte croissance et la faible inflation que le pays connaît. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille s'attendre à ce que la Suède intègre le mécanisme des taux de change (MCE II). Enfin, le Royaume-Uni reste sous la menace d'un conflit entre la "règle d'or" énoncée dans le code national de stabilité budgétaire et les critères budgétaires à moyen terme contenus dans le programme de stabilité et de convergence.

2.3. Les recommandations des GOPE sur les marchés du travail

En 2001, le développement de l'emploi dans l'Union européenne s'est ralenti sensiblement et ne devrait atteindre que 1,1 %. Ce tassement devrait se poursuivre en 2002 jusqu'à un taux de 0,2 % (d'après les prévisions économiques actuelles) avant de remonter à 1,0 % en 2003. Dans la zone euro, le taux d'emploi devrait rester plus ou moins inchangé en 2002, à 62,1 %. Cela signifie que la création d'emplois connaîtra un coup d'arrêt pour la première fois depuis le processus de Luxembourg et aussi que le taux de chômage harmonisé, après avoir maintenu son recul en 2001 (il était de 7,8 % dans l'ensemble de l'UE en novembre), repartira à la hausse en 2002 (+0,3 %), pour atteindre 8,6 % dans la zone euro et 8,0 % dans l'UE. Cette recrudescence sera cependant atténuée par un accroissement plus lent de la main-d'œuvre.

Les recommandations des grandes orientations des politiques économiques en matière d'emploi portent sur un large éventail d'aspects, car la physionomie des marchés du travail dans les États membres est elle-même très disparate. Dans l'ensemble, et compte tenu du caractère à moyen terme des recommandations, on peut affirmer que les États membres les respectent, car la plupart ont appliqué les mesures conseillées ou sont en train de le faire. Il est cependant trop tôt pour évaluer celles-ci en détail. Beaucoup de pays doivent d'ailleurs encore fournir un effort plus intense et plus ciblé, car des carences structurelles importantes subsistent: le taux de chômage reste élevé, en particulier parmi les jeunes, des écarts significatifs demeurent entre l'emploi des hommes et des femmes, et le taux d'emploi des travailleurs âgés est encore trop faible.

Certains pays ont orienté leur politique du marché de l'emploi vers le secteur de l'accueil de l'enfance et d'autres services d'assistance, par exemple en augmentant leurs taux d'allocations familiales, en multipliant les crèches ou en favorisant l'intégration des travailleurs handicapés. D'autres ont encore des efforts importants à fournir dans ces domaines. Aucune de ces mesures ne sera néanmoins suffisante pour porter l'emploi au niveau convenu, en particulier l'emploi des femmes. Si la participation des femmes au marché de l'emploi était plutôt élevée ces dernières années, c'est en raison du grand nombre d'emplois à temps partiel qu'elles occupent. Peu de pays appliquent une politique globale d'égalité hommes-femmes sur le marché du travail. Ils sont encore moins nombreux à mener une politique générale en faveur des travailleurs âgés et se limitent à des mesures fragmentaires et peu cohérentes. Ceux où le taux d'emploi de cette catégorie de travailleurs pose un problème spécifique ont introduit des restrictions à leurs régimes de retraite anticipée. Certaines réformes visant à accroître la flexibilité du marché du travail semblent avoir eu moins d'effets que prévu et doivent donc être améliorées.

La réduction de la fiscalité du travail, soit générale, soit spécifiquement axée sur certaines catégories de la main-d'œuvre, par exemple les travailleurs à bas revenu, comme l'ont fait plusieurs pays, peut contribuer utilement à la croissance de l'emploi. Beaucoup d'États membres ont agi dans ce sens, même si les coûts salariaux et non salariaux restent élevés chez quelques-uns. Certains espèrent faciliter la création d'emplois en diminuant les taux d'imposition marginaux ou en augmentant les aides publiques, notamment en faveur des contrats à temps partiel. Beaucoup de pays ont poursuivi leurs efforts pour réduire l'imposition des sociétés et multiplier les incitants à la création d'emplois. Dans l'ensemble, les allègements fiscaux ont cependant été modestes, à l'exception de ceux axés sur les emplois à petit revenu.

Peu de choses ont également changé en ce qui concerne la mobilité des travailleurs à l'intérieur des États membres et entre eux, et peu de signes indiquent une mobilité transnationale des sans-emploi pour chercher du travail.

Les GOPE stipulent que des mesures de certification des compétences, des capacités et des programmes de formation devraient accompagner une stratégie cohérente d'apprentissage tout au long de la vie. Or, peu de pays disposent d'une telle stratégie. Beaucoup doivent poursuivre leurs efforts pour encourager des moyens alternatifs de formation et d'accès à l'emploi, en particulier en améliorant la qualité de la formation continue par la mise en œuvre de stratégies efficaces.

Toutes les recommandations des GOPE ne rejoignent cependant pas les préférences des États membres en matière de politique intérieure. C'est notamment le cas de celles qui préconisent des réductions d'impôts, bien qu'elles aient été énoncées dans le contexte de la réforme du marché du travail.

2.4. Les recommandations des GOPE sur les marchés des produits, l'esprit d'entreprise et l'économie de la connaissance

Les recommandations des GOPE sur les marchés des produits et l'économie de la connaissance sont destinées à promouvoir la mise en œuvre complète du marché unique, l'intensification de la concurrence, les efforts d'encouragement de l'esprit d'entreprise ainsi que l'accroissement des investissements dans la R&D, l'innovation, les technologies de l'information et de la communication (TIC) et les systèmes d'éducation et de formation.

Au cours des six derniers mois, tous les pays, sauf deux, ont progressé dans la transposition de la législation sur le marché unique. Ils sont actuellement au nombre de cinq à avoir ramené à 1,5 % leur déficit de mise en œuvre de cette législation avant le Conseil européen du

printemps 2002 à Barcelone. L'un est proche de ce critère et plusieurs autres ont réalisé des progrès importants. En moyenne, le déficit de transposition était de 2,0 % en novembre 2001. Tous les États membres n'avaient mis en œuvre que 90 % des directives communautaires, et ce pourcentage ne dépassait pas 75 % (quand il n'était pas nettement inférieur) dans des domaines tels que les transports ou la politique des consommateurs.

Plusieurs États membres ont progressé dans l'ouverture du domaine de leurs marchés publics. Certains ont mené à terme la mise en œuvre des directives communautaires en la matière et d'autres ont continué à développer la mise en ligne de leurs appels d'offres. La valeur des marchés publics diffusés ouvertement est passée de 11 % de la valeur totale de ces marchés en 1997-1999 à 15 % en 2000. Il subsiste cependant de profonds écarts entre les États membres, allant de 6 à plus de 20 %. Plusieurs pays ont poursuivi leurs réformes de l'exécution administrative des marchés publics, par exemple en centralisant ceux-ci dans un seul organisme.

En ce qui concerne l'intensification de la concurrence dans les industries de réseau, la libéralisation progresse plutôt lentement. Certains États membres ont réformé leurs autorités de réglementation afin de promouvoir une concurrence efficace sur les marchés du gaz et de l'électricité, tandis que, dans certains secteurs, la concentration s'est accrue en prévision de l'instauration d'un marché paneuropéen, avec pour conséquence un renforcement des positions dominantes sur les marchés intérieurs. Les institutions européennes devraient viser l'ouverture complète des marchés du gaz et de l'électricité d'ici à 2005.

Les États membres se sont bien comportés dans le domaine de la réduction du niveau général des aides d'État par rapport au PIB et dans celui de la transparence des politiques d'aides publiques. Entre 1997 et 1999, la proportion des aides d'État par rapport au PIB a diminué de 30 % dans l'ensemble de l'Union. La proportion communautaire moyenne avoisinait 1 %, les extrêmes étant d'environ 0,5 % et de plus de 1,5 %. La plupart des États membres ont redirigé graduellement ces aides vers des objectifs horizontaux qui ne sont pas orientés sur des entreprises, des secteurs ni des régions spécifiques. Les aides circonstanciées ont également été réduites substantiellement. La création du tableau de bord de la Commission sur les aides d'État devrait soumettre les pays qui ne respectent pas ces objectifs à une pression de leurs pairs et devrait les dissuader de revenir à une attitude plus laxiste en ces temps économiquement plus difficiles.

À propos des recommandations visant à encourager l'esprit d'entreprise et la mise en place d'un environnement propice à la création d'entreprises, la situation incite à un optimisme prudent. Le contexte administratif et réglementaire varie cependant beaucoup d'un État à l'autre, tandis que tous les pays continuent d'introduire des réglementations trop rapidement. Les principaux domaines qui devraient faire prioritairement l'objet de mesures de simplification du contexte réglementaire sont l'emploi et les conditions de travail, les paiements et les restitutions de TVA, la conformité des produits et les certificats d'agrément.

Tous les États membres ont entamé des efforts en vue de promouvoir l'esprit d'entreprise, dès le système d'enseignement et parmi les entrepreneurs potentiels. Tous enregistrent d'ailleurs une amélioration de leurs résultats dans les domaines de la recherche scientifique et de l'innovation. Certains pays se rapprochent de la moyenne, ceux qui étaient déjà à la pointe continuent d'améliorer leur situation, mais il en est d'autres où la recherche et le développement technologiques et l'innovation sont nettement en perte de vitesse. La position des quatre plus grandes économies européennes s'améliore, mais reste en deçà de la moyenne communautaire.

Des différences subsistent également entre les États à propos du taux effectif d'imposition des entreprises. Les progrès de l'harmonisation de la TVA sont lents: faute d'accord sur ce plan au

sein du Conseil, les démarches de simplification des obligations des agents économiques en matière de TVA restent largement vaines.

Les secteurs qui connaissent la plus forte croissance de l'emploi à court terme en Europe restent ceux qui ont un haut niveau d'emploi dans le domaine des TIC ou des hautes technologies et/ou ceux qui nécessitent des effectifs hautement qualifiés (comme le reflète d'ailleurs le niveau d'enseignement élevé de leur personnel). Les écarts entre les États membres sur le plan de la croissance de la productivité sont la conséquence non seulement de différences dans l'utilisation des TIC, mais aussi du processus de rattrapage. Malgré le récent revers de l'économie, la demande à long terme de travailleurs qualifiés dans les TIC demeure élevée. Les estimations indiquent que la pénurie de qualifications dans ce secteur devrait atteindre 1,5 millions de travailleurs en 2003.

Des statistiques récentes soulignent qu'en dépit du rôle important que jouent les investissements dans la R&D dans l'évolution vers l'économie de la connaissance, les dépenses générales des États membres dans ce domaine n'ont pas augmenté significativement ces dernières années. Les écarts se sont même creusés entre eux, accentuant le clivage nord-sud. Certains pays ont fixé des objectifs d'accroissement de leurs quotas de R&D, qu'ils ont assortis d'aides financières et d'incitants fiscaux pour les entreprises. Le renforcement de la compétitivité européenne passe par une meilleure participation du secteur privé à la commercialisation des résultats de la R&D et à l'instauration d'un "espace européen de la recherche".

Les statistiques relatives à l'accès et à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication sont encourageantes. Les ménages ayant accès à Internet sont passés de 28 % en 2000 à 38 % en 2001. Quelques États membres se sont attelés à mettre en place un cadre réglementaire pour le secteur des TIC, à développer "l'administration électronique" et à améliorer leurs mesures fiscales d'incitation aux investissements dans ce secteur.

Des efforts particuliers ont été entrepris en 2001 en faveur de l'enseignement électronique ou *e-learning*, tant de la part des entreprises que des gouvernements et des administrations. Plusieurs pays se sont efforcés de consolider la formation avancée de leurs ressources humaines dans les domaines des sciences et des technologies et ont lancé des initiatives destinées à encourager la coopération entre les entreprises et les réseaux de R&D. Dans ce contexte, l'analyse détaillée des critères de l'apprentissage à vie dans la société de l'information nécessitera une redéfinition des connaissances de base, afin d'y inclure, par exemple, les nouveaux moyens d'information et de communication.

2.5. Les recommandations des GOPE sur l'efficacité et l'intégration des marchés des services financiers de l'UE

Les recommandations des GOPE sur les marchés des capitaux portent en particulier sur la législation des marchés des valeurs mobilières, sur le plan d'action pour les services financiers (PASF), sur les marchés des capitaux à risque et sur le contrôle prudentiel des marchés financiers. Depuis l'adoption des orientations 2001, le PASF a beaucoup progressé. À la mi-décembre 2001, vingt-cinq des quarante-deux mesures qu'il contient avaient été mises en œuvre, même si, pour certaines, les institutions sont en retard sur le calendrier. Il appartiendra aux États membres de veiller à les transposer dans leur législation nationale dans les délais impartis.

La mise en œuvre du plan d'action sur le capital-investissement (PACI) a également bien avancé, bien que l'intégration des marchés financiers européens soit loin d'être terminée. Les investissements dans le capital-risque en Europe ont triplé entre 1998 et 2000, tandis que ceux dans le capital d'amorçage ont quadruplé. Néanmoins, exprimés en pourcentage du PIB,

les investissements dans le capital-risque sont très variables d'un État à l'autre. En plus des améliorations du côté de l'offre, des mesures supplémentaires doivent être prises pour améliorer le versant de la demande, en particulier pour aider les PME à créer de nouvelles entreprises et à exploiter des idées neuves. Cependant, la récession économique généralisée et les troubles que traversent les marchés boursiers affecteront indéniablement les investissements dans les capitaux à risque et demanderont de plus gros efforts aux États membres pour poursuivre la réforme de la fiscalité des entreprises. La plupart sont néanmoins en progrès sur ce plan.

Les GOPE insistent beaucoup sur l'assouplissement des législations sur les faillites. La quasi-totalité des États membres admettent l'importance de cet enjeu, mais seuls quelques-uns ont entamé, voire terminé, l'aménagement de leur législation dans ce sens.

Enfin, dans le domaine du contrôle prudentiel, plusieurs pays ont poursuivi soit la mise en œuvre des législations récemment adaptées, soit le processus législatif devant mener à la création d'instances de contrôle intégrées pour les divers services financiers. Cependant, dans certains États, les nouveaux mécanismes mis en place font l'objet de controverses.

2.6. Les recommandations des GOPE sur la durabilité environnementale

Les recommandations des GOPE sur la durabilité environnementale étaient intégrées aux recommandations générales. Il est difficile de tirer des conclusions à ce stade en raison de la diversité des mesures prises et des champs d'action visés. Néanmoins, on peut constater une modeste évolution vers l'application d'instruments basés sur le marché pour atteindre des objectifs environnementaux et on note des efforts entrepris par les États membres pour soutenir l'innovation technologique. Cependant, il reste à la plupart à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie nationale de développement durable, car de nombreuses mesures sont encore trop fragmentées. Les démarches d'intégration au niveau national ou européen restent des exceptions.

L'inscription du développement durable parmi les grands principes de la politique économique et fiscale des États membres sera le défi majeur qu'ils devront relever demain pour soutenir l'innovation et l'investissement, et créer et combiner des avantages sociaux, économiques et environnementaux.

3. LA CONVERGENCE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

L'objectif de la convergence est encouragé au niveau européen par la coordination plus étroite des politiques économiques des États membres en général, et, en particulier, par les grandes orientations des politiques économiques et le processus de surveillance à plusieurs niveaux. La convergence revêt une utilité évidente alors que l'interdépendance économique à l'intérieur de l'Union s'accroît, notamment pour atteindre un niveau élevé de croissance durable et sans inflation et pour le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM).

Au cours des dix années écoulées, on a constaté une convergence prononcée de l'inflation des prix à la consommation dans le sens de la stabilité des prix requise par la préparation de l'UEM. Le taux d'inflation moyen à l'horizon prévisionnel devrait rester aux alentours de 2 %, tandis que l'écart moyen autour de cette moyenne devrait tomber à environ 0,4 points. À long terme (et même sur la base d'un passé récent), ces chiffres traduisent une stabilité des prix et une situation proche de la convergence.

En 1999, les gouvernements avaient globalement assaini leur situation financière. Leur déficit était en moyenne de 0,1 % de leur PIB, avec un écart standard réduit à 2,1 points. Ils avaient

également progressé considérablement dans l'absorption de leur endettement: de 73 % du PIB en 1995, l'encours de la dette publique dans l'Union européenne a été ramené à 64,4 % en 1999, une proportion qui se rapproche des 60 % souhaités. Cependant, l'écart standard reste élevé, avec 27,5 points.

Le ralentissement économique généralisé entraînera une détérioration de la situation budgétaire de l'Union dès que les stabilisateurs automatiques commenceront à fonctionner et que les politiques budgétaires discrétionnaires se relâcheront. Le déficit public moyen devrait donc augmenter à 0,5 %, à l'horizon prévisionnel de la Commission, une tendance que confirment d'ailleurs amplement les prévisions de l'OCDE. Ces calculs révèlent une évolution convergente, car l'écart standard autour de la nouvelle moyenne devrait tomber à environ 1,3 % en 2003. Tant la Commission que l'OCDE prédisent une diminution du niveau moyen de la dette aux environs de 54 % du PIB en 2003, ce qui installera les États membres confortablement dans les critères de viabilité budgétaire fixés à Maastricht.

Pour ce qui est de la stabilité des taux de change, le Danemark est le seul pays à faire partie du mécanisme de taux change du système monétaire européen, ce qui explique la meilleure stabilité de la couronne danoise par rapport à la couronne suédoise et à la livre sterling. À l'horizon prévisionnel, la monnaie danoise devrait rester à son taux de référence du MCE II, soit 7,46 DKK pour 1 EUR, tandis que le taux de la couronne suédoise devrait tomber de 8,81 SEK pour 1 EUR en 1999 à 9,64 SEK pour 1 EUR en 2003. La livre sterling, elle, s'est appréciée par rapport à l'euro depuis 1999 (passant de 0,66 à 0,59 GBP pour 1 EUR) mais devrait reperdre du terrain d'ici à 2003 (0,63 GBP pour 1 EUR). Cependant, même à la lumière de ces prévisions, les États membres non participants à l'UEM bénéficient d'une relation comparativement stable par rapport à la monnaie unique, comme le laisse entrevoir l'évolution des taux d'intérêt à long terme, considérée comme un signe prédictif de l'inflation à longue échéance.

Depuis dix ans, les taux d'intérêt de la zone euro convergent à la baisse, ce qui résulte naturellement des efforts fournis par les États membres pour juguler l'inflation dans la phase 2 de l'UEM puis lors de l'unification monétaire. On a toutefois constaté une tendance semblable dans les pays non participants. Selon les termes propres du traité de Maastricht, il s'agit d'une preuve d'une convergence durable entre les États membres extérieurs à la zone euro et ceux qui en font partie.

Il a été dit que la convergence des politiques nationales était la conséquence du jeu économique et pas nécessairement des politiques appliquées par les États membres. Les éléments de preuve indiquent une convergence nette et persistante des politiques économiques dans l'Union européenne comme dans la zone euro. D'un côté comme de l'autre, les États membres se sont conformés aux critères de convergence (stabilité des prix, viabilité budgétaire et stabilité des taux de change nominaux) lors des préparatifs de l'union monétaire et ils devraient poursuivre cette politique à l'horizon prévisionnel. L'évolution économique récente nécessitera certes une adaptation des politiques macro-économiques, mais celle-ci ne devrait pas hypothéquer l'objectif de la convergence.

4. *LES RECOMMANDATIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN*

4.1. **Sur l'adaptation des procédures des cycles de suivi des politiques macro-économiques**

- i) Un amendement aux procédures d'élaboration des grandes orientations des politiques économiques devrait être introduit pour y inclure une clause de révision, mais sans confier celle-ci uniquement au Conseil Ecofin.

- ii) Le Parlement devrait encourager les États membres à intensifier leurs efforts d'adaptation de leurs politiques nationales, de leur mise en œuvre et de leurs procédures de contrôle au cadre de coordination européen. Des progrès ont certes été enregistrés dans ce sens ces dernières années, mais les parlements nationaux devraient être plus attentifs à la coordination des politiques en général et aux GOPE en particulier.
- iii) Il est également nécessaire d'envisager une coopération plus étroite dans les matières fiscales et monétaires à l'intérieur de la zone euro.

4.2. **Sur la structure des grandes orientations des politiques économiques**

- iv) Les grandes orientations des politiques économiques pour 2002 devraient se concentrer sur un ensemble clair de recommandations pour éviter que celles-ci ne soient trop nombreuses. En outre, les responsables nationaux ont tendance à ne regarder que les recommandations qui concernent leur pays et à négliger le chapitre introductif, de sorte que les GOPE devraient éviter les doubles emplois et les répétitions inutiles.
- v) On pourrait envisager la rédaction d'un document général qui contienne des grandes orientations économiques pour plusieurs années pour l'Union européenne et les États membres sur la base d'une proposition de la Commission, à laquelle le Parlement devrait être associé. Quant aux recommandations spécifiques aux États membres, elles pourraient être plus précises pour aborder les besoins propres aux différents pays compte tenu des instruments disponibles.
- vi) Étant donné l'importance donnée aux conséquences du vieillissement de la population, en particulier sur les systèmes de retraite et de sécurité sociale, il pourrait être utile de scinder les pensions du chapitre sur les marchés du travail. En outre, les liens théoriques et empiriques entre l'emploi, la sécurité sociale et le régime des retraites ne sont pas aussi évidents que ne le laisse supposer le chapitre tel qu'il est rédigé actuellement.
- vii) Le taux de change est un instrument de politique important pour les pays *qui ne font pas partie de la zone euro*, mais n'est pas évoqué dans les GOPE, de sorte que celles-ci ne font pas mention de la contradiction entre l'équilibre interne et externe de l'économie, ni de sa relation à la valeur des devises à l'extérieur de la zone euro. Pour combler cette lacune, les GOPE 2002 pourraient contenir un chapitre sur l'évolution des taux de change dans les pays non-membres de l'UEM, en tenant compte des répercussions potentielles des autres recommandations sur ces taux. Cela renforcerait la pertinence des GOPE dans le débat politique de ces pays.
- viii) Enfin, même si les pays qui se situent nettement en deçà de la moyenne européenne en termes de développement économique ont fait beaucoup de progrès, les recommandations générales des GOPE seraient nettement plus crédibles si elles étaient plus modestes et plus réalistes. La répétition sempiternelle des mêmes recommandations sans qu'il n'y ait d'améliorations réelles est un jeu politique dangereux tant pour la crédibilité du système que pour les acteurs concernés. Ces recommandations doivent être réorientées sur les objectifs à moyen et à long terme fixés par le Conseil européen de Lisbonne.

4.3. **Sur les propositions politiques**

- ix) Dans plusieurs pays, l'application de politiques macro-économiques orientées vers la stabilité et la croissance et celle de réformes structurelles globales dans les États membres comme au niveau communautaire sont cruciales pour la relance de

l'économie. Alors que le rythme de la reprise et le moment où elle interviendra sont encore incertains, les États membres devront être très attentifs à l'évolution de la conjoncture et être prêts à prendre des mesures budgétaires pour compléter leur politique monétaire si la récession montrait des signes d'aggravation. En revanche, si, comme l'annoncent les prévisions, cette récession devait être de courte durée, les pays qui ont laissé augmenter leur déficit, en particulier l'Allemagne, devront accélérer leur consolidation budgétaire.

- x) Malgré les difficultés actuelles, il serait dangereux de reporter les réformes structurelles indispensables, comme celle des régimes de retraite, particulièrement urgentes dans plusieurs pays.
- xi) De même, de nombreux États membres doivent réformer structurellement leur politique de l'emploi, en modifiant leur système de fiscalité et de prestations de manière à supprimer les mesures financières qui découragent la recherche d'un emploi et qui empêchent la mise à la retraite anticipée. En général, il faut encourager les États membres à intensifier leurs efforts en mettant en place des stratégies orientées sur la prévention et l'employabilité, notamment pour combattre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. En outre, tous les États membres doivent se fixer des objectifs pour améliorer la participation des femmes au marché de l'emploi – comme ils l'ont décidé à Lisbonne – et se doter de stratégies pour favoriser l'égalité des chances entre les sexes.
- xii) Les États membres devraient se donner la priorité de mettre en œuvre des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie afin non seulement d'améliorer l'employabilité, mais aussi de jeter les bases de la croissance de l'emploi et de la consolidation de l'esprit d'entreprise pour demain. Les nouvelles technologies devraient occuper une place centrale dans ces stratégies.
- xiii) Les progrès qui ont été accomplis pour alléger les formalités administratives des entreprises doivent se poursuivre à tous les niveaux pour encourager davantage encore l'esprit d'entreprise. Les propositions de la Commission visant à simplifier et à améliorer l'environnement réglementaire doivent être soutenues car elles devraient promouvoir une approche cohérente et prospective dans l'Union européenne.
- xiv) Les États membres devraient respecter leur engagement d'améliorer l'efficacité et la compétitivité de leurs services publics. Les institutions européennes devraient viser l'ouverture complète du marché du gaz et de l'électricité pour 2005 dans l'Union et accroître leurs efforts d'intégration des services de transports et de télécommunications.
- xv) Les efforts en faveur de la recherche et des technologies doivent être intensifiés au niveau communautaire comme au niveau national. Des incitants fiscaux pourraient être prévus pour accroître les investissements privés dans la R&D et les États membres devraient se fixer des objectifs pour la croissance des investissements publics dans ce secteur.
- xvi) Les institutions européennes comme les États membres devraient veiller au respect du calendrier de mise en œuvre du plan d'action pour les services financiers afin de garantir durablement la stabilité et la compétitivité du secteur financier de l'Union européenne et de promouvoir la croissance et l'emploi.
- xvii) Les États membres devraient intensifier leurs efforts pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable tournées vers l'emploi, les réformes économiques et les politiques sociales et environnementales, de manière à ce que ces domaines d'intervention se renforcent mutuellement.

4.4. **Sur le rôle futur du Parlement européen dans le processus de coordination macro-économique en Europe**

- xviii) Il importe d'ouvrir un vaste débat public sur tous les aspects des politiques macro-économiques européennes, auquel participeraient tous les acteurs européens et nationaux, pour rendre ces politiques efficaces, équilibrées et démocratiques dans l'ensemble de l'Union.
- xix) La participation du Parlement européen à ce processus devrait être renforcée afin d'améliorer la sensibilisation de l'opinion publique à la coordination des politiques économiques européennes.
- xx) Pour pouvoir peser réellement sur les politiques économiques des États membres, le Parlement européen devrait s'attacher davantage à l'analyse à long terme du fonctionnement des processus et moins aux aspects de la gestion à court terme.
- xxi) Il serait opportun d'encourager un débat annuel sur la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques, qui rassemblerait des représentants du Parlement européen et des parlements nationaux ou encore d'organiser des réunions communes entre les commissions économiques et monétaires du PE et des parlements nationaux. Ce débat devrait être un complément aux débats plus approfondis au sein de ces derniers à propos des programmes de stabilité et de convergence. La coopération pourrait aussi être resserrée dans le cadre de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).
- xxii) La Convention sur l'avenir de l'Union européenne pourrait étudier la relation entre ce qu'il est convenu d'appeler la "méthode communautaire traditionnelle" et la nouvelle "méthode ouverte de coordination". La délégation du Parlement européen à cette convention devrait y souligner la nécessité urgente d'une plus grande démocratisation des méthodes de décision politique de l'Union européenne. Toute méthode qui fait intervenir les gouvernements devrait être soumise au contrôle d'hommes politiques directement élus. La Convention est une occasion réelle d'instaurer un ensemble de règles organisant un système de gouvernance économique plus démocratique et plus transparent.

PARTIE I – LA POLITIQUE MACROECONOMIQUE DANS L'UE

Chapitre I – *LES NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE: UN RÔLE MINEUR POUR LE PARLEMENT EUROPÉEN ?*

En cinquante ans de coopération et d'intégration européennes, les gouvernements des États membres et les institutions de la Communauté puis de l'Union européenne ont créé, réformé et utilisé un large éventail d'instruments et de procédés dans un triangle formé par les marchés, les gouvernements et les réseaux non gouvernementaux, où se négociaient "les intérêts des gouvernements, des administrations, des institutions supranationales et des groupes de pression"². Aujourd'hui, les acteurs européens et nationaux disposent de moyens et de structures supplémentaires pour résoudre leurs principaux problèmes socio-économiques (voir l'article 2 du traité UE et les articles 2, 3, 4, 99 et 125 du traité CE). Les gouvernements ont créé un ensemble complexe de réglementations qui permettent aux acteurs nationaux et européens de prendre part au cycle de décision communautaire et d'utiliser des instruments qui ont une influence croissante sur la politique intérieure des États membres. Cependant, par rapport aux méthodes communautaires traditionnelles, les nouveaux modes de gouvernance européenne en matière économique, dont la méthode ouverte de coordination, n'offrent que peu de possibilités d'accès et d'influence au Parlement européen.

L'Union économique et monétaire (UEM) fonctionne selon trois ensembles de règles qui régissent trois modes de gouvernance: un mécanisme "supranational" en matière monétaire (art. 105 du traité CE), un mécanisme de coordination "fort" en matière budgétaire (art. 104 du traité CE et pacte de stabilité et de croissance) et un mécanisme de coordination "souple" en matière d'emploi (processus de Luxembourg, art. 128 du traité CE) et de politique économique générale (grandes orientations des politiques économiques, art. 99 du traité CE). Chacun de ces mécanismes a sa propre "configuration institutionnelle"³ et est assorti de plusieurs instruments au niveau communautaire pour permettre l'accès et la participation de diverses catégories d'acteurs publics et non publics. Ces dernières années, ils ont été améliorés successivement à l'occasion des Conseils européens de Luxembourg (1997), de Lisbonne (2000) et de Stockholm (printemps 2001). Les gouvernements ont mis en place des canaux institutionnels et procéduraux pour gérer ces mécanismes plus efficacement.

Dans le domaine de la politique monétaire, les dispositions du traité, les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE), ainsi que la législation secondaire, notamment les règlements intérieurs des organes de la BCE, ont aménagé une structure institutionnelle qui s'apparente à un mécanisme "supranational". La BCE est ainsi l'unique instance décisionnelle en matière monétaire. En principe, la disposition du traité qui régit ses interventions en vue de maintenir la stabilité des prix (art. 105 du traité CE) est la seule à limiter son action. La Banque a cependant l'obligation de remettre un rapport annuel au Parlement européen (art. 113, par. 3, du traité CE), qui a été étendue à la présentation de rapports trimestriels. Son rapport annuel doit être présenté par son président, et le Parlement a le droit de tenir un débat général à son sujet. Il peut aussi

² Peterson J., "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, 2:1, 1995, p. 69-93.

³ Fligstein N. et McNichol J.A., "The institutional terrain of the European Union", Sandholtz W. et Stone Sweet A. (dir.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, New York, 1998, p. 59-91.

demander à entendre des membres du directoire de la Banque, ainsi que son président. La commission économique et monétaire du Parlement a pris l'habitude d'entretenir des "dialogues monétaires" tous les trimestres avec la BCE.

Sur le plan budgétaire, les États membres ont institué les règles du mécanisme de coordination "fort" dans l'article 104 du traité CE, qu'ont complété le cinquième protocole du traité de Maastricht et les dispositions du pacte de stabilité et de croissance de juin 1997, en vue d'appliquer la procédure à suivre en cas de déficit excessif de l'un ou l'autre pays. Ce mécanisme octroie un rôle de supervision des budgets nationaux à la Commission et au Comité économique et financier, qui peut déboucher sur des recommandations du Conseil à l'égard des États qui se trouveraient en infraction. Le Conseil peut même décider, à la majorité qualifiée, de prendre des sanctions financières lourdes contre les pays qui ne corrigeraient pas leur situation (art. 104, par. 11, du traité CE). Ce mécanisme ne prévoit aucun rôle majeur pour les autres institutions communautaires. Le Parlement n'est informé qu'a posteriori et les États membres eux-mêmes ne peuvent interjeter appel devant la Cour européenne de justice qu'à un certain stade de la procédure. Cependant, le Parlement a émis des commentaires à plusieurs reprises sur l'évaluation annuelle de la mise en œuvre des programmes de stabilité et de convergence que les États membres lui soumettent dans le cadre des procédures de surveillance et qui sont évalués par le Conseil.

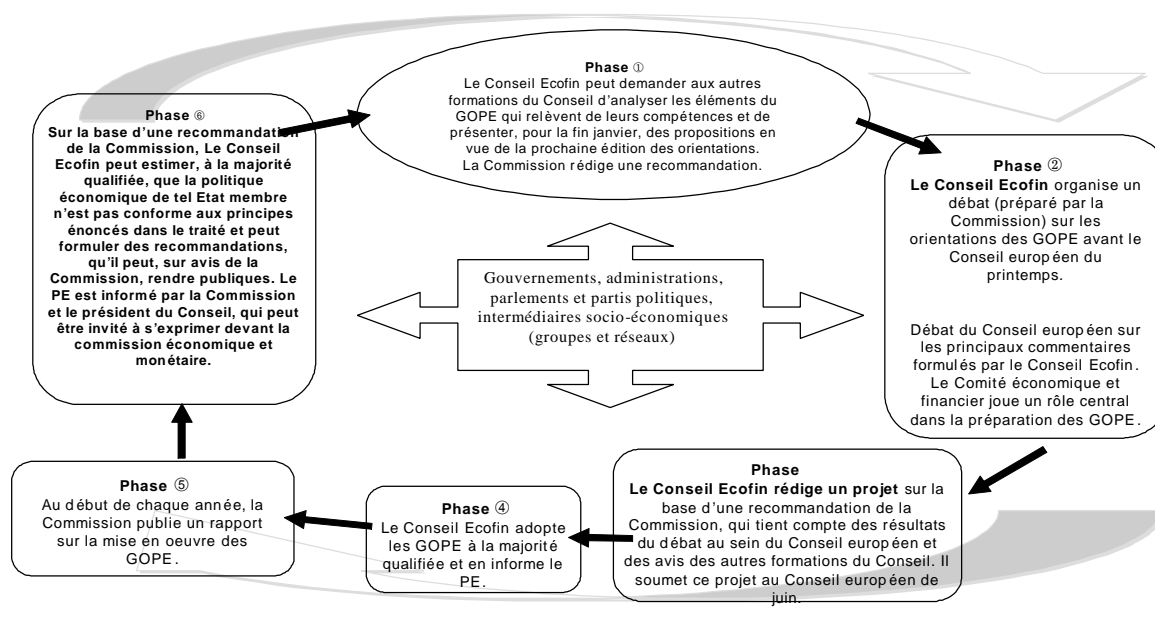
Le Parlement européen n'a guère un plus grand rôle en matière de politique économique. L'article 99 du traité CE instaure un mécanisme de coordination "souple", qui prévoit le suivi de l'évolution et des résultats économiques des États membres, l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques, une surveillance multilatérale et la publication de bonnes pratiques. Contrairement aux dispositions de l'article 128 du traité, qui concerne la politique de l'emploi, l'article 99 permet au Conseil d'adresser des recommandations aux pays qui s'écartent des principes fixés dans le traité. Le Conseil peut décider de rendre ces recommandations publiques et de soumettre le cas de l'État membre concerné à un débat public (c'est ce qui est arrivé avec l'Irlande en février 2001). Outre le mécanisme de l'article 99, les États membres ont décidé, en 1998, d'améliorer la procédure de délibération et d'interaction dans le domaine de la politique économique, en mettant en place le "processus de Cardiff", qui porte sur les réformes structurelles des États. L'année suivante, pour compléter les diverses procédures de coordination en matière d'emploi et de politique économique, ils ont créé le "processus de Cologne", qui encadre un dialogue macro-économique au niveau communautaire entre tous les acteurs politiques concernés, notamment les partenaires sociaux. Enfin, un "sommet social", auquel participeront la présidence européenne, les gouvernements des États membres, les partenaires sociaux et la Commission, se tiendra désormais avant chaque Conseil européen de printemps pour approfondir et améliorer la consultation tripartite sur les différents aspects de la stratégie de Lisbonne. Ces mécanismes sont qualifiés de "souples" parce qu'ils n'ont pas de retombées juridiques directes sur les États membres et qu'ils n'impliquent pas de sanctions à leur égard, à la différence du mécanisme de surveillance de la politique budgétaire évoqué ci-avant.

Les États membres ont fait des grandes orientations des politiques économiques le pivot de ces mécanismes de coordination. Les GOPE ne sont pas un simple outil parmi d'autres pour contrôler les politiques nationales: elles sont au contraire l'élément central autour duquel se coordonnent les mécanismes de la politique budgétaire, de la politique économique et de la politique de l'emploi. Le Conseil européen d'Helsinki a d'ailleurs affirmé que "les grandes orientations des politiques économiques constituent le cadre au sein duquel sont définis des objectifs et des orientations généraux. Il y a lieu de développer, sous la direction politique du

Conseil européen, la synergie entre ces orientations, les lignes directrices pour l'emploi et le suivi des réformes structurelles"⁴.

Dans ce contexte, les États membres ont modifié les mécanismes décrits dans le traité en réorganisant le travail préparatoire à l'adoption des GOPE et en confiant certaines missions au Conseil européen dans le cadre de sa nouvelle réunion annuelle de printemps. Depuis l'an 2000, le Conseil Ecofin communique les GOPE aux autres formations concernées du Conseil pour qu'elles prennent la responsabilité de leur mise en œuvre dans leur champ d'action respectif. Ces formations sont également invitées à soumettre, fin janvier, leurs suggestions en vue de la rédaction des prochaines GOPE. Sur la base du projet élaboré par la Commission, lui-même fondé explicitement sur les programmes de stabilité et de convergence, sur le rapport conjoint sur l'emploi, sur les rapports de Cardiff et sur ses propres évaluations de la mise en œuvre des GOPE, le Conseil Ecofin organise un débat d'orientation lors de sa réunion qui précède la réunion annuelle de printemps du Conseil européen et rédige un document qu'il soumet à son examen. Ultérieurement, sur la base d'une recommandation de la Commission, le Conseil Ecofin soumet un autre projet au Conseil européen de juin. Ce n'est qu'à l'issue de ce processus que le Conseil adopte les GOPE, comme le prévoit le traité.

Graphique 1.1. La coordination des politiques économiques dans l'UE (art. 99 du traité CE)



Les institutions communautaires autres que la Commission sont peu impliquées dans les mécanismes de coordination "souple" des politiques économiques. Le Parlement européen ne jouit "que" d'un droit de consultation préalable et de droits d'information a posteriori⁵. Jusqu'à présent, il a exercé ces droits en formulant des commentaires sur les divers documents

⁴ Conseil européen d'Helsinki, *Conclusions de la présidence*, Bruxelles, 10 et 11 décembre 1999, paragraphe 32.

⁵ L'article 128 du traité CE, consacré à la coordination des politiques de l'emploi, prévoit également la consultation préalable du Comité économique et social et du Comité des régions.

rédigés au cours du cycle économique, soit le rapport préparatoire à la recommandation de la Commission sur l'état de l'économie européenne, cette recommandation proprement dite et, dans le contexte plus large de la politique macro-économique, les évaluations annuelles des programmes de stabilité et de convergence ainsi que, par exemple, le Conseil européen annuel du printemps. En outre, la commission économique et monétaire du Parlement organise régulièrement des réunions avec la Commission et la présidence du Conseil pour débattre de l'évolution de l'économie et des GOPE.

De même, le rôle du Parlement dans le cadre de la politique économique est nettement différent de celui qu'il joue dans d'autres domaines d'intervention. Il est explicitement exclu du dialogue macro-économique ainsi que de la méthode ouverte de coordination, actuellement encouragée, qui est centrée sur les États membres, avec certaines missions dévolues à la Commission. La participation du Parlement n'est pas prévue non plus dans le processus de préparation du nouveau Conseil européen annuel du printemps ni dans le "sommet social", récemment mis en place.

Le PE se voit donc réduit à un rôle d'observation, même s'il peut formuler des commentaires. Par conséquent, les mécanismes essentiellement intergouvernementaux qui commandent le processus de surveillance multilatérale ont jusqu'ici empêché l'ouverture d'un large débat européen sur les choix économiques. Il est souhaitable que les mécanismes décisionnels de coordination des politiques macro-économiques des États membres soient rendus plus ouverts et plus démocratiques.

Chapitre II – *LES RETOMBÉES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE DANS LES ÉTATS MEMBRES*

Le trait principal du mécanisme de coordination "souple" est la nature non contraignante des recommandations contenues dans les grandes orientations des politiques macro-économiques. En d'autres termes, les États membres n'ont aucune obligation légale de les appliquer⁶. Pour que le système de gouvernance à plusieurs niveaux qu'elles incarnent puisse être un élément efficace de la coordination macro-économique, en particulier dans la zone euro, deux aspects revêtent une importance critique. Le premier, le plus général, est celui de la sensibilisation des acteurs nationaux aux GOPE et à leurs recommandations. Le second, qui touche à la politique budgétaire, permet de déterminer dans une certaine mesure, sur la base des procédures décisionnelles au niveau national et de leur calendrier, si ces recommandations ont quelques chances d'être intégrées au programme du gouvernement et au budget de l'exercice en cours.

2.1. La sensibilisation des acteurs politiques nationaux

2.1.1. *Les grandes orientations des politiques économiques*

Tout indique que depuis quelques années, les acteurs nationaux s'intéressent de plus en plus aux grandes orientations des politiques économiques. Cette sensibilisation est allée de pair avec une meilleure appréciation de l'interrelation entre les différents éléments de la politique macro-économique (en particulier dans la zone euro) et avec l'approche plus vigoureuse que

⁶ Il a été observé, cependant, que l'article 202 du traité CE prévoit l'obligation légale pour le Conseil d'"assurer[r] la coordination des politiques économiques générales des États membres". Cf. Parlement européen, commission économique et monétaire, Rapport sur la communication de la Commission sur le renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro, A5-0307/2001, Bruxelles, 14 septembre 2001, p. 13.

l'Union européenne a adoptée depuis que le Conseil européen de Lisbonne a fixé des objectifs économiques à moyen terme. Cet intérêt se traduit de diverses manières.

Tout d'abord, **les responsables gouvernementaux sont les premiers à être sensibilisés aux GOPE et à admettre leur importance**. Les GOPE sont prises de plus en plus au sérieux par les gouvernements, en particulier par les ministères des finances et de l'économie, lors de l'élaboration de leurs politiques. Les États membres qui y sont les plus attentifs sont aussi ceux qui ont montré davantage d'empressement que d'autres à adapter leurs mécanismes nationaux d'élaboration, de mise en œuvre et de surveillance des politiques au calendrier de la procédure européenne de coordination. Deux exemples illustrent ce phénomène.

L'Allemagne a introduit les grandes orientations des politiques économiques dans le processus d'élaboration de sa propre politique. Le ministère des finances, qui est le principal responsable de la mise en œuvre des GOPE, s'y réfère explicitement dans tous ses documents (rapports annuels et mensuels), au point d'adopter une structure semblable⁷. Il a également créé un comité interministériel (avec des représentants des ministères des finances, de l'emploi et des affaires sociales, de l'économie et de la technologie, des affaires étrangères, de l'éducation et de la recherche, ainsi que de la chancellerie) pour débattre de la mise en œuvre des GOPE et la surveiller.

Le gouvernement grec, dans ses positions officielles, entre autres celles contenues dans le rapport économique et financier national sur le budget 2002 ou celles exprimées par le Premier ministre et ses confrères face au Parlement, fait aussi explicitement référence aux GOPE. Le rapport général du ministère des finances sur le budget 2002, présenté au Parlement en octobre de l'an dernier, accorde une large place aux contraintes que les GOPE impliquent pour le façonnement de la politique économique, tandis que les déclarations sur la politique économique et la politique générale citent fréquemment les objectifs des GOPE 2000, essentiellement ceux relatifs au plein emploi, à la société de l'information, à la cohésion sociale et aux implications fiscales du vieillissement de la population.

Les gouvernements ont également de plus en plus tendance à faire clairement allusion aux recommandations spécifiques des GOPE dans leurs mises à jour des programmes de stabilité et de convergence et dans leurs rapports sur les réformes économiques, dans la foulée du processus de Cardiff.

Cela dit, les GOPE sont nettement moins bien intégrées par les **parlements nationaux**, notamment dans les **mécanismes parlementaires** censés superviser leur application. Certains parlements ont des procédures plus élaborées que d'autres, mais il importe de distinguer clairement l'application de procédures formelles de leur utilisation effective. En outre, dans la plupart des parlements, les GOPE sont uniquement examinées en commission, soit la commission des affaires européennes, soit les commissions sectorielles. Plusieurs exemples illustrent cette situation.

En Allemagne, la mise en œuvre des grandes orientations est contrôlée par plusieurs commissions parlementaires (la commission des finances, la commission des affaires européennes et la commission du budget). Cependant, les membres de ces commissions reconnaissent que les GOPE n'occupent pas une place prépondérante dans leurs débats et qu'elles ne font pas l'objet d'une analyse détaillée, simplement parce que les commissions ne le demandent pas. Il n'existe pas non plus de procédure formelle d'information à leur sujet

⁷ Voir aussi le premier numéro de la nouvelle édition du rapport mensuel du ministère des finances, qui contient un article sur les GOPE et leur influence sur la politique économique de l'Allemagne. Ministère fédéral allemand des finances, "Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik als zentrales Instrument der wirtschaftlichen Koordinierung in der EU", *Monatsbericht des BMF*, n 8, Berlin, 2001, p. 49-54.

lors des séances plénières du Bundestag, hormis avant les réunions du Conseil Ecofin où elles sont à l'ordre du jour. Il n'existe cependant pas de débat spécifique à leur propos.

Au Royaume-Uni, la commission des affaires européennes de la Chambre des communes examine les GOPE d'une manière plus ou moins approfondie, mais le rapport qui en résulte est en grande partie un résumé de ces orientations et de la réponse que le gouvernement y apporte⁸. Le débat parlementaire y est faussé par la nature conflictuelle de la Chambre des communes, par l'euroscpticisme et par la complexité des problèmes. En effet, les débats des communes, même en commission, servent de prétexte à l'opposition pour critiquer la politique du gouvernement et à la majorité pour en vanter le bien-fondé. Quant à l'euroscpticisme, il transparaît dans la manière dont les débats se focalisent sur les procédés plutôt que sur le contenu des orientations proprement dites. Tous ces problèmes ressortent clairement du débat 2000 sur les GOPE⁹.

Aux Pays-Bas, les GOPE sont communiquées régulièrement au Parlement, qui les évoque explicitement dans ses débats avec le ministre des finances avant chaque Conseil Ecofin. Il est intéressant de noter que ces débats portent non seulement sur la politique nationale mais aussi, plus généralement, sur la situation dans d'autres parties de l'UE. D'abord accueillies avec scepticisme par le Parlement, les GOPE y sont de plus en plus prises au sérieux, en particulier au sein de la commission permanente des finances. Elles sont considérées comme étant les plus efficaces dans les domaines qui relèvent du Conseil Ecofin, parce que leurs objectifs sont plus aisément quantifiables, tandis que dans d'autres domaines, comme l'ajustement structurel, l'absence d'une norme précise rend leur évaluation plus complexe. Un effet secondaire de l'application des GOPE est que le rôle du Conseil Ecofin a pris davantage d'importance par rapport à celui des autres formations du Conseil dans les matières sociales et économiques, ce qui est perçu comme un élément positif parce qu'il garantit l'encouragement de politiques économiques saines.

Cependant, deux autres exemples montrent une situation tout à fait différente. En Autriche, les GOPE sont à peine abordées dans les débats du Parlement. La seule fois où elles ont apparemment été inscrites à l'ordre du jour de la législature en cours, ce fut le 21 mars 2001, lorsque la commission compétente du Conseil national a débattu de la préparation des GOPE 2001 dans le cadre d'un débat plus général sur le Conseil européen de Stockholm (des 22 et 23 mars 2001). Cependant, ni les GOPE ni aucun autre thème proche n'ont été mentionnés dans les discussions¹⁰.

Dans d'autres pays, les grandes orientations des politiques économiques sont débattues par les **partis politiques**, tantôt sur des recommandations précises, tantôt sur la procédure de coordination dans son ensemble. Le débat irlandais sur la recommandation du Conseil est le meilleur exemple de ce dernier cas. Nous en reparlerons plus loin. En Suède, les partis de droite et les organisations patronales ont demandé au gouvernement de ne pas considérer les orientations comme un menu à la carte, mais comme un tout cohérent. Celle sur l'abaissement de la fiscalité est une pomme de discorde considérable dans ce pays. En France, le contenu et la philosophie générale des GOPE, en particulier en ce qui concerne les orientations macro-

⁸ Chambre des communes, commission des Affaires européennes, *Broad Economic Policy Guidelines*, dix-neuvième rapport, Londres, 2000.

⁹ Chambre des communes, commission permanente européenne B, *Broad Economic Policy Guidelines*, Londres, 2000.

¹⁰ Parlement autrichien, "Stenographische Protokolle des Nationalrates", n° IV-9 des annexes, Vienne, 21 mars 2001.

économiques et fiscales, ont fait l'objet d'un débat parlementaire. Certains représentants de la majorité plurielle les considèrent trop libérales.

Au Royaume-Uni, les recommandations des GOPE ne semblent pas donner lieu à un débat politique spécifique, en raison notamment du manque de précision de ces recommandations (par exemple sur le maintien globalement inchangé des finances publiques) ou parce qu'elles corroborent des mesures déjà largement acceptées (comme l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre qualifiée dans le domaine des TIC). Les GOPE sont débattues comme un instrument d'évaluation de la politique du gouvernement. Lorsqu'elles sont favorables, celui-ci les exploite à son profit et, lorsqu'elles sont défavorables, l'opposition en fait des arguments critiques. C'est ainsi que le vaste débat parlementaire sur la "règle d'or" s'est déroulé sans à peine tenir compte du risque d'incompatibilité de ce principe avec les obligations qu'impliquent les GOPE et le pacte de stabilité et de croissance. Et même lorsque les discussions tournent autour des GOPE¹¹, leurs répercussions sur l'élaboration des politiques sont extrêmement limitées. En réponse, par exemple, à l'avis du Conseil Ecofin sur le programme de convergence britannique, le sous-secrétaire d'État au Trésor a déclaré à la commission du Trésor du Parlement que cet avis n'était pas contraignant et que le gouvernement ne s'estimait pas obligé d'y donner suite¹².

Enfin, le **grand public** semble fort peu sensibilisé à cette nouvelle forme de gouvernance européenne que représentent les grandes orientations des politiques économiques. Le débat politique demeure éloigné de leur contenu réel et la couverture médiatique est pratiquement inexistante, sauf en Irlande. Il est d'ailleurs frappant de constater que les médias sont beaucoup plus attentifs au pacte de stabilité et de croissance, manifestement parce que celui-ci est assorti d'obligations légales et que son non-respect implique des sanctions énoncées à l'article 104 du traité CE et confirmées par le règlement n° 1467/97 du Conseil. Cette situation pose en tout cas la question de l'opportunité de modifier les dispositions de l'article 99 du traité. Elle souligne en outre la préoccupation du Parlement européen, qui affirme que le renforcement de son implication dans les GOPE pourrait améliorer substantiellement la sensibilisation du grand public à la coordination des politiques économiques en Europe.

2.1.2. *La position du Parlement européen à propos des GOPE*

Les auteurs de la présente étude ont analysé tout particulièrement la sensibilisation des acteurs nationaux à la position du Parlement européen à propos des GOPE et à ses résolutions. Le tableau n'est guère encourageant¹³. Peu de pays accordent réellement de l'importance aux résolutions du PE. En Allemagne, le ministère des finances affirme les "lire attentivement", elles sont incluses systématiquement dans le rapport au ministre et, de la sorte, "prises en considération", mais elles n'ont pas encore été suivies d'effets. En Grèce, les positions du PE sur les GOPE et, plus généralement, sur la politique économique ne sont guère plus présentes dans le débat politique. Il en est de même au Royaume-Uni.

¹¹ Chambre des Communes, commission du Trésor, "Minutes of Evidence for Monday 2 May, The Council of Finance Ministers, Session 2000-2001, HC 459-i Committee", Londres, 2001.

¹² M. Johnson dans: Chambre des Communes, commission du Trésor, "Minutes of Evidence for Monday 2 May, The Council of Finance Ministers, Session 2000-2001, HC 459-i Committee", Londres, 2001, p. 21.

¹³ Cf. Wessels W., Maurer A. et Mittag J. (dir.), "Fifteen into One? The European Union and its Member States, Manchester University Press, Manchester, 2002 (à paraître). Voir aussi, à propos des parlements nationaux, Maurer A. et Wessels W. (dir.), "National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?", Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.

Globalement, certains parlements nationaux et leurs commissions compétentes reçoivent les avis du Parlement européen, mais ne les évoquent pas dans leurs délibérations.

Cette situation n'est pas vraiment surprenante étant donné le caractère inévitablement général du contenu des résolutions du Parlement et le fait qu'elles ne soient pas ventilées par pays. Les hauts fonctionnaires du gouvernement britannique estiment qu'elles sont surtout utiles à l'analyse à long terme du fonctionnement des politiques économiques, tandis que l'évaluation à court terme de celles-ci est légitimée par les parlements nationaux. D'autres États membres partagent cette analyse, qui reflète bien la manière dont est perçu le rôle du Parlement européen dans la coordination économique en Europe (du moins aux yeux des acteurs publics).

2.1.3. *Les programmes de stabilité et de convergence*

Les informations disponibles indiquent que les acteurs nationaux connaissent bien les programmes de stabilité et de convergence, mais que ceux-ci sont diversement intégrés aux mécanismes politiques nationaux. La sensibilisation à ces programmes est en tout cas plus forte que celle aux GOPE, comme le montrent les quelques exemples qui suivent.

L'Allemagne considère le programme de stabilité et de convergence comme l'élément déterminant de l'élaboration de la stratégie macro-économique générale et de la fixation du calendrier du processus de consolidation, du moins dans le domaine monétaire. "Depuis sa création, ce programme oriente toute notre politique", déclare un fonctionnaire. Son contenu et ses mises à jour déterminent les lignes directrices applicables à toutes les politiques du gouvernement. En matière budgétaire, le programme de stabilité et de convergence est de moindre importance et a peu d'influence sur la répartition des coûts et des dépenses des cabinets. Cela explique pourquoi, comme les GOPE, il suscite peu de débats dans les commissions parlementaires. Il délimite seulement le cadre des négociations dans lequel se déroulent les tractations politiques sur les affectations budgétaires.

La commission budgétaire du Conseil national autrichien (une des deux chambres du Parlement) discute du programme de stabilité et de convergence lors de chacune de ses mises à jour et de l'avis du Conseil Ecofin qui s'y rapporte. Depuis deux ans, ces éléments ont pris une place importante dans le débat politique sur la politique du gouvernement. Ainsi, le nouveau gouvernement a utilisé l'avis critique rendu en mai 2000 par le Conseil Ecofin pour accuser l'ancienne équipe d'avoir mené une politique budgétaire irresponsable. Plus tard, en février 2001, il a brandi l'avis positif du Conseil Ecofin sur la deuxième actualisation du programme de stabilité pour illustrer les mérites de sa propre politique. Ce programme est aussi un élément de poids dans les négociations entre le gouvernement, les Länder et les municipalités à propos d'un pacte national de stabilité pour déterminer les efforts à fournir par les autorités territoriales en vue d'atteindre l'objectif du "déficit zéro".

En Suède, les programmes sont débattus au sein de la commission permanente des finances et de la commission consultative sur les affaires européennes avant d'être discutés au Conseil. En 2001, on a enregistré des divergences de vues parmi les membres de ladite commission consultative à propos de la proposition de recommandation au sujet de l'Irlande, qui ne respectait pas les objectifs économiques¹⁴. Le gouvernement suédois prend très au sérieux la

¹⁴ Certains partis estimaient qu'il fallait rejeter cette recommandation parce qu'elle portait atteinte, selon eux, à la souveraineté nationale. Le gouvernement l'a néanmoins soutenue parce qu'il affirmait que son contenu ne prêtait pas à controverse et qu'il était dans l'intérêt de la Suède que les autres États membres et l'Union européenne dans son ensemble évitent l'inflation.

procédure relative aux programmes de convergence ainsi que la stabilité des finances publiques.

Au Royaume-Uni, le programme de convergence est devenu partie intégrante du cycle budgétaire et l'avis du Conseil Ecofin est considéré comme une évaluation importante mais non contraignante de la politique économique du gouvernement. Le programme ne fait pas l'objet d'un examen approfondi au Parlement parce qu'il se compose essentiellement de mesures déjà annoncées par le gouvernement. C'est ainsi que le débat sur la situation budgétaire a lieu en même temps que celui sur le budget et non en relation avec une discussion sur le programme de convergence. Les avis du Conseil Ecofin feraient uniquement l'objet d'un débat approfondi s'ils étaient consécutifs à une recommandation négative.

Les répercussions des avis du Conseil Ecofin varient en fonction de leur nature, suivant qu'ils contiennent des commentaires généraux ou des obligations fermes. Ces derniers ont évidemment davantage de retombées. Ainsi en est-il des avis récents qui englobaient la dernière version du "code de conduite" définissant le cadre légal des programmes de stabilité et de convergence, avec des critères statistiques. Au contraire, l'impact des avis non officiels est plutôt faible. Ils sont parfois discutés au stade de l'élaboration des programmes. Comme plusieurs responsables gouvernementaux l'ont expliqué, la plupart de ces avis sont cependant très généraux et n'ont que peu d'influence sur les programmes de stabilité et de convergence.

En ce qui concerne la participation des parlements nationaux à l'élaboration de ces programmes, on constate que, jusqu'à présent, aucun d'eux n'a encore approuvé officiellement des documents avant qu'ils ne soient communiqués aux instances européennes. À l'occasion de l'actualisation de ces programmes, à la fin 2000, les gouvernements français et suédois les ont soumis à leur parlement respectif avant de les envoyer à l'échelon communautaire, mais le gouvernement français a été le seul à ouvrir un débat parlementaire. En Irlande, le programme peut être discuté au Parlement, au Luxembourg, il peut être examiné par la commission parlementaire compétente et, aux Pays-Bas, le Parlement peut adopter une résolution à son sujet. Les autres États membres n'appliquent aucune procédure semblable¹⁵. Néanmoins, dès lors que ces programmes incarnent rarement de nouveaux projets gouvernementaux mais portent seulement sur les budgets nationaux, le contrôle parlementaire existe indirectement via l'adoption du budget.

Il existe cependant un jeu d'équilibre entre la synchronisation serrée des procédures budgétaires annuelles et la présentation des programmes de stabilité et de convergence¹⁶, eux-mêmes indissociables des avis du Conseil Ecofin sur la politique nationale. Si, comme ce fut le cas au cours des trois dernières "éditions" de la procédure de surveillance, les débats budgétaires nationaux sont clôturés avant l'approbation des avis du Conseil Ecofin, les recommandations européennes éventuelles ne peuvent être prises en considération avant la procédure budgétaire suivante. En outre, les recommandations qui portent sur des exercices budgétaires futurs sont établies sur la base de prévisions et d'hypothèses qui peuvent très bien varier avant les exercices en question et fausser la donne. Pour consolider davantage les politiques monétaires, le calendrier de la procédure de coordination en Europe doit être adapté de manière à ce que les gouvernements des États membres puissent soumettre leur programme de stabilité et de convergence à leur Parlement au début de la procédure budgétaire annuelle, pour permettre à celui-ci de tenir compte de l'avis du Conseil Ecofin.

¹⁵ Cf. Commission européenne, "Public Finances in EMU 2001", *Économie européenne* n° 3, 2001, p. 44.

¹⁶ Le Royaume-Uni fait exception parce que son budget ne fonctionne pas par année calendrier, à la différence des pays qui ont adopté des cadres à moyen terme auxquels ils doivent conformer leur budget annuel.

2.1.4. *La position du Parlement européen à propos des programmes de stabilité et de convergence*

Les résolutions du Parlement européen sont lues et analysées par les fonctionnaires des ministères compétents. Très souvent, mais pas toujours, elles sont ensuite communiquées aux députés nationaux et aux commissions parlementaires compétentes pour la politique économique. Toutefois, elles ne sont débattues ni en commission ni en séance plénière. On constate également dans la plupart des États membres une absence d'intérêt de la presse à leur égard. Les résolutions du Parlement européen n'ont donc guère d'impact mesurable sur les politiques des gouvernements, même si elles leur sont favorables, comme celle qui soutient la "règle d'or" au Royaume-Uni¹⁷.

En général, elles sont considérées comme étant trop longues et insuffisamment précises. Les fonctionnaires nationaux font en effet remarquer que les députés européens "n'ont apparemment pas une connaissance précise des dossiers". Ils estiment que la présentation de ces résolutions est inefficace: les commentaires introductifs sont trop longs, tandis que les recommandations, les demandes ou les critiques ne sont pas formulées concrètement mais noyées dans l'imprécision. Ces résolutions auraient beaucoup plus de poids si elles étaient mieux ciblées.

2.2. L'élaboration des politiques économiques

2.2.1. *La cohérence des GOPE par rapport à l'orientation générale des politiques économiques des États membres*

Lorsqu'on compare l'orientation *générale* des politiques économiques des États membres et le contenu des GOPE, on constate une large cohérence. À certains égards, les recommandations générales "disent l'évidence" et contiennent des thèmes "qui sont de toute manière à l'ordre du jour". Les gouvernements appuient la teneur globale des orientations et des recommandations, ce qui n'est pas surprenant au vu des procédures qui conduisent à l'adoption des GOPE et du rôle des fonctionnaires nationaux lors de la phase préparatoire.

Chacun admet que les GOPE permettent à la fois une évaluation des résultats et entrouvrent de nouvelles perspectives d'action politique. Elles alimentent le débat politique et lui apportent sans conteste une valeur ajoutée. Dans certains pays, elles débouchent même sur des améliorations de la politique économique et génèrent des retombées positives dans tous les États membres, sans imposer pour autant de "modèle" unique.

En ce qui concerne la forme des recommandations du Conseil, on observe de nombreuses répétitions. Certaines recommandations générales sont aussi considérées comme très "ambitieuses". Cependant, en ce qui concerne celles adressées spécifiquement aux États membres, les responsables gouvernementaux constatent "la détermination et l'assurance impressionnante de la Commission dans la formulation de critères précis". Ils reconnaissent que ces recommandations n'enfoncent pas nécessairement des portes ouvertes et que les critères de la Commission sont moins surprenants qu'exigeants. La Commission est réputée agir avec un certain succès lorsqu'elle impose des recommandations qu'elle estime d'une importance majeure, en particulier au moment où elle les rédige.

¹⁷ Parlement européen, commission économique et monétaire, "Rapport sur l'évaluation annuelle de la mise en œuvre des programmes de stabilité et de convergence 2001", A5-0127/2001, Bruxelles/Strasbourg, 2001, point 4, p. 7.

Néanmoins, tous les États n'appliquent pas strictement les recommandations contenues dans les grandes orientations, que ce soit les recommandations générales ou celles qui les concernent directement. Dans ces situations, celles-ci sont tout au plus un point de discussion politique, quand elles ne sont pas purement et simplement ignorées. C'est surtout, mais pas exclusivement, en matière de politique budgétaire que les choix politiques nationaux peuvent entraîner une hiérarchisation différente des objectifs, d'autant que les GOPE n'ont aucune force contraignante et sont considérées comme des orientations, comme leur nom l'indique, et des recommandations. Toutefois, il n'existe pas de divergence claire entre les objectifs à moyen et à long terme fixés au niveau européen et les politiques des États membres.

Parmi les exemples qui peuvent être cités, celui de l'Irlande est le plus parlant, car c'est le premier pays à avoir essuyé les critiques du Conseil Ecofin parce que celui-ci, en se référant à l'article 99, paragraphe 4, du traité CE, estimait que la politique budgétaire irlandaise s'écartait des GOPE 2000. Dans sa recommandation, le Conseil écrivait que le budget 2001 de l'Irlande était expansionniste et procyclique et ne répondait pas au souci de stabilité économique exprimé dans les orientations. Dans d'autres cas, c'est le calendrier des réformes qui est en cause. Le gouvernement suédois, par exemple, peut accepter le contenu de certaines recommandations mais estimer inopportun de les mettre en œuvre au moment prévu dans les GOPE¹⁸. En Autriche, on a observé des désaccords quant au rythme et aux méthodes de mise en œuvre des recommandations, principalement en raison des difficultés inhérentes à l'application de certains objectifs dans un paysage politique qui a ses structures établies de longue date, ses droits acquis et ses acteurs bien ancrés. Certaines recommandations ne correspondent pas non plus à la volonté du gouvernement qui, dès lors, n'en tient pas compte. C'est ce qui s'est passé avec la recommandation des GOPE 2001 sur la poursuite des réformes du régime des retraites. Ces réformes suscitent en général un vif débat dans l'opinion autrichienne, de sorte que le gouvernement rechigne à ouvrir ce dossier avant les élections législatives de 2003¹⁹. Il reste à voir si la montée de pression dans le cadre de la méthode ouverte de coordination dans ce domaine le fera changer d'attitude.

Le cas des prévisions budgétaires à moyen terme au Royaume-Uni est moins une question de non-conformité que d'opposition "philosophique". Le problème vient du code de stabilité budgétaire, qui permet au gouvernement britannique de mettre le budget en déficit à moyenne échéance pour pouvoir garantir des investissements publics, ce qui est en contradiction avec le pacte de stabilité et de croissance. On trouve dans la littérature des arguments qui plaident tantôt en faveur de ce pacte, tantôt en faveur du code, considéré comme une amélioration notable des mécanismes de la politique budgétaire au Royaume-Uni. Kell²⁰ estime que ses règles sont bien conçues, transparentes et réalistes, et que le code est largement conforme aux règles optimales de politique budgétaire préconisées entre autres par Kopits et Symansky²¹. Vues sous cet angle, les critiques de la politique britannique formulées dans les GOPE peuvent être perçues non pas comme une incitation à une politique économique "vertueuse", mais plutôt comme la défense d'une doctrine contre une autre. Cet élément a d'ailleurs été

¹⁸ Cf. Junestav M., "Labour Cost Reduction, Taxation and Employment. The Swedish Case", projet de document rédigé en vue de l'atelier SALTSA "The Transposition of European "Soft" Social Policy Measures at National Level", Bruxelles, 2001.

¹⁹ Voir les commentaires du secrétaire permanent autrichien aux finances à l'occasion du Conseil Ecofin de mai 2001, cf. *Der Standard*, 8 mai 2001.

²⁰ Kell M.S., "An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom", Fonds monétaire international, *Document de travail* n° 01/91, Washington, 2001.

²¹ Kopits G.F. et Symansky S., "Fiscal Policy Rules", Fonds monétaire international, *Occasional Paper* n° 162, Washington, 1998.

soulevé dans les débats récents autour de l'avenir du pacte de stabilité et de croissance, où les mérites des objectifs de dépenses (tels que ceux défendus par le Royaume-Uni) sont mis en balance avec ceux de la réduction du déficit public. Il faut donc s'attendre à ce que de nouvelles critiques de la politique britannique dans les GOPE intensifient encore ce débat.

2.2.2. *Évaluation du rapport de mise en œuvre de la Commission pour l'an 2000*

Il ressort de la présente étude que le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des GOPE 2000 reflète adéquatement leur application par les États membres. Ce rapport est considéré comme une évaluation utile et précise de cette application. Plusieurs hauts fonctionnaires britanniques estiment qu'il constitue un document précieux qui comble une lacune sur la mise en œuvre des grandes orientations. Cependant, d'autres acteurs nationaux ne peuvent souscrire à l'ensemble des avis de la Commission. L'Allemagne estime par exemple que les critiques formulées à l'égard de sa réforme des pensions sont trop sévères, insuffisamment justifiées et surtout "plutôt imprécises".

Par ailleurs, on constate que, dans certains domaines, la Commission accepte des mesures plutôt vagues de la part des États membres, alors que, dans d'autres, elle juge insuffisantes des mesures pourtant concrètes. À propos de l'Autriche, par exemple, elle estime que le pays a effectivement suivi sa recommandation de remplacer les mesures ponctuelles de consolidation des finances publiques par des mesures permanentes simplement parce que le gouvernement a affirmé que son budget 2002 serait en équilibre. Par contre, la Commission critique le fait que cet équilibre sera atteint au prix d'un accroissement de la charge fiscale, déjà élevée dans ce pays. En outre, elle qualifie d'insuffisantes d'autres mesures prises par le gouvernement autrichien, entre autres la réforme des pensions et la libéralisation des marchés de l'énergie. La réforme des pensions, qui vise à retarder l'âge de la retraite, n'est entrée en vigueur que le 1^{er} octobre 2000, de sorte qu'il est encore trop tôt pour en mesurer les effets. Cependant, la Commission estime déjà qu'elle est insuffisante et prévoit que le régime public des retraites fera l'objet de sollicitations croissantes²². Dans le domaine de l'énergie, le Parlement autrichien a adopté la loi sur la libéralisation de l'énergie à l'été 2000, qui ouvrira complètement les marchés de l'électricité et du gaz en 2001 et 2002 respectivement. Alors que ce texte va même parfois plus loin que les directives européennes en la matière, la Commission n'est pas satisfaite et continue de critiquer "des rigidités et la cherté des tarifs"²³.

2.2.3. *Les mesures institutionnelles dans les États membres*

Les mécanismes de coordination des politiques macro-économiques n'affectent pas uniquement les choix politiques des États membres, ils impliquent également des mesures institutionnelles de leur part. Ce n'est pas le cas de la procédure non contraignante de l'article 99 du traité CE relative aux grandes orientations des politiques économiques, mais bien des dispositions du traité sur la discipline budgétaire. Dans le cadre de la procédure sur les déficits excessifs, qui concrétise le contenu de l'article 104 sur la coordination "forte", les États membres se sont engagés à ce que leurs procédures budgétaires intérieures leur permettent de se conformer au traité²⁴. C'est dans ce domaine qu'ils ont procédé à de ménagements institutionnels ou qu'ils sont sur le point de le faire. Deux types de mesures

²² Le FMI s'attend également à des pressions croissantes sur le système autrichien des pensions. Cf. Fonds monétaire international, *Public Information Note on the conclusion of Article IV consultation with Austria*, Washington, 2001.

²³ Commission européenne, *Report on the Implementation of the 2000 Broad Economic Policy Guidelines*, ECFIN/176/01-EN, Bruxelles, 2001, p. 115.

²⁴ Article 3 du protocole du traité CE sur la procédure concernant les déficits excessifs.

peuvent être distingués²⁵. Pour atteindre les objectifs à moyen terme fixés dans le pacte de stabilité et de croissance, les États membres ont dû modifier leurs mécanismes conçus en fonction de cycles budgétaires annuels. Plusieurs d'entre eux ont instauré des procédures de contrôle des dépenses ou de planification budgétaire à moyenne échéance, qu'ils ont mises en œuvre de diverses manières. Six pays (l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni) ont créé des cadres budgétaires pluriannuels, certains fixant des plafonds de dépenses globaux pour l'ensemble du gouvernement, d'autres attribuant des enveloppes budgétaires à chaque ministère. Ces plafonds et enveloppes peuvent être contraignants ou non. Dans certains pays, comme en Italie, ils sont des objectifs à atteindre, dans d'autres, leur dépassement peut déclencher des mécanismes précis. D'autres États membres fixent des objectifs de dépenses sans les intégrer explicitement dans leur planification pluriannuelle. Dans plusieurs pays, ces mécanismes sont assortis de mesures sur l'utilisation des produits de la croissance. Enfin, quelques États ont assorti leur cadre de contrôle des dépenses de règles budgétaires chiffrées.

Le deuxième type de mesures a trait à la manière dont les différents niveaux de pouvoir contribuent à l'équilibre général des finances publiques dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Le gouvernement central est le niveau de pouvoir responsable vis-à-vis des instances communautaires, mais la situation budgétaire au niveau régional et local peut évidemment peser lourd sur le budget national. Ce poids dépend de la portion que les budgets infranationaux représentent dans le budget national, de l'autonomie régionale d'emprunt et de la possibilité qu'ont les pouvoirs régionaux et locaux de couvrir leurs déficits par des transferts du gouvernement central²⁶. Le pourcentage des dépenses infranationales varie largement entre les États membres. Il est relativement élevé en Allemagne, en Espagne, en Suède, en Finlande et au Danemark et relativement faible en Irlande, aux Pays-Bas et au Portugal. En Belgique, les pouvoirs décentralisés jouissent d'une autonomie financière relativement large.

Dans le respect de l'autonomie des pouvoirs locaux, les États membres ont, à des degrés divers, instauré des procédures qui augmentent le pouvoir du gouvernement central sur les finances régionales, par exemple en limitant les capacités d'emprunt des pouvoirs décentralisés, en leur imposant des contraintes d'équilibre budgétaire (comme en Suède) ou en appliquant des mécanismes de coordination entre les divers niveaux de pouvoir. Ces procédures peuvent revêtir la forme de conventions (sans force contraignante) dans le cadre d'organes appropriés (comme le Conseil de planification financière en Allemagne ou le Conseil fiscal et financier en Espagne) ou se traduire par des pactes nationaux de stabilité (comme en Autriche).

On constate donc que les mécanismes de coordination des politiques économiques en Europe nécessitent des adaptations généralement profondes de la part des États membres. Ceux-ci, dans une plus ou moins grande mesure, continuent de mettre en place des dispositions institutionnelles qui devraient leur permettre de mieux se conformer aux grandes orientations des politiques économiques et au pacte de stabilité et de croissance.

²⁵ Pour la suite, voir Commission européenne, "Public Finances in EMU 2001", *Économie européenne* n° 3, 2001, p. 38 et suiv.

²⁶ Ibid., p. 45.

Chapitre III – *CONCLUSIONS*

On peut d'ores et déjà tirer quelques conclusions quant aux procédures d'élaboration des politiques économiques en Europe et au rôle du Parlement européen. Elles portent à la fois sur le niveau décisionnel communautaire et sur le niveau national.

(1) Les procédures en place doivent être réformées plus en profondeur pour que l'Union européenne puisse atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés à Lisbonne. Certains progrès ont néanmoins été accomplis ces dernières années. La méthode des tâtonnements – plutôt que l'adoption d'un modèle unique – et les contraintes qui ont découlé de l'entrée dans la troisième phase de l'UEM ont entraîné plusieurs améliorations de la coordination des politiques économiques. Une avancée majeure, en plus de la multiplication des matières couvertes par la coordination européenne (le processus de Cardiff sur les réformes structurelles, mais aussi les autres retombées de l'UEM), aura été le renforcement des liens horizontaux entre les diverses formations du Conseil dans la préparation de leur contribution aux GOPE. Elle a conduit à d'autres adaptations, notamment dans les travaux préparatoires des GOPE au niveau de la Commission.

Ces efforts ont pour objectif d'accroître la cohérence et l'efficacité des procédures, mais ils ne suffiront pas à permettre aux acteurs européens de fonder leurs évaluations et leurs choix politiques sur des données statistiques saines et comparables. Le "code de conduite" et la liste des indicateurs élaborée à Lisbonne (qui résultent de la concertation entre la Commission et le Conseil et qui ont été approuvés par le Conseil européen à la fin 2000) sont des premiers pas dans ce sens²⁷.

(2) Il est nécessaire de modifier la structure et le contenu des grandes orientations des politiques économiques afin de les rendre plus efficaces. En effet, leurs recommandations générales ne font souvent qu'enfoncer des portes ouvertes et influent donc peu sur les politiques macro-économiques des États membres. Nombre d'entre elles sont en outre recoupées par les conclusions du Conseil européen – donc des gouvernements des États membres – qui sont à la base de la politique macro-économique de l'Union. En outre, dans leur état actuel, les GOPE sont trop répétitives. Les responsables nationaux ont tendance à ne tenir compte que des recommandations qui concernent leur pays, sans s'attarder sur le chapitre introductif.

Une solution serait de rédiger un document qui contienne les grandes orientations de la politique économique de l'Union et des États membres, mais cela nécessite une révision du traité. Ce document devrait être adopté sur la base de la procédure prévue à l'article 99 du traité CE, mais aussi d'une proposition de la Commission, à laquelle le Parlement européen devrait avoir été pleinement associé. Vu le caractère général de ce document stratégique, il pourrait revêtir la forme d'un programme pluriannuel. Cette solution renforcerait l'importance de la coordination des politiques économiques en Europe et la sensibilisation aux grandes options économiques envisageables.

L'élaboration d'un document général de ce genre ne devrait toutefois pas être accompagnée d'autres contraintes juridiques pour les États membres, ni dans la zone euro ni en dehors. Dans l'état actuel des choses, l'imposition de sanctions aux pays qui n'adhéreraient pas aux recommandations des GOPE ou aux avis du Conseil Ecofin sur les programmes de stabilité et

²⁷ La Commission européenne doit reconnaître que, lorsqu'elle a présenté son rapport sur la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques de 2000, elle n'a pas pu donner un "d'avis décisif sur leur degré d'application" sur la base des données dont elle disposait.

de convergence – à condition que les dispositions de l'article 104 du traité CE et du pacte de stabilité et de croissance soient pleinement respectées – ne serait pas opportune car elle risque de conduire à l'adoption d'un même modèle pour tous qui ne tiendrait pas compte des spécificités nationales.

(3) Les recommandations spécifiques aux États membres pourraient être plus précises et mieux tenir compte de leurs besoins et de leurs moyens. Elles ne devraient cependant pas être trop nombreuses. Le Conseil pourrait essayer de fusionner les GOPE et les avis sur les programmes de stabilité et de convergence. Le moment où ces avis sont rendus publics ne permet de toute manière pas aux États membres (en tout cas ceux dont l'exercice commence le 1^{er} janvier) de les prendre en considération dans leur calendrier budgétaire. La Commission et le Conseil doivent aussi être prudents, car les États membres ont tendance à accueillir plutôt fraîchement des recommandations qu'ils estiment injustifiées ou fondées sur une analyse économique controversée, comme l'a bien illustré l'exemple de l'Irlande en 2001.

(4) Le calendrier de publication des grandes orientations des politiques économiques les empêche d'avoir un effet maximal sur les politiques des États membres, en particulier lorsque la situation économique change, car elles reposent sur des prévisions établies pour une année complète²⁸. On l'a encore constaté lors de la préparation des GOPE 2001, l'évolution de l'économie – qui dépend aussi de paramètres sur lesquels les acteurs économiques et politiques des États membres n'ont aucune prise – peut modifier la base même des recommandations contenues dans les GOPE. Il serait donc utile de prévoir une possibilité de révision des procédures de préparation des GOPE, sans pour autant que cette tâche incombe uniquement au Conseil Ecofin.

(5) Outre la nécessité d'aménager le cycle de publication des GOPE, il faut aussi tenter d'harmoniser les cycles nationaux avec le calendrier européen. Une mesure bienvenue serait de transposer les recommandations sur les rapports nationaux dans les programmes des États membres à une période plus appropriée. Les mécanismes d'adaptation nationaux devraient permettre une meilleure convergence et une meilleure coordination des politiques nationales avec le calendrier européen, ce qui devrait encourager les efforts des acteurs des institutions nationales et européennes pour combiner au mieux les divers instruments de politique économique et sociale, de façon à répondre aux objectifs du traité (articles 2, 4 et 105, paragraphe 1, du traité CE).

(6) Dans le système macro-économique de l'Union économique et monétaire, qui combine le niveau décisionnel communautaire en matière de politique monétaire via la BCE et le niveau national en matière de politique budgétaire, les arguments en faveur de règles régissant l'autonomie budgétaire pèsent de beaucoup de poids. Les instruments choisis à cette fin sont le pacte de stabilité et de croissance et les grandes orientations des politiques économiques, mais il faut admettre que les objectifs à atteindre en matière de dette et de déficit publics relèvent d'un certain arbitraire et que des règles conçues autrement pourraient être tout aussi efficaces, sinon plus. D'aucuns estiment par exemple que la méthode britannique, qui prévoit un objectif symétrique d'inflation par rapport à la politique monétaire et à la "règle d'or" (qui permet un accroissement du déficit en contrepartie d'investissements publics équivalents, mais pas au profit de nouvelles dépenses publiques), présente de nombreux atouts.

(7) Parallèlement, il importe d'élargir les canaux prévus dans les nouveaux mécanismes de coordination pour les acteurs nationaux. Ils sont en effet trop peu nombreux pour pouvoir

²⁸ Voir aussi Parlement européen, commission économique et monétaire, "Rapport sur la recommandation de la Commission fixant les grandes orientations de la politique économique des États membres de la Communauté en 2001", A5-0165/2001, Bruxelles, 2 mai 2001, p. 10.

rivaliser avec les instruments nationaux. C'est particulièrement important pour les parlements nationaux, parce qu'ils sont les acteurs principaux des procédures budgétaires des États membres et surtout parce qu'ils jouent un rôle de premier plan dans la sensibilisation des opinions publiques. Il a été proposé, par exemple, d'ouvrir un débat annuel sur l'évaluation de la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques entre le Parlement européen et les parlements nationaux de la zone euro, simultanément à des débats, au sein des parlements nationaux, sur l'actualisation des programmes de stabilité de leurs gouvernements²⁹.

Les GOPE devraient également être examinées au sein de la COSAC³⁰ ou à l'occasion de sessions mixtes entre la commission économique et monétaire du Parlement européen et les commissions correspondantes dans les États membres.

(8) Ceci implique, avant tout et surtout, un renforcement du rôle du Parlement européen afin de promouvoir un vaste débat démocratique en Europe sur les grandes options économiques. Il est souhaitable que les mécanismes décisionnels de coordination des politiques macro-économiques des États membres soient rendus plus ouverts et plus démocratiques.

* * *

²⁹ Voir la résolution du Parlement européen, "Communication de la Commission sur le renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro (COM(2001) 82 - C5-0173/2001 - 2001/2083(COS))", adoptée en séance plénière le 4 octobre 2001.

³⁰ Par exemple en créant un groupe de travail permanent lié à la COSAC et réunissant des députés européens et nationaux, ou en inscrivant dans le programme de travail de la COSAC au moins une session relative à l'UEM et à la politique économique.

PARTIE II – LA MISE EN ŒUVRE DES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET DES PROGRAMMES DE STABILITÉ ET DE CONVERGENCE

Chapitre IV – *ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISE EN ŒUVRE DANS UNE PERSPECTIVE TRANSNATIONALE*

Ce chapitre fournit un aperçu transnational de la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques pour 2001 et des programmes de stabilité et de convergence pour 2000 et 2001. Il fait référence aux GOPE 2000 lorsque c'est nécessaire, sans cependant revenir en détail sur les recommandations qu'elles contiennent, étant donné l'existence du rapport de mise en œuvre de la Commission européenne et la nature même des GOPE, puisque leur actualisation consécutive à ce rapport tient compte de l'évolution de l'année écoulée³¹. La structure de ce chapitre suit celle des recommandations générales des GOPE 2001.

4.1. Les politiques macro-économiques axées sur la croissance et la stabilité, et la qualité et la viabilité des finances publiques

Les grands défis que doivent relever les États membres et l'Union européenne n'ont pas fondamentalement changé en 2001, à ceci près que la détérioration de la conjoncture économique mondiale a accru les pressions sur les politiques économiques. Face à la récession et à l'incertitude quant au moment et au rythme de la relance, les dynamiques de croissance internes ont pris de l'importance. La mise en place de politiques macro-économiques axées sur la stabilité et la croissance et couplées à des réformes structurelles au niveau national comme au niveau communautaire est un élément déterminant pour la reprise dans plusieurs États membres. Les performances économiques de plusieurs pays en 2001 ont été inférieures aux prévisions des GOPE, mais celles-ci avaient été rédigées à une époque où l'ampleur de la crise mondiale n'était pas encore perceptible, de sorte qu'elles étaient excessivement optimistes. Cela dit, les événements du 11 septembre ont certes accentué la crise, mais on ne peut évidemment leur imputer la récession qui touchait l'économie européenne depuis le printemps ni ses répercussions profondes dans plusieurs États membres. Avec du recul, il apparaît clairement que l'Allemagne, surtout, était déjà au bord de la récession en été 2001. Comme le constate l'OCDE, les attentats "ont aggravé cette détérioration en érodant la confiance"³², ce qui a eu naturellement pour effet de ralentir l'activité économique.

De nombreux indicateurs laissent à présent supposer que le pire est derrière nous, même si le marasme risque de persister dans certains domaines, en particulier celui de l'emploi, durant tout le premier semestre 2002. Dans une analyse récente, UBS Warburg constate: "Notre propre indicateur de référence montre que les indicateurs de confiance connexes dans le secteur industriel devraient, globalement, continuer de s'améliorer au cours des prochains mois, de sorte que la reprise devrait survenir relativement rapidement".

³¹ Comme nous l'avons écrit dans le chapitre 2.2.2, le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre des GOPE 2000 (Commission européenne, "Report on the implementation of the 2000 Broad Economic Policy Guidelines", ECFIN/176/01-EN, Bruxelles, 07.03.2001) est considéré, tant par les acteurs nationaux que par les auteurs de la présente étude, comme un bon aperçu de l'évolution des politiques macroéconomique des États membres.

³² OCDE, *OECD Economic Outlook*, n° 70, décembre 2001, p. 3 et suiv.

Il faut admettre que l'Union européenne n'est pas invulnérable à l'évolution économique mondiale. La crise a eu des répercussions sur la croissance des exportations européennes, ce qui s'est traduit par une baisse des investissements des entreprises. Il est également apparu, vers la mi-2001, que la demande intérieure dans la zone euro n'était pas aussi forte que prévu. Dans ses prévisions d'automne, la Commission constate que "les réformes structurelles ne sont pas allées assez loin pour donner à l'économie de la zone euro une capacité de résistance suffisante face aux chocs exogènes. La détérioration des termes de l'échange a entraîné une augmentation des coûts de main-d'œuvre unitaires, non pas à cause des hausses de salaire, qui sont restées modérées, mais parce que la productivité a pris du retard"³³. Il faut ajouter que la chute de la demande était tout aussi importante et que ses effets avaient été sous-estimés dans les prévisions de printemps de la Commission.

Tableau 4.1.1. Croissance du PIB (en % par an)						
	Commission				Progr. de stabilité et de convergence	
	1999	2000	2001	2002	2001	2002
Belgique	3,0	4,0	1,3	1,3	1,1	1,3
Danemark	2,1	3,2	1,3	1,6		
Allemagne	1,9	3,0	0,7	0,7	0,75	1,25
Grèce	3,4	4,3	4,1	3,5	4,1	3,8
Espagne	4,1	4,1	2,7	2,0	3,0	2,4
France	2,9	3,1	2,0	1,5	2,3	2,5
Irlande	10,9	11,5	6,5	3,3	6,8	3,9
Italie	1,6	2,9	1,8	1,3	2,0	2,3
Luxembourg	5,7	9,5	4,0	3,0	3,9	5,3
Pays-Bas	3,7	3,5	1,5	1,5	2,0	2,0
Autriche	2,8	3,0	1,1	1,2	1,3	1,3
Portugal	3,4	3,4	1,7	1,5	2,0	1,75
Finlande	4,0	5,7	0,5	1,7	0,6	1,6
Suède	4,5	3,6	1,4	1,6	1,7	2,4
Royaume-Uni	2,1	2,9	2,3	1,7	2,25	2 – 2,5
Zone euro	2,7	3,4	1,6	1,3		
Union européenne	2,6	3,3	1,7	1,4		

Chiffres 1999 et 2000: Eurostat, indicateurs structurels, dernière mise à jour: 11.01.2002

Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", *Économie européenne*, Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11 – Octobre/novembre 2001.

Le Danemark n'a pas encore présenté la mise à jour de son programme de convergence.

Les GOPE 2001 commencent par la recommandation évidente que les États membres doivent axer leur politique macro-économique sur la croissance et l'emploi durables et sur le maintien de la stabilité des prix. Elles les invitent à viser un progrès économique équilibré et à tenter de concrétiser leur potentiel de croissance. Elles soulignent l'importance de mener une politique budgétaire tendant vers l'équilibre ou l'excédent et celle d'un suivi attentif pour éviter tout écart par rapport au programme de stabilité.

³³ Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", *Économie européenne*, Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11, octobre/novembre 2001, p. 8.

Les GOPE recommandent également aux États membres de continuer de viser l'équilibre ou l'excédent budgétaire dans leur budget 2002 et d'éviter les politiques procycliques. Elles conseillent aux pays les plus exposés aux pressions inflationnistes et à la surchauffe de resserrer leur politique budgétaire, d'appliquer la modération salariale et de mener des réformes structurelles instaurant un bon dosage de mesures macro-économiques. Ces recommandations correspondent aux ambitions du pacte de stabilité et de croissance et constituent ce qu'on pourrait appeler le "consensus de Bruxelles" sur la conduite de la politique macro-économique dans l'Union européenne.

Il n'est pas inintéressant d'observer l'évolution. Les développements récents de la politique budgétaire et des prévisions présentent un tableau mitigé. D'une part, le déficit budgétaire général de la zone euro a continué de diminuer, pour tomber à 0,8 % du PIB en 2000 (net des recettes UMTS), soit une diminution de 0,5 % par rapport à 1999. Simultanément, la majorité des pays ont allégé le poids de leurs impôts. En outre, la majeure partie des recettes issues de la vente des licences UMTS ont servi, comme convenu, à réduire la dette publique.

D'autre part, plusieurs éléments indiquent une détérioration des finances publiques dans l'Union européenne. L'évolution récente a empêché beaucoup de pays d'atteindre les objectifs budgétaires fixés dans les programmes de stabilité et de convergence et répétés dans les GOPE. Le budget public moyen de l'Union européenne, net des produits de la vente des licences UMTS, est estimé à -0,5 % du PIB pour 2001, ce chiffre étant légèrement meilleur pour les trois pays non-membres de la zone euro, pour laquelle la Commission prévoit un déficit global de -1,1 % du PIB, ce qui signifie que les finances publiques des douze pays qui la composent se sont détériorées pour la première fois depuis 1993. Les résultats des États membres seront donc en deçà des objectifs énoncés dans la deuxième mise à jour des programmes de stabilité et de convergence, à raison de 0,5 % du PIB pour la zone euro et de 0,3 % pour l'UE tout entière. Compte tenu de l'essoufflement de l'économie et de l'action des stabilisateurs automatiques, ces chiffres ne sont pas inquiétants outre mesure, bien qu'ils brisent l'élan vers la consolidation budgétaire amorcé en 1993.

Une analyse récente de la Commission confirme que la détérioration des finances publiques est largement imputable à l'action des stabilisateurs automatiques dans un environnement macro-économique nettement moins favorable que prévu dans les programmes de stabilité susmentionnés et dans les GOPE. Cette analyse prédit aussi une dégradation probable mais légère des équilibres budgétaires corrigés des variations cycliques de la zone euro en 2001. Le côté positif du récent recul économique est le relâchement généralisé des pressions à la hausse des salaires qui se fera jour à mesure que les négociateurs verront se réduire leur marge de revendication d'augmentations salariales allant bien au-delà du taux d'inflation, ce qui permettra aux États membres au marché de l'emploi relativement étroit de mieux contenir celle-ci, grâce également à la diminution des prix du pétrole.

Si l'on regarde la situation des États membres pris séparément, on observe que plusieurs pays déjà épinglés dans les GOPE pour n'avoir pas respecté leurs objectifs pour l'année ont subi la détérioration la plus grave de leurs finances publiques. L'Allemagne est probablement celui qui suscite les plus grandes préoccupations, entre autres parce que les répercussions de son évolution sur la zone euro sont proportionnelles à son poids économique. Son déficit devrait se situer autour de 2,5-2,6 % de son PIB en 2001, soit 1,0 % en deçà de l'objectif fixé dans le programme de stabilité. Les prévisions pour 2002 telles qu'elles ont été établies par la Commission européenne et le gouvernement allemand lui-même dans le programme de stabilité mis à jour à la fin 2001 ne s'annoncent pas meilleures. Dans un "scénario alternatif" conforme aux prévisions de l'OCDE et de la Commission, le gouvernement fédéral reconnaît

que la situation n'est pas près de s'améliorer. Le déficit public de la plus grande économie européenne devrait s'approcher dangereusement du plafond de 3 % du PIB fixé dans le pacte de stabilité³⁴.

Tableau 4.1.2. L'équilibre budgétaire des finances publiques						
(en % du PIB, hors recettes UMTS):						
comparaison entre les programmes de stabilité et de convergence 2000 et les prévisions de la Commission						
	Progr. de stabilité et de convergence 2000		Commission		Différence	
	(a) 2001	(b) 2002	(c) 2001	(d) 2002	(a)-(c)	(b)-(d)
Belgique	0,2	0,3	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5
Danemark	2,8	2,6	2,0	1,6	-0,8	-1,0
Allemagne*	-1,5	-1,0	-2,5	-2,7	-1,0	-1,7
Grèce	0,5	1,5	-0,4	0,3	-0,9	-1,2
Espagne	0,0	0,2	0,1	-0,2	0,1	-0,4
France	-1,0	-0,6	-1,6	-2,0	-0,6	-1,4
Irlande	4,3	3,8	2,4	1,8	-1,9	-2,0
Italie	-0,8	-0,5	-1,2	-1,2	-0,4	-0,7
Luxembourg	2,6	2,5	4,4	2,8	1,8	0,3
Pays-Bas	1,0	1,0	1,3	0,5	0,3	-0,5
Autriche	-0,8	0,0	-0,2	-0,4	0,6	-0,4
Portugal	-1,1	-0,7	-2,0	-1,6	-0,9	-0,9
Finlande	4,7	4,4	4,8	2,9	0,1	-1,5
Suède	4,6	2,1	3,9	1,6	-0,7	-0,5
Royaume-Uni	0,6	-0,1	1,2	0,4	0,6	0,5
Zone euro	-0,6	-0,3	-1,1	-1,4	-0,5	-1,1
Union européenne	-0,2	-0,1	-0,5	-0,9	-0,3	-0,8

Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", *Économie européenne*, Supplément A, *Analyses économiques*, n° 10/11 – Octobre/novembre 2001.

D'autres pays risquent également de dévier de l'objectif d'un budget proche de l'équilibre ou en excédent. Cependant, comme cet objectif est à atteindre sur le cycle économique tout entier et non année par année, de légers déficits ne doivent pas être considérés comme alarmants. Il s'agit de la France, où, selon les prévisions, le déficit devrait fluctuer entre 1,4 et 1,6 %, alors que le programme de stabilité l'évaluait entre 0,4 et 0,6 %, de l'Italie, où, avec 1,2 ou 1,1 %, le déficit sera de 0,3 à 0,4 % supérieur à l'objectif visé, et du Portugal, qui affichera un déficit de 2,0 à 2,2 %, soit de 0,9 à 1,1 points moins bien que ce que prévoyait le programme de stabilité 2000.

Dans son document du début 2001, dans lequel elle évaluait l'évolution des finances publiques en 2000³⁵, la Commission européenne écrivait que ces pays n'ont pas profité de la conjoncture favorable pour poursuivre leur consolidation budgétaire à moyen terme: "Ils ont, certes, réduit le poids de leur fiscalité, mais certains ont reporté ou minimisé les réformes des secteurs de dépenses, notamment les mesures de modernisation des régimes de pensions." Ces aggravations des déficits ne sont pas surprenantes, dès lors que le ralentissement

³⁴ Le scénario de base du programme actualisé prévoit un déficit de 2,0 %, tandis que le scénario alternatif l'évalue à 2,5 %.

³⁵ Commission européenne, "Public Finances in EMU 2001", *Économie européenne* n° 3, 2001, p. 2 et suiv.

économique a été plus marqué que prévu. En effet, si les stabilisateurs automatiques n'avaient pas fonctionné, les conséquences de ce phénomène auraient pu être plus rudes. D'ailleurs, de nombreux ministres des finances souscrivent largement à l'avis de la Commission et ont déclaré leur intention de reprendre leurs efforts de consolidation budgétaire dès que l'économie se redressera.

À côté de cela, plusieurs pays (l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et la Finlande) devraient atteindre, voire dépasser, les objectifs inscrits dans les programmes de stabilité et de convergence qu'ils ont présentés à la fin 2000 ou au début 2001³⁶. Il est vrai que, dans certains cas, ces objectifs étaient très prudents. L'Espagne et l'Autriche sont très proches de l'équilibre budgétaire, tandis que le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et la Finlande géreront un excédent confortable. Trois autres pays, la Belgique, le Danemark et l'Irlande, devraient présenter un budget proche de l'équilibre ou en excédent, mais dans une mesure moindre que prévu. L'Irlande devrait voir son excédent continuer de fondre en 2002, même s'il vient d'un niveau très élevé. À l'exception de la Belgique, les autres pays ont un budget nettement excédentaire. Enfin, la Grèce occupe une position un peu à part, puisqu'elle manquera son objectif budgétaire de près de 1 %, pour aboutir à un déficit de 0,4 % (selon la Commission) ou de 0,3 % (selon le programme de stabilité).

Conformément au pacte de stabilité et de convergence, les GOPE recommandent aux États membres de concevoir leur budget 2002 en gardant à l'esprit la nécessité d'atteindre ou de préserver l'équilibre ou l'excédent et d'éviter une politique budgétaire procyclique. Les pays qui ont déjà atteint ces objectifs budgétaires ont suivi cette recommandation dans ses grandes lignes. Les gros déséquilibres budgétaires semblent avoir été évités. Cependant, certains, en particulier l'Irlande et la Finlande, mais aussi la Grèce, ont nettement diminué les excédents qu'ils avaient prévus. En Finlande, la diminution de l'équilibre corrigé des variations cycliques sera également très marquée en 2002. La Belgique (-0,3 % par rapport aux objectifs) et l'Espagne (-0,2 %) ont également procédé à des adaptations moins spectaculaires. Du point de vue de l'équilibre macro-économique, aucun de ces changements n'est particulièrement inquiétant dans la mesure où ils reflètent le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Ils signifient néanmoins que l'abaissement de la dette publique sera retardé, surtout en Grèce et en Belgique. La Grèce a remanié substantiellement son objectif de réduction de la dette jusqu'en 2004, tandis que la Belgique prévoit uniquement un ralentissement temporaire en 2002. Quelques pays se conformeront aux prévisions fixées dans leur dernier programme ou les ont même adaptées à la hausse.

³⁶ Il existe une nette différence dans les projections relatives au Royaume-Uni. Alors que la Commission prévoit un excédent de 1,2 % pour l'exercice 2001-2002, le gouvernement annonce un déficit de 0,2 % dans son programme de convergence.

Tableau 4.1.3. L'équilibre budgétaire des finances publiques (en % du PIB, hors recettes UMTS); les chiffres sont ceux de la 3 ^e actualisation (2001) des programmes de stabilité et de convergence.					
	2000	2001	2002	2003	2004
Belgique	0,1	-0,2	0,0	0,5	0,6
Danemark					
Allemagne	-1,3	-2,5	-2 - -2,5	-1 - -2	0,0 - -1,0
Grèce	-1,1	-0,3	0,8	1,0	1,2
Espagne	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,1
France	-1,4	-1,4	-1,4	-1,3	-0,5
Irlande	4,5	1,4	0,7	-0,5	-0,6
Italie	-1,5	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Luxembourg	6,2	4,1	2,8	3,1	3,4
Pays-Bas	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0
Autriche	-1,5	0,0	0,0	0,0	0,2
Portugal	-1,8	-2,2	-1,8	-1,0	0,0
Finlande	6,9	4,7	2,6	2,1	2,6
Suède	4,1	4,6	2,1	2,2	2,3
Royaume-Uni	2,0	-0,2	-1,1	-1,3	-1,1

Les chiffres de la France reposent sur une hypothèse prudente (une croissance du PIB de 2,5 % en 2003 et 2004). Le Danemark n'a pas encore présenté la mise à jour de son programme de convergence.

La situation des quatre pays de la zone euro qui présentent encore des déficits importants varie de l'un à l'autre. Comme on l'a vu, le cas de l'Allemagne est le plus préoccupant, avec un déficit qui devrait se situer entre 2 et 2,5 % (la plupart des prévisions des institutions internationales sont d'ailleurs plus proches de ce chiffre). Le programme de stabilité de la France prévoit une situation budgétaire globalement inchangée en 2001-2002 (-1,4 %). Toutefois, la Commission européenne est nettement moins optimiste, puisqu'elle envisage une détérioration du déficit, qui passerait de 1,6 à 2,0 %. Le déficit du Portugal devrait diminuer par rapport à 2001-2002, mais devrait rester supérieur à 1,6 %. En Italie, la Commission prédit un déficit de 1,2 % en 2001 et 2002, mais le gouvernement a l'intention de le ramener à 0,5 % en 2002. Il faut souligner que toutes ces projections restent sensibles au comportement général de l'économie européenne et du moindre changement de cap politique. Si la relance survient aussi rapidement et au rythme que les prévisionnistes entrevoient, elle soulagera la situation budgétaire partout, mais, si la récession se prolonge, certains pays se trouveront en dangereuse posture.

À plusieurs égards, les chiffres avancés dans les programmes de stabilité semblent reposer sur des hypothèses de relance relativement optimistes. Certaines mesures prévues dans les budgets 2002 sont de nature plutôt temporaire et n'auront pas d'influence marquante à long terme sur la viabilité budgétaire et plusieurs mesures de consolidation risquent de n'être pas aussi efficaces qu'escompté. Par conséquent, si la reprise ne se manifeste pas aussi rapidement que certains pays l'attendent et que la diminution des recettes fiscales ou les dépenses publiques provoquées par la récession (par exemple les allocations de chômage) s'avèrent supérieures aux prévisions, les marges de sécurité ménagées dans les budgets risquent de ne pas être suffisantes. Dans son rapport de décembre, la Banque centrale

européenne redoute de voir les déficits excéder la valeur de référence, ce qui obligerait la Commission à enclencher la procédure applicable aux déficits excessifs³⁷.

La récession forcera les pays en déséquilibre budgétaire à prendre des mesures pour respecter leur engagement d'atteindre un budget équilibré ou en excédent à la fin de la période couverte par les programmes de stabilité actuels, soit en 2004. La préservation de cette perspective à moyen terme dans les politiques budgétaires des pays de la zone euro est cruciale à la crédibilité du pacte de stabilité et de croissance, qui est un élément de renforcement de la confiance des consommateurs et des investisseurs, en particulier dans le contexte actuel du relâchement de la croissance. La consolidation budgétaire est inévitablement plus aisée à mener en période de forte conjoncture, bien qu'on ait constaté, lors de l'amélioration cyclique de 1999-2000, que plusieurs États membres se sont refusés à mettre en œuvre quelques mesures qui auraient pu leur garantir aujourd'hui une position plus favorable.

Tableau 4.1.4. Dette publique
(en % du PIB)

	Commission				Progr. de stabilité et de convergence				
	1999	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2003	2004
Belgique	115,9	110,3	107,0	103,9	109,3	107,0	103,3	97,7	93,0
Danemark	52,0	46,1	43,2	42,5					
Allemagne	61,3	60,3	60,0	61,0	60,3	60,0	60,0	59,0	57,0
Grèce	103,9	102,7	99,8	98,5	102,7	99,6	97,3	94,4	90,0
Espagne	63,4	60,7	58,0	57,3	60,4	57,5	55,7	53,8	51,9
France	58,5	57,6	57,1	57,3	57,6	57,1	56,3	55,7	54,5
Irlande	49,3	38,6	34,3	30,8	38,6	35,8	33,7	33,8	34,1
Italie	114,6	110,5	108,2	106,9	110,5	107,5	104,3	101,0	98,0
Luxembourg	6,0	5,3	5,3	5,2	5,3	5,0	4,6	4,2	3,9
Pays-Bas	63,1	56,1	51,8	48,9	56,1	51,8	47,7	45,0	42,0
Autriche	64,7	63,1	62,3	61,2	63,5	61,8	59,6	57,2	54,7
Portugal	54,5	53,7	53,5	53,5	53,7	55,9	55,7	55,5	54,0
Finlande	47,3	44,0	42,7	42,0	44,0	42,7	42,9	43,0	41,8
Suède	65,3	55,7	52,7	50,5	55,6	52,3	49,7	47,3	45,2
Royaume-Uni	45,7	42,8	39,3	37,2	39,9	38,1	37,2	37,0	36,8
Zone euro	72,6	70,2	68,8	68,4					
Union européenne	68,0	64,1	62,5	61,8					

Chiffres 1999 et 2000: Eurostat, indicateurs structurels, dernière mise à jour: 11.01.2002

Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", *Économie européenne, Supplément A, Analyses économiques*, n° 10/11 - Octobre/novembre 2001.

États membres: mise à jour 2001 des programmes de stabilité et de convergence

Les chiffres de la France reposent sur une hypothèse prudente de croissance du PIB. Le Danemark n'a pas encore présenté son programme.

Enfin, les GOPE recommandent aux États membres de continuer à rendre leur fiscalité et leur régime de prestations plus favorables à l'emploi, sans s'écarter de la nécessité de consolider leur budget et de promouvoir la qualité de leurs dépenses publiques. Ces mesures sur le

³⁷ Banque centrale européenne, *Bulletin mensuel*, décembre 2001, Francfort, p. 55.

versant de l'offre peuvent être des investissements dans le capital matériel et humain et dans la recherche et le développement, l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques via des réformes institutionnelles et structurelles, l'amélioration de la viabilité à longue échéance des finances publiques à travers des mesures visant à accroître le taux d'emploi, la réduction de la dette publique, la poursuite des réformes du régime des retraites et du système de soins de santé, et enfin l'évolution vers la coordination fiscale à l'échelle européenne. Toutes ces mesures devraient, en principe, soulager les contraintes et faciliter la conduite de politiques macro-économiques à long terme. Le vrai défi sera de mobiliser la volonté politique d'appliquer ces mesures structurelles.

4.2. Dynamiser les marchés du travail

Les GOPE 2001 précisent que "les États membres devraient profiter des conditions macro-économiques favorables qui prévalent actuellement pour introduire les améliorations structurelles nécessaires sur les marchés du travail et se rapprocher de l'objectif de plein emploi". Avec le recul, il faut bien constater que cette affirmation reposait sur une évaluation trop optimiste de la conjoncture macro-économique, alors que les économies de plusieurs États membres ont marqué le pas. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que les objectifs en matière d'emploi n'aient pas été atteints, ce qui n'enlève rien à la nécessité de mettre en œuvre des réformes structurelles.

La croissance de l'emploi, qui se maintenait depuis quelques années (en 2000, la création nette d'emplois dans l'Union européenne avait été de 1,7 %), s'est considérablement ralentie en 2001, où elle ne devrait atteindre que 1,1 %. Selon les prévisions actuelles, ce ralentissement devrait se poursuivre en 2002, avec une croissance de 0,2 %, avant de s'annuler en 2003, où la croissance devrait remonter à 1,0 %. Alors qu'en termes absolus, la création d'emplois avait été de 2,4 millions d'unités en 2000 dans la zone euro, elle ne devrait représenter que 3,3 millions de postes de travail entre 2001 et 2003. En 2002, le taux d'emploi dans cette zone devrait rester plus ou moins inchangé (62,1 %). Cela signifie que la création d'emplois approchera pour la première fois de la stagnation en 2002 depuis le début du processus de Luxembourg et que l'objectif fixé à Lisbonne (un taux d'emploi de 70 % en 2010) sera d'autant plus difficile à atteindre.

En corollaire, alors que le taux de chômage harmonisé a continué de baisser en 2001 pour arriver à son niveau le plus bas depuis 1991 (il était de 7,8 % en novembre dans l'Europe des Quinze), il devrait, d'après les prévisions d'automne de la Commission, augmenter de 0,3 % en 2002, pour atteindre 8,6 % dans la zone euro et 8,0 % dans l'ensemble de l'Union. Le seul élément susceptible d'atténuer cette hausse du chômage sera le ralentissement de l'accroissement de la main-d'œuvre. La Grèce est le seul pays pour lequel les projections pour 2002 laissent entrevoir un recul du chômage. C'est en Irlande et aux Pays-Bas que le chômage augmentera beaucoup plus que dans le reste de l'Union, mais le taux total y restera néanmoins nettement inférieur à la moyenne communautaire. En outre, si l'on compare les prévisions pour 2002 avec le taux de chômage de 2000, on observe que celui-ci diminuera néanmoins d'environ 1 % dans les pays où il est élevé, c'est-à-dire la Grèce, l'Espagne et l'Italie, à l'exception de la Finlande (-0,4 % sur les deux années) et de la France (-0,2 %). En Autriche, il devrait augmenter de 0,5 % sur la même période, mais il n'atteindrait toutefois que la moitié de la moyenne de la zone euro.

Il incombe donc à l'Union européenne et à ses États membres de poursuivre le programme de réformes prévu dans les GOPE et dans les lignes directrices pour l'emploi afin de protéger le marché du travail en général et les groupes cibles spécifiques visés par ces réformes des effets de la récession économique mondiale. C'est en tenant compte de cette nécessité que le Conseil européen de Laeken a adopté les lignes directrices pour l'emploi en 2002, les

recommandations individuelles adressées aux États membres et le rapport conjoint sur l'emploi de 2001. Les lignes directrices et les recommandations aux États membres seront à la base des mesures pour l'emploi proposées dans les GOPE 2002. Toutefois, seule une approche cohérente qui englobera les autres domaines abordés dans ces grandes orientations permettra d'enregistrer des progrès suffisants sur le marché du travail.

	1999	2000	2001	2001*	2002*	2003*
Belgique	8,8	7,0	6,9	6,9	7,0	6,9
Danemark	5,2	4,6	4,0	4,6	4,7	4,6
Allemagne	8,6	7,9	7,9	7,8	8,2	7,8
Grèce	11,6	11,1		10,6	10,1	9,6
Espagne	15,9	14,1	13,1	13,0	13,0	12,1
France	11,2	9,4	8,6	8,7	9,2	8,7
Irlande	5,6	4,2	3,8	3,8	4,5	4,5
Italie	11,3	10,5	9,5	9,5	9,6	8,9
Luxembourg	2,4	2,4	2,4	2,2	2,4	2,2
Pays-Bas	3,4	3,0	2,4	2,3	3,2	3,5
Autriche	3,9	3,7	3,8	3,9	4,3	4,2
Portugal	4,5	4,1	4,3	3,8	4,3	4,7
Finlande	10,2	9,8	9,1	9,2	9,4	9,3
Suède	7,2	5,9	5,1	5,2	5,6	5,4
Royaume-Uni	6,1	5,5	5,1	5,1	5,4	5,4
Zone euro	9,9	8,9	8,4	8,3	8,6	8,2
Union européenne	9,1	8,2	7,7	7,7	8,0	7,6

Chiffres 1999, 2000, 2001: Eurostat, indicateurs structurels, dernière mise à jour: 11.01.2002

* Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", Économie européenne, Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11 - Octobre/novembre 2001.

Les GOPE 2001 contenaient plusieurs recommandations générales à l'intention des États membres. Elles portaient sur le moyen terme, de sorte que les pays les ont, pour la plupart, déjà mises en œuvre ou sont occupés à le faire. On peut en tout cas affirmer qu'ils y réagissent, mais il est trop tôt pour évaluer ces mesures en profondeur. Néanmoins, on peut d'ores et déjà observer que beaucoup de pays doivent les intensifier et mieux les cibler, car ils continuent de présenter des carences structurelles majeures, en particulier au niveau du taux de chômage, qui reste élevé, surtout parmi les jeunes. Ces carences portent aussi sur l'égalité des hommes et des femmes face à l'emploi et sur le faible taux d'emploi des travailleurs âgés.

L'accroissement du taux de participation des femmes et des travailleurs âgés au marché du travail est effectivement un défi considérable à relever pour plusieurs pays. Les mesures qu'ils ont prises récemment en la matière n'ont remporté qu'un succès mitigé. Au titre d'éléments centraux des stratégies à mener dans ces domaines, les GOPE 2001 proposent des programmes d'action en faveur de l'égalité des chances, la mise en place d'infrastructures adéquates de prise en charge des enfants et des autres personnes dépendantes, la réforme des systèmes de retraite anticipée et l'instauration de mécanismes d'apprentissage à vie. Elles recommandent en outre des mesures d'encouragement de la participation des personnes handicapées, des minorités ethniques et des migrants au marché de l'emploi.

Les pays où le taux d'emploi des *travailleurs âgés* est nettement inférieur à l'objectif fixé par le Conseil européen de Stockholm (50 % en 2010) ont réformé leur régime de retraite

anticipée de manière à maintenir plus longtemps ces travailleurs parmi la population active (c'est notamment le cas de la Belgique, du Luxembourg et de l'Autriche). Cependant, peu de pays mènent une politique réellement générale et active dans ce domaine. Les mesures qu'ils prennent sont très fragmentées et incohérentes. Certains ont introduit ou poursuivent des politiques spécifiques en faveur des *jeunes* (la France, l'Italie et le Royaume-Uni) mais sont encore loin d'atteindre les objectifs prévus.

Quelques États ont orienté leur politique du marché de l'emploi dans le domaine des *services de puériculture et de garde pour personnes à charge* (Irlande, Pays-Bas), par exemple en augmentant le taux des allocations familiales (Irlande, Autriche, en prévision), en multipliant les lieux d'accueil des enfants (Pays-Bas) ou en améliorant l'intégration des travailleurs handicapés (Luxembourg, en prévision). Par contre, d'autres pays, comme l'Espagne, ont encore de sérieux efforts à fournir dans ces domaines. Il faut ajouter que ces mesures, en particulier celles destinées à améliorer l'employabilité des femmes, ne seront pas suffisantes pour porter le taux d'emploi au niveau convenu. Le cas de l'Espagne est révélateur à cet égard.

Le *taux de participation des femmes au marché du travail* était plutôt élevé ces dernières années, mais il reflète surtout l'occupation d'emplois à temps partiel. Les États membres devront donc intensifier leurs efforts pour atteindre l'objectif fixé à Lisbonne (un taux d'emploi des femmes de 60 % en 2010). Actuellement, beaucoup d'entre eux (surtout la Belgique, l'Italie, l'Espagne et le Luxembourg) n'ont pas encore mis en œuvre de stratégie globale à cet égard. Tous doivent en tout cas se fixer des objectifs précis, comme ils l'ont fait collectivement à Lisbonne.

Les mesures visant à l'insertion ou à la réinsertion des *minorités ethniques* sur le marché de l'emploi sont relativement encourageantes (Pays-Bas, Italie, Suède), mais elles répondaient partiellement à des pénuries de main-d'œuvre (surtout en Italie). Pour le reste, la situation des minorités face l'emploi ne s'est guère améliorée. Le Danemark et les Pays-Bas ont néanmoins fixé des objectifs concrets dans ce sens.

La *réduction de la fiscalité du travail*, qu'elle soit générale ou spécialement axée sur certaines catégories de travailleurs, comme les bas salaires, peut également contribuer précieusement à la croissance de l'emploi. Plusieurs États membres ont pris des mesures dans ce domaine (la Belgique, l'Allemagne, la Finlande, la France, l'Italie, la Suède, l'Espagne et le Royaume-Uni). Dans certains cependant (l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne et la Suède), les coûts salariaux et non salariaux demeurent élevés.

Plusieurs pays ont concentré leurs efforts sur les bas revenus. En réduisant les taux d'imposition marginaux ou en augmentant les aides publiques en faveur de cette catégorie de travailleurs, même pour des contrats à temps partiel, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne et la France espèrent promouvoir la création d'emplois. Beaucoup d'États membres ont poursuivi leurs efforts de réduction de la fiscalité des entreprises et continueront à fournir des incitants à la création d'emplois. Globalement, les diminutions de la fiscalité ont été modestes (sauf au Royaume-Uni), hormis sans doute celles relatives aux emplois à bas revenus. Certains pays continueront de s'appuyer sur les réformes de leurs systèmes d'imposition et de prestations pour éliminer les facteurs financiers qui découragent l'emploi et pour retarder l'âge de la préretraite.

Les réformes des *systèmes de prestations*, comme la limitation ou le resserrement des critères d'octroi des allocations de chômage (Danemark, Finlande, Suède), ont encouragé les travailleurs à accepter des emplois, mais leur mise en œuvre a été lente. L'Autriche, la Finlande et le Danemark ont aussi modifié leur régime de pension de manière à y réduire les

encouragements de la préretraite. Quelques pays, notamment les Pays-Bas, se sont heurtés à des obstacles dans leur volonté de modifier leurs systèmes de prestations.

Les progrès se font toujours attendre en ce qui concerne la *mobilité nationale et internationale du travail*. Les retombées de la mobilité internationale sur le taux de chômage et le taux de demandes d'emploi sont plutôt décevantes. Les États membres n'ont communiqué aucun chiffre quant au nombre de demandeurs d'emploi non nationaux sur leur territoire. Le Luxembourg a l'intention d'étudier la possibilité d'organiser des formations en alternance transfrontalières. Sinon, la mise en place d'un système européen de diffusion des vacances d'emploi, voire d'un marché du travail européen, reste de l'ordre de l'hypothétique.

La *certification* des compétences, des qualifications et des *systèmes de formation* est un autre moyen d'améliorer l'employabilité, en particulier parmi les jeunes (Autriche, Belgique, Portugal), et de maintenir les travailleurs âgés sur le marché de l'emploi (Espagne). D'après les GOPE, les mesures de ce type devraient être associées à une *stratégie en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie*, qui n'existe pas partout (notamment en Belgique, en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne). L'Allemagne, la Grèce, le Portugal et le Luxembourg devront poursuivre leurs efforts en vue d'encourager les filières alternatives de formation et d'accès à l'emploi, surtout sur le plan de l'amélioration de la qualité de la formation continue. Ce sont les pays de l'Europe du Sud qui doivent fournir le plus d'efforts visant à mettre en œuvre des stratégies efficaces d'apprentissage à vie.

Le *chômage de longue durée* est un problème dans beaucoup de pays. Quelques-uns ont appliqué avec succès des mesures spécifiques visant à le résorber, mais la situation en Belgique, en Allemagne (en particulier dans les nouveaux Länder), en Suède et au Royaume-Uni ne s'est pas notablement améliorée. Parmi les mesures mises en œuvre, les Pays-Bas offrent des primes exonérées d'impôt aux chômeurs de longue durée qui renoncent à leurs allocations de chômage, tandis que d'autres pays ont aménagé des exonérations d'impôts et de cotisations sociales pour les entreprises qui engagent des chômeurs de longue durée (Italie).

D'une manière générale, les États membres devraient être encouragés à intensifier leurs efforts en élaborant des stratégies de prévention et orientées sur l'employabilité, sur la base de l'identification précoce des besoins individuels (par exemple des jeunes chômeurs). Dans ce contexte, ils sont invités à réaménager leurs services publics de l'emploi, en les incitant à coopérer avec d'autres fournisseurs de services de ce genre.

Pour répondre aux besoins des *groupes cibles*, les États membres devraient prendre des mesures destinées à rendre les *contrats de travail plus flexibles*. C'est ce qu'ont fait la Belgique, en introduisant le crédit-temps, l'Autriche, la Grèce et l'Italie, en instaurant des régimes de temps partiel, et l'Espagne, en supprimant les obstacles à la signature de contrats à temps partiel. Cependant, toutes ces mesures n'ont pas produit les résultats escomptés, et demandent à être mise en œuvre avec davantage d'efficacité (Autriche, Allemagne, Grèce et Italie).

L'instauration d'une plus grande *flexibilité* dans la *dispersion des salaires*, par exemple pour refléter les différences d'aptitude et de qualifications entre des secteurs ou des régions, semble difficile. Les disparités régionales restent profondes, en particulier en Belgique et en Allemagne (surtout vis-à-vis de l'ex-Allemagne de l'Est), mais aussi en Irlande, en Italie et en Espagne. Au Royaume-Uni, ce sont surtout les écarts de qualifications qui posent le plus gros problème.

La participation des femmes au marché du travail a augmenté ces dernières années, mais ce mouvement s'est bâti sur des emplois à temps partiel, sur un *écart de rémunérations* dans le secteur privé de l'ordre de 15 à 20 % et sur la limitation des perspectives de carrière des

femmes et de leur accès aux postes de direction³⁸. Certaines avancées ont été enregistrées dans quelques pays (Belgique, Portugal et Royaume-Uni) mais, dans d'autres, beaucoup de progrès restent à faire (Pays-Bas, Allemagne, Irlande). Jusqu'à présent, aucun pays n'est parvenu à réduire substantiellement les écarts de rémunérations. Les principaux progrès consistent dans la réalisation de rapports et d'études en vue de façonner les politiques futures (Belgique et Allemagne).

4.3. Assurer le fonctionnement efficace des marchés de produits (biens et services)

4.3.1. *L'achèvement du marché intérieur*

Les GOPE 2001 rappelaient aux États membres l'objectif de ramener le déficit de la *transposition de la législation du marché intérieur* à moins de 1,5 % avant le Conseil européen du printemps 2002, à Barcelone. Cet objectif a été décidé par le Conseil européen de Stockholm en mars 2001 et porte sur le cadre juridique du marché intérieur, qui totalise aujourd'hui près de 1 800 mesures législatives définies par la Commission. Les chiffres que celle-ci a publiés en novembre 2001³⁹ indiquent que, depuis sa dernière enquête, en mai 2001, tous les États membres, sauf deux (la Suède et le Luxembourg) ont progressé dans ce domaine. Cinq ont atteint l'objectif fixé (la Finlande, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et l'Espagne) et l'Italie en est proche, avec un déficit de 1,7 %. Le tableau d'affichage du marché intérieur constate des progrès substantiels en Finlande, en Grèce, aux Pays-Bas, en Italie et au Danemark. À l'époque de sa réalisation, le déficit moyen de transposition était de 2,0 %.

Les pays les plus en retard dans ce domaine doivent intensifier leurs efforts pour instaurer un véritable marché intérieur pour leurs entreprises et leurs citoyens. C'est particulièrement important pour quelques-uns des plus grands pays, c'est-à-dire la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, étant donné la portion considérable du marché unique européen qu'ils représentent. L'étude de la Commission indique que tous les États membres ont transposé 90 % des directives communautaires, mais que ce pourcentage est encore loin en deçà des 75 % dans certains secteurs, comme ceux des transports ou de la politique des consommateurs. La transposition de la législation du marché intérieur doit également être combinée à d'autres stratégies. Dès lors que, par exemple, l'Union européenne et ses États membres ont manifesté leur engagement en faveur de la politique environnementale, comme ils l'ont fait à Göteborg en 2001 et comme ils l'ont inscrit dans la stratégie européenne sur le développement durable, la transposition de la législation en la matière est un moyen de prouver cet engagement.

Enfin, les projets de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire que la Commission a présentés au Conseil européen de Laeken⁴⁰ déboucheront sur un plan d'action qui devrait être présenté en juin 2002 qui contiendra des propositions adressées aux États membres en vue d'une meilleure transposition de la législation communautaire. Cette initiative, prise dans le cadre du livre blanc sur la gouvernance, vise aussi le niveau européen et devrait permettre une approche plus cohérente.

Plusieurs États membres ont poursuivi *l'ouverture de leurs marchés publics*. Certains ont finalisé la mise en œuvre des directives en la matière dans leur droit national. C'est

³⁸ Cf. Commission européenne / Conseil de l'Union européenne, *Rapport conjoint sur l'emploi 2001*.

³⁹ Commission européenne, DG Marché intérieur, "Tableau d'affichage du marché intérieur", n° 9, novembre 2001.

⁴⁰ Commission européenne, "Communication de la Commission, Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire, COM(2001) 726 final", Bruxelles, 05.12.2001.

notamment le cas de l'Allemagne, avec son nouveau règlement sur la passation des marchés (*Vergabeverordnung, VgV*). La possibilité de *soumissionner en ligne* a également progressé dans plusieurs pays, certains ayant lancé des projets pilotes. D'autres, par exemple l'Autriche et le Royaume-Uni, ont entamé des réformes administratives visant à améliorer la transparence des marchés publics. Par rapport à la valeur totale de ces marchés, la proportion de ceux qui font l'objet d'une large publicité est passée de 11 % en 1997-1999 à 15 % en 2000⁴¹. La situation à cet égard est cependant très variable d'un pays à l'autre: ce pourcentage va de 6 % en Allemagne à plus de 20 % au Danemark, en Espagne, au Royaume-Uni, en Irlande, en Suède et en Grèce (chiffres de 1999), et il est en forte hausse en Autriche, en Italie et aux Pays-Bas. Sur l'ensemble des marchés publics, la proportion de ceux publiés au Journal officiel a augmenté de 36 % depuis 1999, avec des progrès notables en Espagne, en Suède, aux Pays-Bas, en Italie, en Autriche, au Danemark et au Royaume-Uni en 2000⁴². La plupart de ces pays ont poursuivi leur réforme de l'exécution administrative de ces marchés: en Autriche, par exemple, la procédure a été centralisée sous le contrôle d'une seule instance.

4.3.2. *Le renforcement de la concurrence*

Les directives communautaires imposent l'ouverture des industries de réseau suivant des calendriers précis. Dans le secteur de l'approvisionnement énergétique, plusieurs pays ont opté, ces deux dernières années, pour une libéralisation complète plutôt que partielle. Actuellement, près de 65 % de la demande d'électricité dans l'Union européenne est ouverte à la concurrence, et les opérateurs traditionnels conservent de larges parts du marché⁴³. Quelques États membres ont amélioré le fonctionnement de leurs autorités réglementaires dans le but de promouvoir une concurrence réelle sur les marchés du gaz et de l'électricité (Pays-Bas, Royaume-Uni). Cependant, dans certains secteurs, la préparation des entreprises au grand marché européen a provoqué des concentrations qui ont eu pour effet de renforcer la position dominante de certains opérateurs (Suède). Les institutions européennes devraient viser l'ouverture totale des marchés du gaz et de l'électricité d'ici à 2005, à condition qu'elle n'ait pas de répercussions négatives sur la protection de l'environnement.

Alors que la réforme des services postaux a continué de progresser, par exemple en Finlande, en Irlande et au Royaume-Uni, la libéralisation du transport ferroviaire pose des problèmes dans de nombreux pays: le mécontentement des usagers est parfois très vif, comme on l'a vu en octobre 2001 au Royaume-Uni, lors de la faillite de Railtrack, l'entreprise propriétaire des voies et des gares.

Des progrès majeurs ont néanmoins été accomplis quant aux capacités et à *l'efficacité des organismes de réglementation et de contrôle de la concurrence*, ainsi que sur le plan de la coopération entre les autorités nationales et communautaires. La récente révision du droit de la concurrence au Danemark et les réformes législatives entreprises en Espagne et au Royaume-Uni en sont de bons exemples.

En ce qui concerne la *réduction du niveau général des aides d'État* par rapport au PIB et l'amélioration de la transparence des politiques en la matière, les États membres ont beaucoup

⁴¹ Cf. Commission européenne, annexe statistique et technique au "Rapport sur le fonctionnement des marchés communautaires des produits et des capitaux COM(2001) 736 final", Bruxelles, 07.12.2001, p. 30; et p. 18 du rapport.

⁴² Cf. Commission européenne, "Rapport sur le fonctionnement des marchés communautaires des produits et des capitaux, COM(2001) 736 final", Bruxelles, 07.12.2001.

⁴³ Pour une analyse récente, voir Commission européenne, DG Affaires économiques et financières, "Market performance of network industries providing services of general interest: a first horizontal analysis", Bruxelles, 07.12.2001.

progressé ces dernières années⁴⁴. Entre 1997 et 1999, ils ont diminué le pourcentage de leurs aides d'État par rapport au PIB de 30 %, de sorte que la moyenne communautaire en 1999 était de 1 % du PIB, les extrêmes étant d'environ 0,5 % au Royaume-Uni et de plus de 1,5 % en Finlande et en Irlande. La Suède, les Pays-Bas, l'Italie et la Grèce se situent sous la moyenne européenne. La plupart des pays ont redirigé progressivement leurs aides d'État vers des objectifs horizontaux qui ne sont plus liés à des secteurs ou des régions précises. Parmi ces objectifs, les principaux portent sur les petites et moyennes entreprises, les économies d'énergie, l'environnement et la recherche et le développement. Les recommandations des Conseils européens de Stockholm et de Lisbonne soulignaient donc une tendance préexistante. Les États membres ont également réduit substantiellement leurs aides circonstanciées. Avec la création du tableau de bord de la Commission sur les aides d'État, la pression collatérale devrait s'accroître sur les pays qui ne respectent pas les objectifs fixés et sur ceux qui pourraient faire marche arrière face à des difficultés économiques. Plusieurs États ont en outre amélioré la *transparence de leurs politiques en matière d'aides publiques*.

4.4. Promouvoir l'efficacité et l'intégration des marchés financiers de l'UE

Depuis l'adoption des GOPE 2001, des progrès ont été enregistrés au niveau européen en ce qui concerne le *plan d'action pour les services financiers (PASF)*, en particulier avec l'adoption définitive du statut de la société européenne, celle de la directive sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), la modification de la directive sur le blanchiment d'argent, le règlement sur les transferts financiers transfrontaliers et la création du comité des valeurs mobilières et du comité des sages sur la régulation des valeurs mobilières. À la mi-décembre 2001, vingt-cinq des quarante-deux mesures du PASF avaient été mises en œuvre⁴⁵ mais, pour certaines, les institutions sont en retard sur le calendrier prévu. Les États membres devront fournir des efforts considérables pour transposer ces mesures sur leur territoire dans les délais impartis.

Des progrès importants ont été accomplis dans la mise en œuvre du *plan d'action sur le capital-investissement (PACI)*⁴⁶, mais l'intégration des marchés financiers européens est loin d'être complète. Les investissements dans le capital à risque en Europe ont triplé entre 1998 et 2000, tandis que ceux dans le capital d'amorçage ont quadruplé. L'analyse de la proportion des investissements dans le capital-risque par rapport au PIB dans les États membres révèle des différences sensibles: cette proportion approche 0,4 % au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, alors qu'elle n'atteint pas 0,1 % en Autriche. Des efforts sont donc à faire du côté de l'offre, mais aussi du côté de la demande, en particulier pour faciliter la création d'entreprises et la concrétisation d'idées novatrices de la part des PME. De nombreux États membres ont réduit le temps nécessaire à la création d'une entreprise et le coût de l'opération. Les pays en retard sur ces plans devraient s'inspirer de ces exemples.

Le recul économique généralisé et les remous sur les marchés boursiers affecteront les *investissements dans le capital à risque* et rendront les réformes du système d'imposition plus difficiles dans les États membres. Ils ont cependant presque tous progressé dans ce domaine,

⁴⁴ Cf. Commission européenne, "Tableau de bord des aides d'État, deuxième édition, COM(2001) 782 final", Bruxelles, 20.12.2001.

⁴⁵ Cf. Commission européenne, "Cinquième rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du plan d'action pour les services financiers - Un marché financier européen intégré - L'UE doit y arriver à temps, COM(2001) 712 final", Bruxelles, 30.11.01.

⁴⁶ Cf. Commission européenne, "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre du plan d'action sur le capital-investissement (PACI), COM(2001) 605 final", Bruxelles, 25.10.2001.

en particulier sur les plans des exonérations fiscales, de la simplification du cadre fiscal pour les fonds de capital à risque, de l'abaissement de la fiscalité sur les revenus du capital liés à l'achat d'options sur actions, et de l'exemption fiscale des revenus liés aux transferts d'intérêts sur les actions et autres valeurs. Des progrès restent à faire pour faciliter les activités économiques transfrontalières, ce qui nécessite un approfondissement de la coopération entre les États membres.

Les GOPE insistaient beaucoup sur l'allègement de *législation sur les faillites*. Tous les États membres admettent l'importance de ce dossier, mais tous ceux qui étaient particulièrement concernés n'ont pas forcément fait progresser leur législation.

Pour ce qui est du contrôle prudentiel, plusieurs pays ont poursuivi soit la mise en œuvre de lois récemment adoptées (Irlande, Autriche, Finlande), soit le processus législatif devant conduire à la création d'instances intégrées pour différents services financiers (Allemagne). Dans certains pays, cependant, comme la Grèce, les nouveaux mécanismes de contrôle prudentiel sont controversés.

4.5. Encourager l'esprit d'entreprise

4.5.1. *L'instauration d'un environnement favorable à la création d'entreprises*

L'évolution observée dans *l'environnement réglementaire et administratif* permet un optimisme prudent⁴⁷. La situation varie cependant beaucoup d'un État membre à l'autre. Entre 1999 et 2001, on a constaté une diminution modeste de la proportion d'entreprises qui estiment que cet environnement fait obstacle à leur développement. Toutefois, les entreprises danoises, allemandes, grecques, luxembourgeoises, néerlandaises et finlandaises sont plus nombreuses à se plaindre de ce phénomène. En Belgique et au Royaume-Uni, la situation reste inchangée. Dans les sept autres États membres, les entreprises affirment qu'elle s'est améliorée. En ce qui concerne la qualité des réglementations, qui est liée à leur efficacité et à leur transparence, plusieurs pays ont pris des initiatives destinées à simplifier et à réduire le volume de la législation.

Parallèlement, les États membres continuent d'introduire des réglementations à un rythme trop rapide, comme il ressort de leurs notifications des règlements techniques qu'ils ont promulgués, qui ont augmenté de 591 en 1999 à 751 en 2000. Les chiffres relatifs au premier semestre 2001 indiquent une diminution, mais par rapport à un niveau de départ élevé. Beaucoup d'entreprises continuent de se plaindre de la mauvaise qualité de leur environnement réglementaire national. Peu d'entre elles (surtout en France, en Allemagne et au Danemark) ont pu constater l'effet des efforts de simplification de la législation fournis par leur gouvernement respectif. Les principales priorités qui devraient, selon elles, faire l'objet de ces mesures de simplification sont l'emploi et les conditions de travail (Belgique, Grèce, France, Irlande), les paiements et restitutions de TVA (Danemark, Finlande, Pays-Bas et Portugal) et la conformité et la validation des produits (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni).

Plusieurs pays ont pris des mesures visant à rationaliser les *procédures administratives* nécessaires à la création d'entreprises. Les statistiques indiquent un raccourcissement de ces procédures, notamment dans les États membres où elles étaient les plus longues. Certains pays, comme l'Irlande, enregistrent même des améliorations spectaculaires. Toutefois, beaucoup de progrès restent à faire, entre autres via la mise en commun des meilleures

⁴⁷ Cf. Commission européenne, DG Marché intérieur, "Tableau d'affichage du marché intérieur", n° 9, novembre 2001.

pratiques. Le temps nécessaire à la création légale d'une nouvelle entreprise dans l'Union européenne va de moins d'une semaine à quatre mois.

Tous les États membres ont entamé des efforts en vue de *promouvoir l'esprit d'entreprise*, tant dans leur système d'enseignement (formations, simulations, visites d'entreprises) que dans le monde économique. Les Pays-Bas ont créé une commission consultative qui réunit des représentants du secteur privé, de diverses filières d'enseignement et d'organisations sociales, la France et le Royaume-Uni ont mis en place une association mixte qui a pour but de promouvoir la coopération interuniversitaire dans le domaine de la création d'entreprise, tandis que le gouvernement espagnol propose des bourses aux étudiants universitaires désireux de suivre un stage de six mois dans une entreprise. Par ailleurs, tous les pays enregistrent une amélioration de leurs résultats dans les domaines de la recherche scientifique et de l'innovation, avec cependant des expériences diverses. Certains rattrapent leur retard (Irlande, Espagne et Portugal), mais ceux qui étaient déjà à la pointe dans ces domaines continuent d'améliorer leur situation (Finlande et Danemark). Par contre, dans d'autres États, la recherche et le développement technologiques et l'innovation sont nettement en perte de vitesse. La situation des quatre plus grandes économies de l'Union (France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie) est en amélioration, mais reste sous la moyenne communautaire.

Sur le plan de la *fiscalité des entreprises*, les écarts entre les États membres persistent. Ils influencent les décisions économiques car ils créent des discriminations entre les investissements que les entreprises nationales réalisent sur le territoire de leur pays ou à l'étranger et ils influent sur le choix et la composition des investissements, du point de vue des actifs et des sources de financement. Pour tenter de supprimer les obstacles fiscaux à la réalisation du marché intérieur, la Commission européenne a proposé une stratégie à deux niveaux⁴⁸, qui prévoit des mesures précises à court terme et des mesures générales à plus long terme qui consistent à instaurer une assiette fiscale commune consolidée pour les activités européennes des entreprises. En 2001, elle s'était fixé pour but de remédier à la *concurrence fiscale* déloyale. Le 11 juillet, elle a annoncé l'ouverture d'enquêtes sur les aides d'État visant onze systèmes d'imposition dans huit États membres, notamment le régime luxembourgeois relatif aux entreprises financières et le régime spécial néerlandais sur les activités internationales de financement. La Commission a également invité quatre autres États membres à conformer certains de leurs régimes fiscaux aux règles communautaires.

Par ailleurs, les *marchés publics* sont devenus de plus en plus transparents. La proportion d'avis de marché publiés au Journal officiel a augmenté considérablement, en particulier en Espagne, en Suède, aux Pays-Bas, en Italie, en Autriche, au Danemark et au Royaume-Uni. Ces améliorations ne sont cependant pas identiques partout, de sorte que les écarts dans la transparence de ce secteur se sont creusés entre les États membres. On a constaté une augmentation du nombre de marchés adjugés à la suite d'appels d'offres transfrontaliers, ce qui est un signe de l'ouverture des marchés publics à la concurrence internationale.

Enfin, dans le domaine de *l'harmonisation des taux de TVA*, les progrès ont été plutôt lents. On n'a noté aucune avancée dans la simplification des obligations en matière de TVA. Malgré l'appui du Parlement européen, du Comité économique et social et du secteur privé, les États membres ne sont pas parvenus à s'entendre sur ce dossier au sein du Conseil.

⁴⁸ Cf. Commission européenne, "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social - Vers un marché intérieur sans entraves fiscales - Une stratégie pour permettre aux entreprises d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne, COM (2001) 582 final", Bruxelles, 23.10.2001.

4.5.2. *Encourager la prise de risques*

Les *conditions financières relatives aux PME*, en particulier à celles qui présentent un haut potentiel de croissance, méritent d'être améliorées. Les mesures visant à réduire les coûts et les formalités administratives d'accès au marché financier profond et liquide qui s'est instauré dans l'Union européenne depuis l'introduction de l'euro revêtent une importance primordiale. Les sociétés de cautionnement mutuel sont une solution possible aux problèmes d'obtention de prêts bancaires que rencontrent certaines entreprises. Il importe également de revoir les régimes spéciaux d'exonération de TVA sur les petites entreprises, car ils varient fortement d'un État à l'autre.

Bien des petites entreprises continuent de se heurter jour après jour à de multiples problèmes d'ordre logistique et financier, et un quart des PME de l'Union européenne ont même du mal à survivre. Les principaux problèmes sont signalés en Grèce et au Portugal. Dans plusieurs autres pays, cependant, les PME se disent plus confiantes (Belgique, Irlande, Pays-Bas, et dans une moindre mesure, Autriche, Finlande, Suède et Royaume-Uni) et peuvent centrer leurs activités sur l'amélioration de leur qualité, de leur innovation et de leur rentabilité. La plupart affirment n'avoir éprouvé aucune contrainte sur le plan de leurs activités économiques depuis deux ans, d'autres ont eu des problèmes d'ordre administratif et d'autres encore se plaignent de difficultés d'accès aux sources de financement.

Les investisseurs informels du secteur privé (*business angels*) ont un rôle crucial à jouer dans l'aide aux PME. Ces dernières années, ils ont commencé à se mettre en réseaux. Ceux-ci ont augmenté de 25 % dans l'Union européenne entre 1999 et 2001, passant à 130. Ils sont des appuis précieux pour les PME car ils les aident à résoudre leurs problèmes de financement, de gestion et d'information. La mise en place d'un environnement favorable à la création de ces réseaux ou d'autres formes d'aide aux petites entreprises est un défi majeur à relever pour les États membres.

4.6. Favoriser l'économie de la connaissance

4.6.1. *Promouvoir la croissance économique*

Les *technologies de l'information et de la communication (TIC)* sont un élément déterminant pour le potentiel de croissance économique, car elles sont une des principales sources de compétitivité et d'accroissement des revenus⁴⁹. Les secteurs qui enregistrent la plus forte croissance de l'emploi à moyenne échéance dans l'Union européenne sont d'ailleurs ceux qui proposent de nombreux emplois dans le domaine des hautes technologies ou des TIC ou des emplois à haute intensité de connaissances, qui se reflètent dans le niveau de formation élevé de leurs travailleurs. Les écarts entre les États membres sur le plan de la croissance de la productivité ne sont pas seulement le résultat d'une exploitation différente des TIC, mais ils reflètent aussi un processus de mise à niveau, en particulier dans des pays tels que la Grèce, la Finlande ou l'Irlande, par rapport au Danemark, au Royaume-Uni, à l'Allemagne ou au Luxembourg.

Malgré le ralentissement de l'économie, la demande à long terme de qualifications dans le domaine des TIC dans l'Union européenne reste forte. Des estimations indiquent que le déficit de compétences en la matière augmentera à 1,5 million de travailleurs d'ici à 2003.

⁴⁹ Cf. Commission européenne, "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – L'impact de la E-économie sur les entreprises européennes: analyse économique et implications politiques, COM 2001 (711) final", Bruxelles, 29.11.2001.

Les répercussions de ce déficit sur les entreprises, en particulier les PME, certaines étant productrices, d'autres consommatrices de TIC, sont une question cruciale. Il importe en tout cas de combler rapidement ce déficit, tant au niveau de l'offre que de la demande, et de fournir des solutions concrètes aux PME pour leur permettre de s'adapter à l'économie "virtuelle". Plusieurs outils peuvent être explorés, par exemple des incitants fiscaux en faveur de la mobilité et de la maximisation des outils de développement des compétences (réseaux de connaissances, programmes mixtes entre entreprises et établissements d'enseignement, etc.).

4.6.2. *Stimuler la R&D et l'innovation*

L'Union européenne a amorcé sa transition vers l'économie de la connaissance, mais elle reste loin derrière les États-Unis et le Japon. Elle continue de présenter des lacunes en matière d'investissements dans les nouvelles technologies, de brevetage des technologies de pointe et de pénétration d'Internet. L'écart entre les brevets américains de haute technologie présents en Europe et les brevets européens exportés aux États-Unis reste nettement défavorable à l'Union.

Malgré l'importance des *investissements dans la R&D* dans la transition vers l'économie de la connaissance, les statistiques récentes soulignent qu'ils ne se sont pas sensiblement améliorés dans l'Union européenne ces dernières années: ils sont toujours à leur niveau des années 1990. Les écarts entre les États membres se sont cependant creusés, créant un profond clivage entre le nord et le sud de l'Union. Certains pays sont nettement au-dessus de la moyenne européenne (c'est-à-dire, en 2000, 1,9 % du PIB)⁵⁰ (Suède, Finlande, Allemagne et France), mais d'autres investissent moins de 1 % de leur PIB dans la R&D (Grèce, Portugal et Espagne). Les investissements du secteur privé (1,2 %) et du secteur public (0,7 %) n'ont guère progressé.

Certains États membres ont fixé des objectifs en vue d'accroître le niveau de leurs dépenses dans la R&D (le Royaume-Uni, par exemple, vise le seuil de 2,5 % du PIB en 2005) et ont mis en place des fonds spéciaux et des incitants fiscaux pour les entreprises. L'Allemagne a lancé une "initiative universitaire pour l'avenir" au moyen des revenus des licences UMTS. En France, le gouvernement a jeté les bases d'une coopération plus étroite entre le secteur public et le secteur privé, notamment avec la création d'un fonds de capital d'amorçage. Dans le cadre du plan d'action sur le capital-investissement, des mesures ont été mises en œuvre pour encourager les entreprises à augmenter leurs investissements dans des débouchés novateurs.

Il est essentiel de renforcer la compétitivité européenne, par exemple en multipliant les mesures stratégiques visant à faciliter la mise en place d'une *économie de la connaissance*, en créant un climat économique propice à l'innovation et en débloquant du capital à risque, nécessaire pour encourager les investissements. Dans ce contexte, il importe d'accroître la participation du secteur privé à l'amélioration de la commercialisation des résultats de la R&D et à l'instauration d'un espace européen de la recherche. Des programmes et des investissements destinés plus particulièrement aux États membres de l'Union bénéficiaires des fonds structurels doivent être organisés. Il est également indispensable d'améliorer les conditions de brevetage des nouvelles technologies, de resserrer les liens entre les universités et les entreprises pour provoquer des transferts de connaissances et pour mieux commercialiser les fruits de la R&D.

⁵⁰ Estimation Eurostat.

4.6.3. *L'accès et l'utilisation des TIC: éducation et apprentissage*

L'accès et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ont occupé ces derniers temps une place croissante dans les débats et les discussions au sein des États membres. Le pourcentage des ménages ayant accès à Internet est passé de 28 % en 2000 à 38 % en 2001. Cette évolution est cependant asymétrique, avec un taux de plus de 50 % dans les pays du nord de l'Union (le Danemark, la Suède et les Pays-Bas dépassent les 60 %), tandis que les pays méridionaux sont à la traîne (10 % en Grèce et moins de 30 % en Espagne et au Portugal). Certains États membres ont réagi à cette situation. L'Espagne a élaboré un cadre réglementaire pour le secteur des TIC et le développement de l'administration électronique, et elle a pris des mesures fiscales visant à encourager les investissements dans ces domaines. Plusieurs États ont fourni des efforts particuliers en faveur de l'administration électronique, de l'éducation et de la recherche, de l'organisation du travail en fonction des TIC et du commerce électronique. Les pays du nord, comme la Suède, restent néanmoins à l'avant-plan en ce qui concerne la production du secteur des TIC et l'utilisation d'Internet.

En 2001, l'Union européenne a mis l'accent sur *l'e-learning*. Auparavant, ce concept s'appliquait surtout aux formations aux technologies de l'information (qui représentent actuellement 76 % de l'ensemble des offres), mais il a intégré depuis lors d'autres secteurs économiques, de même que les administrations publiques. Les efforts entrepris dans ce cadre portent sur l'octroi d'un accès Internet aux élèves des écoles et aux étudiants des universités, sur l'amélioration de la formation obligatoire des enseignants et du personnel académique, sur la prise de nouvelles mesures visant à réduire le coût de l'utilisation d'Internet, et sur l'accompagnement du renforcement du cadre réglementaire du commerce électronique par une stratégie de communication approfondie et soutenue vigoureusement.

L'étude PISA, l'étude internationale la plus complète qui ait jamais été effectuée dans ce domaine, révèle que les résultats des efforts d'éducation et de formation sont insuffisants dans la plupart des États membres, à l'exception de la Finlande.

Quelques pays ont réagi à cette situation. Le Portugal, par exemple, a entrepris des efforts pour renforcer la formation avancée dans les domaines des sciences et des technologies et a lancé des initiatives pour encourager la coopération entre les entreprises et les milieux de la R&D, notamment un nouveau programme de création d'associations en participation entre des entreprises et des instituts de recherche.

Dans ce contexte, l'analyse détaillée des besoins en matière *d'apprentissage tout au long de la vie* dans la société de l'information nécessitera une redéfinition des qualifications de base en vue d'y inclure, notamment, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, les besoins spécifiques des catégories exclues des filières de formation et d'enseignement et les besoins d'adaptation des enseignants et des formateurs.

Certains pays, en particulier la Finlande, les Pays-Bas et l'Espagne, insistent fortement sur le potentiel d'innovation des TIC pour l'enseignement et l'apprentissage et investissent des moyens considérables dans ce domaine. Le Luxembourg, lui, a pris un large éventail de mesures en faveur de l'intégration des TIC dans l'enseignement et la formation: réforme des programmes, formation et recyclage des enseignants, mise en adéquation des filières d'apprentissage avec les nouveaux profils professionnels de la société de l'information, démystification des TIC et motivation des apprenants potentiels à suivre des cours d'informatique dans des centres d'apprentissage locaux polyvalents. Quelques autres pays s'attachent à la réalisation de matériaux d'apprentissage de qualité basés sur les TIC, avec des conceptions divergentes sur la meilleure manière de parvenir à la qualité. Il n'y a évidemment pas de recette miracle. Les "meilleures pratiques" doivent être comparées et surtout soigneusement évaluées par rapport aux spécificités nationales. Il ne suffit donc pas

d'importer telles quelles des solutions qui ont porté leurs fruits dans d'autres pays. La Suède a affirmé clairement le caractère national plutôt qu'europpéen des mesures de contrôle de la qualité. La Finlande, elle, ne souhaite pas promouvoir de système de réglementation, car elle estime que le contrôle de la qualité relève de la responsabilité professionnelle des praticiens de l'enseignement et de la formation. Le Royaume-Uni, pourtant, demande l'élaboration de normes européennes de contrôle de la qualité des méthodes basées sur les TIC et du personnel engagé dans leur développement et leur utilisation, de même qu'un label de qualité pour les matériaux qui recourent aux TIC, qui serait compatible avec les procédures européennes de reconnaissance mutuelle⁵¹.

4.7. Améliorer la durabilité environnementale

Une partie des recommandations des GOPE 2001 concernent la durabilité environnementale. Elles portent sur la mise en œuvre de la stratégie européenne pour le développement durable arrêtée par le Conseil européen de Göteborg, sur l'introduction et la consolidation d'instruments basés sur le marché, sur la réduction des subventions sectorielles et des exonérations fiscales qui ont un effet négatif sur l'environnement, sur les efforts visant à respecter des critères du protocole de Kyoto et sur un appel à un accord au niveau européen en vue de mettre en place un cadre approprié pour la fiscalité de l'énergie. Nous présenterons ci-après quelques-unes des mesures que les États membres ont prises récemment, en partie sur la base de ces recommandations, en partie dans le prolongement de politiques décidées antérieurement.

En 1999, le *Danemark* a lancé la réforme de son secteur de l'électricité. Elle libéralisait le marché de l'électricité et elle introduisait en même temps un système d'échange et de transfert de quotas d'émissions de CO₂ dans ce secteur à compter de l'an 2000. Les premiers quotas ont été fixés pour la période 2000-2003. En 2001, un rapport sur l'économie environnementale a été réalisé afin d'analyser les possibilités d'introduire des outils orientés sur le marché pour promouvoir la protection de l'environnement. L'utilisation d'instruments basés sur le marché, comme les échanges de taxes et de quotas, est d'ailleurs en augmentation dans la politique énergétique danoise. Dans le domaine des taxes sur les déchets, le Danemark applique des taxes spécifiques par produit pour en réduire la consommation ainsi que la quantité de déchets.

L'*Allemagne* a continué de déplacer le poids de la fiscalité du secteur du travail vers celui de l'énergie. L'écotaxe est la principale mesure prise dans ce contexte pour améliorer la durabilité environnementale. En outre, en juin 2000, le gouvernement a conclu un accord avec les entreprises d'approvisionnement en énergie pour mettre fin progressivement à l'utilisation de l'énergie nucléaire au cours des trente-deux prochaines années. Cela signifie que plus aucune autorisation ne sera accordée à la construction de nouvelles centrales nucléaires. En lieu et place, le gouvernement encourage la création et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. C'est ainsi que les investisseurs privés qui investiront dans l'énergie éolienne auront droit à des exonérations fiscales. Ces mesures sont assorties de garanties quant au prix de l'électricité par des financements publics complémentaires, pour maintenir la confiance des investisseurs et les inciter à intensifier leurs investissements. En ce qui

⁵¹ Cf. CEDEFOP, "Memorandum on Lifelong learning Consultation Process: A Review of member state and EEA Country Reports", Thessalonique, octobre 2001 (publication prévue en 2002 dans la série Panorama du CEDEFOP).

concerne l'énergie solaire, l'Allemagne finance le programme "100 000 toits" à raison de 560 millions d'euros pour la période 1999-2003, ce qui représente un encouragement précieux en faveur de l'industrie photovoltaïque. Enfin, dans le souci de promouvoir la protection et la gestion de l'environnement sur une base volontaire de la part des entreprises, le gouvernement allemand a élaboré, en janvier 2002, un nouveau projet de loi sur un système de management et d'audit environnemental en vue d'inciter un plus grand nombre d'entreprises à y adhérer (par exemple, les différentes implantations d'une même société ne seront plus évaluées séparément, mais comme une seule et même unité). Le gouvernement est actuellement occupé à élaborer une stratégie nationale de développement durable qui devrait fusionner des objectifs environnementaux, économiques et sociaux et intégrer des acteurs intermédiaires dans leur concrétisation.

La *Grèce* accorde des exonérations et des abattements fiscaux à son secteur énergétique pour l'encourager à investir dans les énergies renouvelables, comme l'énergie solaire et thermique. Ce secteur bénéficie en outre de subventions publiques.

L'*Espagne* octroie, elle aussi, des abattements fiscaux aux entreprises qui investissent dans des projets qui exploitent les énergies renouvelables. En outre, le succès de l'énergie éolienne a permis au gouvernement de diminuer les aides publiques via son programme d'économie et d'efficacité énergétique.

En *France*, la mise en œuvre des recommandations progresse. Le gouvernement accorde des crédits d'impôt aux initiatives qui contribuent à réduire le réchauffement planétaire (équipements d'isolation thermique, achat de véhicules à faible taux d'émission, etc.) et aux entreprises qui investissent dans des équipements destinés à économiser l'énergie. Il soutient le développement de l'industrie française des biocarburants en diminuant les droits d'accises sur ce type de carburants (le soutien accordé au biodiesel, par exemple, s'est élevé à près de 120 millions d'euros en 2000).

Le ministère *irlandais* de l'environnement a publié son plan sur le développement durable, en novembre 2000, pour encadrer la mise en œuvre du protocole de Kyoto. Cependant, dans son dernier budget, le gouvernement n'a pas retenu de mesures de fiscalité indirecte, comme l'échange de quotas d'émission ou des taxes sur les rejets de carbone et d'azote, vraisemblablement pour se concentrer sur l'objectif prioritaire de la réduction de l'inflation. Malgré le plan national de développement, qui prévoit de soumettre tous les projets à une étude d'incidence environnementale, l'Irlande a pris peu de mesures fiscales afin d'encourager le développement environnemental durable.

L'*Italie* consacre une partie des recettes provenant des impôts sur l'énergie à des mesures en faveur de l'efficacité énergétique et à d'autres projets environnementaux. Le programme "10 000 toits" (semblable au programme allemand des 100 000 toits) apporte des aides publiques supplémentaires pour soutenir les changements des habitudes de consommation énergétique dans le sens des énergies renouvelables. Le gouvernement a cependant renoncé à augmenter les accises dans le cadre de sa réforme sur la fiscalité environnementale.

Aux *Pays-Bas*, le système d'échange des émissions industrielles d'oxyde d'azote est associé à un accord volontaire avec l'industrie en vue de réduire l'intensité des émissions et la consommation énergétique.

L'*Autriche* a instauré une taxe énergétique sur le gaz naturel et l'électricité et a introduit des éléments écologiques dans la fiscalité des transports. En ce qui concerne la consommation privée d'énergie, le doublement de la taxe sur l'électricité qui est entré en vigueur en juin 2000 a contrebalancé dans une certaine mesure les diminutions de prix qui ont découlé de la libéralisation du marché. Le droit communautaire et la faible harmonisation de la fiscalité ont

empêché une plus ample intégration du souci environnemental dans des pans importants de la politique fiscale. Actuellement, le recours accru aux taxes écologiques fait l'objet de vives discussions au niveau national.

En *Finlande*, la fiscalité devrait peser davantage, dans l'avenir, sur le capital, la propriété, l'environnement et l'énergie. Le gouvernement étudie actuellement la manière dont la fiscalité environnementale et énergétique peut contribuer à la mise en œuvre du protocole de Kyoto.

En *Suède*, les impôts sur les émissions de CO₂ et sur l'énergie (à l'exception de la biomasse) soutiennent la multiplication des systèmes de chauffage urbain par la biomasse et des centrales combinant la biomasse et l'électricité. Ces impôts ont surtout augmenté le prix du chauffage au charbon et des systèmes combinant le charbon et l'électricité. D'une manière générale, la biomasse est exclue des taxes sur l'énergie et sur les émissions de dioxyde de carbone et de dioxyde de soufre.

Au *Royaume-Uni*, le gouvernement a introduit dans le budget 2001 un "prélèvement sur le changement climatique", qui consiste en une taxe appliquée aux usagers non domestiques d'électricité, de gaz, de gaz de pétrole liquéfié et de combustibles solides. Cette mesure contribue notablement à aider le pays à respecter ses engagements dans le cadre du protocole de Kyoto. Cependant, le gouvernement fait l'objet de pressions pour modifier cette mesure en raison de son impact sur les entreprises à forte consommation d'énergie. À la suite de cela, il a abandonné son projet de révision à la hausse des prix des produits pétroliers, qui était destiné à décourager l'usage excessif des véhicules à moteur. La pratique des échanges de quotas d'émission est un élément important de la politique environnementale britannique. Le gouvernement a mis de côté 30 millions de livres sterling pour la période 2003-2004 afin de fournir des incitants financiers aux entreprises désireuses d'adhérer à ce système d'échanges.

Face à la diversité des mesures prises par les États membres et à l'étendue des domaines d'intervention, il est difficile de tirer des conclusions générales. On constate néanmoins une tendance modeste à l'utilisation d'instruments basés sur le marché et au soutien en faveur des innovations technologiques. Beaucoup de mesures étant encore fragmentées, la plupart des États membres sont encore loin de la mise en œuvre d'une réelle stratégie nationale de développement durable. Sur le plan national comme sur le plan européen, les mesures d'intégration en la matière sont donc encore rares.

En tout cas, si l'on compare les mesures prises récemment par les États membres avec le contenu des recommandations des GOPE sur la durabilité environnementale, on peut uniquement conclure que les réformes doivent se poursuivre. L'intégration de la durabilité comme principe fondamental des politiques économiques et fiscales sera le principal défi à relever par les États membres pour soutenir l'innovation et les investissements et pour créer et combiner des avantages environnementaux, économiques et sociaux. Ils sont encouragés à envisager ces trois dimensions sur un pied d'égalité lorsqu'ils mettent au point de nouvelles politiques. Ils sont aussi invités à poursuivre leurs réformes du marché (fiscalité plus ciblée, mesures concrètes visant à accroître les recettes à redistribuer à des fins environnementales, généralisation des études d'incidence à toutes les grandes propositions de politiques). L'instauration de stratégies nationales de développement durable devrait déboucher sur l'intégration cohérente des politiques sectorielles concernées.

Chapitre V – *APERÇU DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES GOPE ET DES PROGRAMMES DE STABILITÉ ET DE CONVERGENCE DANS LES PAYS CONCERNÉS*

5.1. **Belgique**

Du point de vue de la **politique budgétaire**, la Belgique n'atteindra pas l'excédent budgétaire fixé pour 2001 en raison du ralentissement de l'économie mondiale, qui la frappe de plein fouet de par son orientation vers les exportations (la croissance des exportations est passée de 9,7 % en 2000 à 0,8 % en 2001), et de la baisse de la consommation privée. Cependant, le budget devrait être équilibré si l'on tient compte des recettes UMTS; sinon, il présentera un léger déficit de 0,2 % du PIB. Ce résultat est dû en grande partie au contrôle budgétaire extraordinaire de juillet 2001 et à la nette révision à la baisse des objectifs de croissance du PIB (1,1 % en 2001 au lieu des 2,5 % annoncés dans l'actualisation 2000 du programme de stabilité)⁵².

Le gouvernement belge et la Commission européenne prévoient une croissance identique du PIB pour 2002 (1,3 %), mais leurs projections ne concordent pas pour ce qui est de l'équilibre budgétaire. Le gouvernement, suivant les chiffres de l'OCDE, pense pouvoir équilibrer le budget. La Commission européenne est légèrement plus pessimiste, puisqu'elle prévoit un déficit de 0,2 %. Dans les deux cas, on reste de toute façon sous l'excédent du PIB de 0,3 % visé dans la dernière actualisation du programme. Le total des dépenses restera dans la marge des projections. Le nouveau programme de stabilité prévoit un excédent primaire de 6 % pour 2002, conformément aux recommandations des GOPE. Alors que le ratio brut d'endettement, descendu à 107 % en 2001, devrait continuer à baisser pour atteindre 103,3 % en 2002, à un rythme plus lent, l'objectif de 88,6 % pour 2005 demeure pratiquement inchangé. Néanmoins, les projections sous-jacentes inscrites dans le programme actualisé qui permettent d'atteindre un budget équilibré en 2002 sont plutôt optimistes. En effet, les dépenses primaires publiques en chiffres réels devraient connaître une hausse supérieure à 1,5 % – un seuil important – en 2001 et en 2002. Cette évolution s'explique en partie par la mise en œuvre de plusieurs réformes, notamment celle de l'impôt sur le revenu, mais aussi par l'augmentation des dépenses dans le secteur des soins de santé⁵³.

En 2001, la réforme des retraites a progressé avec la création du Fonds de vieillissement (septembre), financé par des excédents budgétaires et de la sécurité sociale, des recettes non fiscales (notamment les recettes UMTS) et les retours sur investissement des placements réalisés par le Fonds. Cette stratégie visant à dégager suffisamment de moyens pour couvrir le coût du vieillissement de la population sera cependant tributaire du maintien de la réduction de la dette et, partant, de finances durables à long terme.

En ce qui concerne le **marché de l'emploi**, la Belgique a continué à diminuer les charges qui pèsent sur le travail, notamment pour les jeunes et les plus âgés. Jusqu'à présent, la charge fiscale demeure néanmoins la plus élevée de l'Union européenne, pour un taux d'emploi chez les plus âgés qui reste le plus bas. Des incitants fiscaux sont prévus pour l'exercice 2002, notamment la correction de l'impôt sur le revenu (octroi d'un crédit d'impôt aux bas salaires afin de faciliter leur (ré)insertion sur le marché du travail ou augmentation du revenu net des bas salaires par l'octroi d'une réduction des cotisations sociales). Afin de maintenir les travailleurs les plus âgés dans le circuit du travail, la réduction fiscale actuellement accordée aux retraités et aux préretraités sera diminuée de moitié pour les nouveaux préretraités. Il reste à voir si ces mesures permettront réellement de freiner les départs à la retraite anticipée.

⁵² Programme de stabilité de la Belgique 2002-2005, novembre 2001, p. 11.

⁵³ Cf. IMF Article IV consultation on Belgium, conclusions préliminaires, 26 novembre 2001.

Cela étant, même après leur introduction, la charge fiscale sur le travail restera une des plus élevées de l'UE.

Le programme de premier emploi (dit "Plan Rosetta") a été introduit en avril 2000 pour favoriser l'embauche des jeunes et pour renforcer le secteur de l'éducation et de la formation. Les entreprises qui emploient plus de cinquante personnes sont tenues d'engager un certain nombre de jeunes en leur proposant une convention de premier emploi. Le projet de budget 2002 prévoit également une mesure destinée à conditionner le paiement du *minimex* (revenu minimum garanti) à un jeune à une obligation de formation. Quant aux différences de taux d'emploi entre les régions, elles sont difficiles à résorber en raison des barrières linguistiques, du coût que représenteraient les déménagements et des difficultés qu'entraînerait le déracinement familial.

La Belgique continue à faire des efforts pour accroître le taux de participation des femmes et des travailleurs plus âgés en raison du taux d'emploi généralement bas dans ces deux catégories de la population active. Plusieurs mesures ont été prises à cet égard, notamment l'introduction d'un système de crédit-temps permettant des interruptions de carrière de trois mois à un an, la possibilité, pour les travailleurs plus âgés, de demander une pause carrière à temps partiel pour une durée indéterminée, l'augmentation des abattements fiscaux pour les frais de garde d'enfants et la liaison du coût de la garde d'enfants au revenu. Des négociations sont en cours dans le secteur de l'éducation afin de faire passer l'âge de mise à la retraite des enseignants de 55 à 58 ans. Par ailleurs, le secteur de la santé voit actuellement la mise en œuvre d'un programme qui permet de diminuer le temps de travail des plus âgés à salaire égal.

La réforme du **marché des produits et de l'économie de la connaissance** ne progresse que lentement. Dans le secteur du gaz et de l'électricité qui, selon les GOPE, devrait s'ouvrir à la concurrence, les choses ont peu progressé. La facture des ménages reste élevée. Quant aux consommateurs industriels, ils ne sont pas en mesure de tirer avantage de la concurrence accrue qui fait son apparition sur les marchés étrangers (notamment en Allemagne) faute de capacités d'importation suffisantes aux frontières belges.

La faillite de la Sabena (la compagnie aérienne nationale), la fermeture prochaine de 400 bureaux de poste et les problèmes financiers de la SNCB n'ont pas manqué de susciter un débat au sein de la coalition gouvernementale (libéraux, socialistes et écologistes) quant à la réponse à apporter aux problèmes des entreprises publiques autonomes, c'est-à-dire des entreprises qui fournissent des services publics universels et qui ont à leur tête des gestionnaires indépendants mais dont l'État est le principal ou l'unique actionnaire. Les discussions portent actuellement sur la façon d'améliorer la qualité du contrôle exercé par les pouvoirs publics ou de privatiser davantage ces entreprises.

L'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises (et, en corollaire, la réforme des administrations fédérales), progresse lentement. Selon un rapport récent, il faut en moyenne 90 jours pour fonder une entreprise et obtenir tous les documents nécessaires (8).

En ce qui concerne le **marché des capitaux** et les services financiers, le gouvernement et les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur un projet de loi (dont la mise en œuvre est prévue en 2002) sur le "second pilier des pensions", à savoir un système de capitalisation pour une pension de groupe complémentaire au niveau de l'entreprise ou au niveau sectoriel. Une loi adoptée en 2001 permet désormais la participation des travailleurs au capital de leur entreprise. L'autofinancement des PME est encouragé grâce à l'exemption fiscale partielle des bénéfices réinvestis. Un groupe de travail a été créé afin de faciliter l'accès des PME au financement. Les structures de contrôle ont été modifiées selon les recommandations du rapport Lamfalussy sur la réglementation des marchés de valeurs mobilières.

Euronext, le résultat de la fusion des bourses de Bruxelles, Paris et Amsterdam, a donné accès aux entreprises belges, jusque-là actives sur un marché de taille modeste, à un marché beaucoup plus vaste et plus liquide. Son fonctionnement devrait favoriser la croissance exceptionnelle du marché des actions. Le tassement économique entraîne un ralentissement financier: les banques qui avaient enrichi leur offre de services de médiation financière et d'assurances lancent aujourd'hui des mises en garde en ce qui concerne les marges bénéficiaires. L'accès des PME au crédit bancaire s'en trouve également affecté. Le degré de concentration du secteur belge de la banque et de l'assurance est très élevé.

5.2. Danemark

En ce qui concerne la **politique budgétaire**, l'importante révision à la baisse de la croissance du PIB due à la récession internationale affectera surtout l'excédent des finances publiques. Celui-ci devrait être quelque peu inférieur aux estimations, notamment en 2002 et en 2003. Pour 2001, il devrait se stabiliser autour de 2 % (alors que le programme de convergence actualisé de 2000 prévoyait 2,8 %) ⁵⁴. La baisse des recettes fiscales en provenance des entreprises et des fonds de retraite en constitue vraisemblablement le principal facteur de diminution. Selon les prévisions actuelles, la croissance réelle de la consommation publique devrait être inférieure à la prévision de 1,9 % et même au seuil de 1,7 % envisagé par la Commission européenne et l'OCDE.

Dans les grandes lignes, les prévisions publiées en automne 2001 par la Commission européenne concordent avec les chiffres actualisés du gouvernement danois datant d'octobre 2001. Il convient cependant de noter que la Commission prévoit un excédent budgétaire nettement plus élevé en 2002 (2,1 % du PIB, pour 1,6 % du PIB selon le gouvernement). Comme le souligne le ministère des affaires économiques ⁵⁵, l'excédent des finances publiques devrait baisser de près de 1 % du PIB en 2002, en raison essentiellement de la perte des recettes de taxation des fonds de pension due au tassement des capitaux. Le Conseil danois de l'économie ⁵⁶ note également que "la baisse [de l'excédent des finances publiques, de 3 % du PIB en 2000 à 1 % du PIB en 2002] s'explique en grande partie par le manque de recettes fiscales sur les retours d'investissement des fonds de retraite, lequel est lui-même dû à la diminution des cours durant cette année". On observe également que les différentes sources de prévision s'entendent généralement sur le fait que le ralentissement de l'économie n'aura pas d'incidence majeure sur le taux de chômage. La raison en est que le marché de l'emploi danois est très concentré et qu'il se caractérise par un degré élevé d'exploitation des capacités disponibles.

Comme le mentionnait déjà le programme de convergence actualisé en décembre 2000, les finances publiques sont relativement sensibles aux fluctuations du marché. Selon les estimations, une baisse du PIB de l'ordre de 1 % détériore l'équilibre à raison de quelque 0,8 %. Selon les projections du Conseil danois de l'économie (2001a), le gouvernement n'atteindra pas l'objectif qu'il s'était fixé, à savoir un excédent budgétaire supérieur à 2 % du PIB au cours d'un des exercices précédant 2004 ⁵⁷. Les mesures politiques à moyen et à long

⁵⁴ Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", *Économie européenne*, Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11, octobre/novembre 2001, p. 42; ministère danois des Affaires économiques, "Revised short term forecast for Denmark", octobre 2001.

⁵⁵ Ministère danois des Affaires économiques, "Revised short term forecast for Denmark", octobre 2001.

⁵⁶ Conseil danois de l'économie, 2001, *Dansk økonomi, forår 2001*.

⁵⁷ Toutes les références relatives à l'année 2002 prennent appui sur la proposition du gouvernement précédent. La proposition de loi de financement pour 2002 est reportée automatiquement en raison des élections. La publication de la mise à jour du programme de convergence danois est prévue pour la fin janvier 2002.

terme se concentrent sur la politique budgétaire et sur la politique de l'emploi. Les répercussions du vieillissement de la population sur le marché de l'emploi constitueront à n'en pas douter le principal défi à relever dans l'avenir. Si le marché du travail ne propose pas une offre plus abondante au cours des prochaines années, la contribution de l'emploi à la croissance économique s'en trouvera considérablement déforcée, de sorte qu'il sera d'autant plus difficile de répondre aux besoins budgétaires nés des nouveaux équilibres démographiques⁵⁸.

Compte tenu de l'augmentation escomptée du nombre de personnes âgées après 2005, le gouvernement danois estime qu'il est hautement prioritaire de dégager un excédent des finances publiques de l'ordre de 2 ou 3 % du PIB d'ici à 2010 de façon à ce que le ratio puisse être ramené à quelque 25 %. Cette condition s'impose si l'on veut pouvoir faire face aux défis posés par le vieillissement sans augmenter les impôts ni diminuer les services publics.

Le Danemark éprouve des difficultés à se conformer à la recommandation relative à la consommation publique locale, qui concorde avec la recommandation du Conseil figurant dans son avis sur le programme de convergence 2000 visant à renforcer le cadre institutionnel. Comme la Constitution donne aux administrations locales un degré élevé d'autonomie et comme la concertation qu'elles entretiennent avec le pouvoir central quant à l'enveloppe globale des dépenses et des impôts s'appuie sur des accords volontaires (c'est-à-dire qui ne sont pas légalement contraignants), il est difficile d'appliquer ces recommandations sans enfreindre le principe de l'indépendance des pouvoirs publics locaux.

En ce qui concerne le **marché du travail**, la mise en œuvre du troisième stade de la réforme du marché du travail s'est poursuivie en 2000 et en 2001. Le raccourcissement de la période d'allocation (de 5 à 4 ans) et l'avancement du droit et du devoir de mise au travail ont été finalisés au début de 2001. La loi sur les finances de 2001 prévoit des adaptations mineures à la réforme du marché du travail, y compris de nouveaux instruments de politique active de l'emploi, destinés à faciliter la recherche d'un emploi. La réforme du programme de retraite anticipée, qui vise à inciter les travailleurs plus âgés à prendre leur retraite plus tard, a été introduite en 1999. En décembre 2000, une nouvelle réforme du système de la retraite anticipée a été acceptée. Destinée à entrer en vigueur en 2003, elle simplifiera le système actuel et fera en sorte d'assister essentiellement des actifs. Elle s'inscrira dans un contexte favorable à la création d'emplois dotés d'un complément salarial de façon à encourager l'embauche de personnes moins aptes au travail.

Dans le cadre de la réforme structurelle du marché du travail, il convient également de mentionner l'introduction d'avantages fiscaux dans le paquet Whitsun, ce qui représente une diminution des impôts marginaux que lève le pouvoir central sur les salaires inférieurs (43,5 % en 2002)⁵⁹. Cependant, cette mesure est partiellement compensée par l'augmentation de l'impôt sur le revenu prélevé par les autres niveaux de pouvoir. Par ailleurs, il reste à trouver le moyen de mieux intégrer les minorités ethniques sur le marché du travail.

En ce qui concerne le **marché des produits**, plusieurs initiatives ont été prises afin d'intensifier la concurrence, notamment dans le commerce de détail. Les heures d'ouverture des magasins et des pharmacies seront prochainement assouplies. L'amélioration de l'efficacité des services publics se concentre sur un recours accru aux procédures d'appels d'offres. La recherche publique a également été considérablement renforcée. Depuis le 1^{er} octobre 2000, la nouvelle loi sur la concurrence donne au Conseil de la concurrence la

⁵⁸ Cf. Conseil danois de l'Économie, 2001, *Dansk økonomi, Efterår 2001*; et Regeringen, "En holdbar fremtid Danmark 2010", 2001.

⁵⁹ Cf. Commission européenne, "Public Finances in EMU 2001", p. 122.

compétence d'appliquer les dispositions des articles 81 et 82 du traité CE. Le Danemark se conforme ainsi aux recommandations contenues dans les GOPE 2000 de renforcer la politique de la concurrence, de veiller à son application réelle et de donner au Conseil de la concurrence la compétence susmentionnée. Les GOPE ont sans doute eu un effet sur la réforme de la politique en la matière.

Il reste cependant possible d'intensifier la concurrence dans plusieurs secteurs. Le rapport sur la concurrence de 1999 épingle en effet 51 secteurs où celle-ci s'avère insuffisante. Le gouvernement a pour ambition de diminuer leur nombre de moitié d'ici à 2010. Le secteur public présente toujours un important potentiel d'appels d'offres.

Plusieurs initiatives ont été prises dans le domaine des **marchés de capitaux**, notamment pour faciliter la participation des établissements financiers à la mondialisation. C'est ainsi qu'une amélioration du contrôle des groupes financiers a été mise en œuvre et que des restrictions relatives à la structure de propriété ont été abrogées. Le Conseil des faillites, créé en 2001, présentera des recommandations de réforme de la loi des faillites.

Par ailleurs, les conditions-cadres qui prévalent à la bourse ont été optimisées. Il convient enfin de mentionner l'existence de deux projets de loi, l'un sur le plafond flexible, qui prend appui sur le principe de précaution, l'autre sur la création de fonds spécialisés dans les petites entreprises innovatrices. Les investissements en capital-risque ont considérablement augmenté au cours de ces dernières années.

5.3. Allemagne

En ce qui concerne la **politique budgétaire**, la situation de l'Allemagne est de plus en plus préoccupante. Tout d'abord, le gouvernement ne pourra pas ramener le déficit public à 1,5 % du PIB en 2001. Le programme de stabilité actualisé prévoit qu'il tournera autour des 2,5 %, conformément aux estimations générales de la Commission européenne, de l'OCDE et du FMI. Si la croissance du PIB ne devrait pas dépasser les 0,75 %, ce qui est 2 % de moins que le chiffre escompté dans la dernière mise à jour du programme, plusieurs autres facteurs ont contribué à cette nette hausse du déficit public. Le nouveau programme renvoie au déficit de 2000, qui, revu à la hausse (de 1 à 1,3 %), a affecté l'équilibre budgétaire de 2001⁶⁰, à l'augmentation des dépenses en faveur de l'Office fédéral de l'emploi et des prestations sociales (la suppression du plafond du budget des médicaments a entraîné un déficit important dans le secteur de la santé), ainsi qu'à une réelle diminution des recettes fiscales due au ralentissement de l'économie. Les dépenses publiques devraient progresser de 1,5 % en 2001⁶¹. Le gouvernement est parvenu à éviter une nouvelle détérioration du déficit public durant l'exercice 2001 par la vente d'entreprises publiques pour un total avoisinant 0,5 % du PIB⁶².

Compte tenu de la conjoncture économique difficile, l'Allemagne ne parviendra pas à ramener le déficit public de 2002 à 1 % comme escompté; l'objectif est désormais de ne pas dépasser les 2 %⁶³. Le programme de stabilité actualisé ne cache pas que celui-ci sera difficile à atteindre mais il maintient la réduction annuelle de 0,5 % du déficit prévue dans l'actualisation de 2000. L'évolution des recettes fiscales en 2002 constitue l'une des grandes

⁶⁰ Comme il affecte les besoins d'emprunt du secteur public, aujourd'hui estimé à 2,5 % du PIB en 2001; cf. Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", *Économie européenne*, Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11, octobre/novembre 2001, p. 21.

⁶¹ Programme de stabilité de l'Allemagne, décembre 2001, p. 20.

⁶² Programme de stabilité de l'Allemagne, décembre 2001, p. 25.

⁶³ Le programme actualisé prévoit une croissance du PIB de 1,25 % en 2002.

incertitudes, même si l'on tient déjà compte de l'importante révision à la baisse annoncée par la *Steuerschätzung* de novembre (9,8 milliards d'euros pour 2002). En outre, les problèmes financiers observés dans les systèmes des allocations de retraite et de chômage contribueront presque certainement à réduire encore davantage la marge de manœuvre. Cela étant, les emprunts nets en 2002 demeureront stables, à 21,1 milliards d'euros. Les grandes institutions internationales sont beaucoup moins optimistes que le gouvernement allemand en ce qui concerne le déficit public pour 2002. La Commission européenne prévoit qu'il atteindra 2,7 %, tandis que le FMI, dans sa mise à jour de décembre, et l'OCDE l'évaluent à 2,5 %. Ces projections placent la situation fiscale de l'Allemagne très près du critère des 3 % énoncé dans le traité de Maastricht. Le gouvernement a réagi à ces différentes projections en introduisant dans le nouveau programme une analyse de sensibilité qui prévoit d'une part une croissance annuelle moyenne des dépenses de l'ordre de 0,25 % et d'autre part une croissance inférieure. Dans les deux cas, ou dans une situation intermédiaire, la prévision du déficit 2002 correspond à celle du FMI et de l'OCDE (2,5 %).

Quoi qu'il en soit, le gouvernement maintient son objectif d'équilibrer le budget d'ici à l'exercice 2004, conformément au programme de stabilité, même s'il le définit désormais comme "extrêmement ambitieux" et tributaire de l'évolution des dépenses à tous les niveaux de pouvoir. Il souhaite en outre équilibrer le budget fédéral d'ici à 2006, compte tenu de la nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu qui sera introduite en 2005 et qui avait été adoptée dans le cadre de la réforme fiscale de 2000⁶⁴.

Afin de renforcer la coordination de la politique budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir, les institutions ont modifié la *Haushaltsgrundsätze-gesetz* (loi sur les principes budgétaires de l'État fédéral et des Länder). Si le niveau fédéral et les Länder s'engagent à réduire les emprunts nets afin de parvenir à un budget proche de l'équilibre, le *Finanzplanungsrat* (Conseil de la planification financière), qui implique les niveaux régionaux et locaux (Länder et communes), s'est vu conférer de nouvelles missions. Il pourra désormais énoncer des recommandations quant aux dépenses de l'État fédéral et des Länder, mais aussi afin, éventuellement, de rétablir la discipline budgétaire. On ne peut cependant pas parler à cet égard de pacte national de stabilité, pas plus que les recommandations du *Finanzplanungsrat* n'auront de valeur contraignante.

La réforme des retraites a été adoptée; son application a débuté le 1^{er} janvier 2002. Comme on pouvait déjà le lire dans le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des GOPE 2000, cette réforme constitue un pas important dans la bonne direction, même s'il n'est pas suffisant à long terme⁶⁵. La réforme du secteur de la santé n'a pas été menée à bien d'une manière satisfaisante en 2001. Les cotisations au système d'assurance maladie ont dû être revues à la hausse au début 2002.

En ce qui concerne le **marché du travail**, l'évolution en 2001 est assez mitigée. Certaines politiques dynamiques ont été adoptées en 2000 afin d'améliorer l'efficacité des programmes mis en œuvre dans le cadre de la politique de l'emploi, affectant 21,7 milliards d'euros à des mesures infrastructurelles, essentiellement dans les nouveaux Länder. En vue d'obtenir des informations précises sur les performances de ces mesures et de les optimiser, le gouvernement allemand a demandé à un groupe d'analyse comparative (au sein de *Job Alliance*) d'étudier les politiques de l'emploi en théorie et dans la pratique. Le gouvernement a

⁶⁴ L'analyse de sensibilité du programme actualisé dévie de cet objectif en indiquant un déficit public de 1 % en 2004 et en 2005.

⁶⁵ Commission européenne, "Report on the Implementation of the 2000 Broad Economic Policy Guidelines, ECFIN/176/01-EN", Bruxelles, 2001, p. 57.

annoncé son intention d'analyser les conclusions du rapport critique publié en septembre et de s'en inspirer dans la révision de ses programmes. La nouvelle loi du gouvernement fédéral sur l'insertion professionnelle se focalisera sur la redéfinition du concept de placement et des services d'orientation. La situation des chômeurs de longue durée demeure néanmoins préoccupante (surtout dans les nouveaux Länder), le taux d'emploi étant sous la moyenne européenne et aucune amélioration n'ayant été obtenue au cours de ces dernières années. L'évolution n'est pas évidente en ce qui concerne la dispersion des salaires selon les niveaux d'aptitudes, les types de qualification, les secteurs et les régions, la croissance des rémunérations restant modeste en 2001. Pour 2002, les perspectives demeurent incertaines, en raison notamment de la tenue d'élections générales.

Quant aux autres réformes de la fiscalité, du système des allocations (surtout pour les travailleurs à bas salaire) et des coûts non salariaux inférieurs, le ministère des finances estime que les deuxième et troisième stades de la réforme fiscale auront de fortes répercussions sur le secteur des bas salaires: l'allocation de base fiscalement immunisée augmentera et le taux d'imposition de base passera de 25,9 à 15 %. Certains projets pilotes ont commencé à diminuer les coûts salariaux des bas salaires mais n'ont pas encore été totalement évalués. Dans ses déclarations les plus récentes (janvier 2002), le gouvernement allemand a laissé entendre que, même sans évaluation approfondie, ces projets sont appelés à être étendus. L'une de ses grandes priorités est de stabiliser les coûts non salariaux du travail. Il y était parvenu jusqu'en automne 2001, lorsque les taux de cotisation au programme médical obligatoire ont commencé à grimper.

Dans le domaine du **marché des produits et de l'économie de la connaissance**, plusieurs initiatives ont été lancées et mises en œuvre. En décembre 2000, la loi sur les ristournes et l'arrêté sur les primes ont été abrogés. Ces mesures sont peut-être une conséquence de l'ouverture des marchés européens et de l'introduction de la monnaie unique. Elles visent en tout cas à garantir des conditions de concurrence équitables pour les fournisseurs allemands et étrangers actifs dans le domaine du commerce électronique depuis l'entrée en vigueur de la directive européenne en la matière. Plusieurs mesures mineures relatives au commerce électronique, aux PME et au capital-risque ont également été adoptées. En outre, le gouvernement allemand a mis sur pied un groupe de travail chargé d'alléger les formalités administratives pour les entreprises. Une réforme de la législation sur la passation de marchés a été entamée en 1999 et a été conclue en février 2001 par l'entrée en application d'un nouvel arrêté (*Vergabeverordnung, VgV*). Outre qu'il modifie des dispositions importantes pour la transposition de deux directives communautaires dans le droit allemand, le *VgV* améliore la protection juridique des entreprises désireuses de participer aux marchés publics. En ce qui concerne les variations générales du prix de l'électricité, la Commission des monopoles est arrivée à la conclusion que la libéralisation du marché allemand de l'électricité était jusqu'à présent un succès, sans cadre réglementaire excessif⁶⁶. Le gouvernement allemand poursuit cependant ses négociations avec le secteur de l'énergie afin d'accroître la concurrence à l'intérieur de ce marché.

Dans le domaine de l'économie de la connaissance, plusieurs mesures d'importance mineure ont été adoptées afin d'accroître l'efficacité de l'éducation et de la recherche (notamment une initiative universitaire pour le futur, financée avec les recettes UMTS). En outre, le gouvernement a approuvé les grandes lignes de la réforme des règles de nomination au sein des universités. Parmi d'autres projets mineurs, citons des mesures relatives au commerce électronique et au capital-risque. Enfin, le gouvernement allemand a introduit de légères modifications dans le programme "Innovation et emplois dans la société de l'information du

⁶⁶ Voir le rapport "Competition Policy in Network Structures", présenté en juin 2001.

XXI^e siècle"⁶⁷. Ces mesures ne concernent cependant pas l'enseignement supérieur. Le gouvernement a créé un programme fédéral d'une durée limitée qui s'ajoute aux programmes des Länder afin de combler les déficits d'investissement en technologies modernes dans les écoles professionnelles. Enfin, il a instauré un certificat de maîtrise d'Internet à l'intention des chômeurs.

Le développement du **marché du capital-risque** est en bonne voie. Le gouvernement allemand attire l'attention sur le fait que l'investissement brut par les entreprises de capital-risque en Allemagne est passé à environ 3,8 milliards d'euros en 2000 et qu'il est entré dans une phase de consolidation en 2001⁶⁸. Cette tendance constante place le marché allemand à la tête des marchés européens. Il n'en reste pas moins que le volet "innovation" du plan en faveur des nouvelles technologies donnera aux nouvelles entreprises technologiques de nouveaux moyens d'obtenir des sources de financement. Les fonds seront octroyés sous la forme de capital de participation ou de prêts de longue durée par l'Agence de crédit pour la reconstruction (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) et la *Deutsche Ausgleichsbank*. La principale proposition de réforme avancée dans le cadre de l'efficacité du marché communautaire des services financiers est celle du gouvernement de confier le contrôle des banques, des courtiers et des compagnies d'assurance à une institution commune, l'*Allfinanzaufsicht*. Celle-ci sera financée *entièrement* par les institutions bancaires contrôlées (jusqu'à présent, seuls 90 % des fonds étaient d'origine privée) et dotée d'un budget indépendant de celui de l'État. Cette loi a été adoptée par le gouvernement, mais pas encore votée au Bundestag.

5.4. Grèce

Dans le domaine de la **politique budgétaire**, la Grèce a continué à faire preuve de rigueur. Il en va de même pour sa politique salariale puisque, durant les négociations collectives, elle a maintenu les objectifs de contraintes salariales fixés pour 2000-2001, malgré les pressions syndicales et politiques. L'équilibre budgétaire a été revu à la baisse entre -0,6 % (OCDE) et -0,4 % (Commission européenne), le gouvernement prévoyant un déficit de 0,3 % dans le nouveau programme de stabilité (ces chiffres ne tiennent pas compte des recettes UMTS, qui représentent 0,4 % du PIB). Hormis une croissance plus lente du PIB (4,1 % au lieu des 5,0 % prévus dans le programme de 2000) et une inflation plus élevée en 2001, le gouvernement attribue essentiellement ce déficit à la chute importante de la rentabilité des entreprises, à la crise constante de la bourse d'Athènes et à la diminution du revenu des intérêts des entreprises et des ménages. La politique budgétaire est considérée comme neutre. En plus de l'émission à grande échelle de titres convertibles en lieu et place de la privatisation et de la sécurisation des entrées futures de fonds communautaires, le gouvernement a procédé à une nette baisse des dépenses affectées à la défense au printemps 2001 de façon à respecter les objectifs fixés pour 2001.

Le budget 2002 et le programme de stabilité mis à jour prévoient un solde des dépenses publiques de 1,0 % du PIB, ce qui est plus optimiste que les prévisions de la Commission européenne (0,3 %) et de l'OCDE (0,6 %). Le gouvernement prévoit un taux de croissance sans doute trop optimiste (3,8 % pour 5,2 % dans le programme de 2000), reposant sur une conversion rapide des fonds structurels et des dépenses liées à la croissance et, surtout, à l'emploi. L'excédent primaire en 2002 devrait atteindre 6,4 %.

Les efforts de privatisation ont été mis à mal par l'effondrement de la bourse en 2000-2001. La compagnie des téléphones, OTE, a privatisé la majorité de son capital en 2001, tandis que

⁶⁷ Cf. ministère allemand des Finances, "Jahreswirtschaftsbericht", Berlin 2001, p. 49-50.

⁶⁸ Cf. 4^e rapport de Cardiff - Allemagne, novembre 2001, p. 53.

la compagnie publique d'électricité, PPC, est désormais cotée en bourse. Leur gestion demeure néanmoins dans le giron de l'État. La privatisation des chantiers navals se poursuit lentement, tout comme celle des raffineries de pétrole. La Public Power Corporation (PPC/DEH) a réussi son entrée en bourse. La vente d'un tiers du capital de la compagnie publique de pétrole (ELLPE) continue, avec l'entrée en scène d'investisseurs russes. Cependant, l'avenir semble beaucoup moins prometteur pour OLYMPIC AIRWAYS. Le secteur public du tourisme et de l'hôtellerie doit lui aussi essayer les conséquences de la crise. Le nouveau programme de stabilité indique qu'un vaste programme de privatisation sera mis en œuvre en 2002.

La réforme de la sécurité sociale s'est avérée l'initiative la plus décevante. Les actuaires du gouvernement britannique ont procédé à une analyse spéciale du système grec de sécurité sociale. Toutes les études entreprises dans ce cadre annoncent l'impasse structurelle et la catastrophe financière. Un cadre de réforme radicale a été introduit en mai 2001, mais a fait l'objet d'un rejet presque unanime. Le gouvernement tente maintenant une réforme progressive dans un contexte de concertation sociale, mais tous les grands changements envisagés dans un premier temps ont dû être supprimés. Une réforme approfondie est pourtant nécessaire. Ce dossier semble d'une extrême complexité, alors que se profilent à l'horizon les élections locales et régionales (2002) et les élections nationales (2003).

Des recommandations politiques visant une plus grande flexibilité du **marché du travail**, une politique de privatisation plus crédible, une plus franche libéralisation du marché et, enfin, la résorption du déficit croissant de la sécurité sociale sont constamment au cœur du débat public sur la promotion des changements structurels. Jusqu'à présent, il y a eu peu de résultats concrets, et leur fiabilité ne semble pas assurée. La flexibilité du marché du travail a constitué le principal objectif de la réforme législative entreprise à la fin de l'an 2000. Celle-ci devait permettre un assouplissement du temps de travail et des conditions de travail à temps partiel, ainsi que la limitation des heures supplémentaires afin de créer de l'emploi. Cette réforme a été coulée dans la loi alors que les partenaires sociaux réclamaient davantage de temps pour parvenir à une solution négociée. Elle a dès lors fait l'objet de violentes critiques de la part des employeurs et des syndicats et, dans un second temps, de la presse. Après six mois de mise en œuvre, on considère que la réforme a introduit plus de rigidité que de flexibilité. Elle est jugée "impraticable" et "déconnectée de la réalité". Le coût de la mise en conformité avec la nouvelle loi est estimé à quelque 8 % de la masse salariale dans le secteur manufacturier. Seule une bonne vingtaine de grandes entreprises pourraient l'appliquer sans subir de désavantages concurrentiels.

Dans le domaine du **marché des produits et de l'économie de la connaissance**, l'accent a été placé sur la libéralisation. Dans le secteur énergétique, celle-ci s'effectue au niveau des institutions. Néanmoins, l'octroi de licences au secteur privé de la production d'électricité opéré au milieu de 2001 ne semble pas pouvoir modifier radicalement le paysage énergétique grec avant 2004. La libéralisation des télécommunications s'est réalisée plus rapidement, mais cinq ou six fournisseurs créés au début 2001 ont fonctionné dans des conditions commerciales nettement défavorables.

L'économie de la connaissance est censée bénéficier d'une part importante des fonds structurels (3^e cadre communautaire d'appui). Il semble pour le moment que les programmes adéquats ne suivent pas.

Les efforts de privatisation se poursuivent, même s'ils s'avèrent parfois quelque peu incohérents. La Public Power Corporation (PPC/DEH) a réussi son entrée en bourse. La vente d'un tiers du capital de la compagnie publique de pétrole (ELLPE) continue. Cependant, l'avenir semble beaucoup moins prometteur pour OLYMPIC AIRWAYS. Il est

symptomatique de constater que le principal candidat acquéreur d'OLYMPIC était une compagnie aérienne privée, AXON, qui a été convaincue de faillite à la fin 2001. On observe également une série de fusions avec privatisation qui devraient insuffler un second souffle à l'économie. La mégafusion de la Banque nationale de Grèce (autrefois propriété de l'État) et de la Banque de crédit Alpha (investisseur privé) devait raviver la concurrence dans le secteur bancaire, mais s'est récemment heurtée à certaines difficultés. Le scénario est comparable pour les fusions opérées dans le secteur de la construction (notamment entre les leaders du marché, Elliniki Technodomiki, AKTOR et TEB) et dans celui de l'électronique ou des nouvelles technologies (notamment entre Intracom et Intrasoft ou entre Altec et Sysware): la suppression inopinée de tous les avantages fiscaux initialement octroyés n'a pas manqué de créer de réelles incertitudes.

Dans le domaine du **marché des capitaux**, la baisse abrupte des taux d'intérêt survenue lors de l'entrée de la Grèce dans la zone euro a entraîné une augmentation rapide des demandes de crédit, surtout parmi les ménages. Dans un contexte de concurrence exacerbée dans le secteur bancaire, qui a néanmoins connu une phase de consolidation culminant avec la fusion de la Banque nationale et de la Banque de crédit Alpha, les observateurs commencent à se poser des questions quant au mode de supervision des banques et quant à crédibilité des mécanismes d'évaluation des risques. Tant le FMI que la Banque de Grèce ont fait part de leurs préoccupations. De nouvelles procédures de contrôle devraient être mise en œuvre. Il reste à savoir dans quelle mesure elles seront respectées dans le contexte de la concurrence actuelle et de la redistribution des compétences dans les cas de consolidation.

5.5. Espagne

En ce qui concerne la **politique budgétaire**, l'Espagne a poursuivi ses mesures de consolidation tout au long de 2001. En dépit d'une inflation supérieure à la moyenne de l'UE et d'une activité économique affaiblie, l'Espagne parviendra probablement à équilibrer son budget en 2001. Si le déficit public sera supérieur de 0,2 % aux prévisions (0,5 % au lieu de 0,3 %), cet écart sera pleinement compensé par un excédent de 0,5 % au niveau de la sécurité sociale (au lieu de 0,3 %). Les Communautés autonomes équilibreront elles aussi leur budget comme escompté⁶⁹.

Pour l'exercice fiscal 2002, le gouvernement espagnol se montre relativement optimiste eu égard aux indicateurs économiques clés qui affectent les finances publiques. Il a cependant revu à la baisse la plupart des hypothèses pour l'Espagne en 2002 et a présenté un scénario plus pessimiste dans son nouveau programme de stabilité. De fait, les analyses de la plupart des autres institutions se rapprochent clairement de ce deuxième scénario. Avec une croissance hypothétique du PIB de 2,4 % en 2002 (2,0 % selon la Commission européenne et l'OCDE), les recettes fiscales plus ou moins stables qui sont envisagées dans cette hypothèse – calculée sur la base d'une augmentation de la TVA et des droits d'accises perçus sur certains produits – sont essentielles à l'équilibre du budget. Par ailleurs, les taux d'intérêt projetés demeurent modérés. En ce qui concerne la durabilité à long terme des finances publiques et malgré une réduction de la dette brute meilleure que prévu en 2001 (57,5 % du PIB dans le nouveau programme pour une prévision de 58,9 % dans le programme actualisé de 2000), la baisse du ratio d'endettement actuellement envisagée pour les années à venir sera moins marquée qu'annoncé lors de la dernière mise à jour.

⁶⁹ Selon le nouveau programme de stabilité de l'Espagne (2001, p. 18), l'excédent de la sécurité sociale a permis des versements plus importants au Fonds de réserve, ce qui devrait contribuer à la viabilité à moyen et à long terme du système espagnol des retraites.

La loi générale sur la stabilité budgétaire constitue une réalisation relativement positive car elle fixe entre autres des limites à la croissance des dépenses publiques. Elle permettra la préparation d'une projection budgétaire pluriannuelle (y compris des plafonds annuels de progression des dépenses). La création d'un fonds de réserve, qui ne pourra servir que dans des cas précis, permettra également de faire face à des imprévus sans pour autant altérer la structure ou l'orientation du budget⁷⁰. En outre, la signature d'une convention sociale par le gouvernement et les partenaires sociaux en 2001 devrait faciliter le développement et l'optimisation du système de protection sociale⁷¹.

En 2001, la politique économique a pris appui sur des mesures adéquates en faveur de la croissance et du **marché du travail**, l'accent étant placé sur la politique de l'emploi. Malgré une stratégie positive de création d'emplois – avec malgré tout un net ralentissement en 2001 qui devrait s'accroître en 2002 –, le nombre de nouveaux contrats temporaires s'avère très préoccupant. En effet, ceux-ci ne présentent pas un rapport de productivité suffisant par travailleur. En outre, l'Espagne conserve le taux de chômage le plus élevé de l'Union européenne (avec une moyenne estimée à 13 % en 2001) et présente des problèmes structurels non résolus, notamment d'importantes disparités régionales et sectorielles. La réforme du marché du travail réalisée en 2001 a surtout porté sur une révision de la législation sur les contrats d'embauche en vue de réduire le nombre de contrats à durée déterminée, tandis que la suppression du nombre maximal d'heures de travail à temps partiel devrait contribuer à rendre le marché de l'emploi plus flexible. Par ailleurs, les partenaires sociaux se sont entendus en 2001 sur une convention qui devrait garantir la modération des salaires en 2002.

L'Espagne a poursuivi la réforme de ses politiques, notamment dans le domaine des services régionaux pour l'emploi. Mieux coordonnés, ceux-ci devraient permettre une meilleure mobilité de la main-d'œuvre. Le chômage élevé des femmes et des jeunes demeure néanmoins le problème le plus préoccupant. Les mesures adoptées afin de favoriser le travail des femmes restent insuffisantes, notamment en ce qui concerne la prise en charge des enfants de 0 à 3 ans et des autres personnes dépendantes. D'une manière générale, l'Espagne devrait redoubler d'efforts pour instaurer une approche intégrée d'égalité entre les hommes et les femmes face au travail. Une approche cohérente est également nécessaire dans le domaine de l'apprentissage tout au long de la vie, notamment par l'adoption et la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la formation professionnelle. En ce qui concerne la recommandation spécifique sur le marché du travail en 2000 et en 2001, on peut dire que l'Espagne a progressé, mais, comme la mise en œuvre des mesures adoptées ou sur le point de l'être se fait attendre, les résultats ne peuvent pas encore en être évalués.

Eu égard aux recommandations spécifiques sur le **marché des produits et l'économie de la connaissance**, l'Espagne a accordé la priorité, au cours des deux dernières années, à la mise en œuvre de la réforme de la loi sur la concurrence, et plus particulièrement à la transposition de la législation sur le marché intérieur, à la libéralisation des télécommunications, au renforcement de la loi sur la concurrence et du cadre de la concurrence dans des secteurs tels que la fourniture de gaz et d'électricité ou encore le commerce de détail.

En ce qui concerne les technologies de l'information et de la communication, l'Espagne a également bien progressé, notamment par la définition d'un cadre réglementaire dans ces secteurs, par le développement de l'administration électronique (meilleure disponibilité en ligne des services publics), par le lancement d'un plan d'action des mesures de formation dans

⁷⁰ Cf. programme de stabilité mis à jour de l'Espagne, 2001, p. 23.

⁷¹ Cf. 4^e rapport de Cardiff - Espagne, décembre 2001, p. 40 et suiv.

le cadre du plan d'action de l'Initiative Info XXI et par l'introduction de nouvelles mesures fiscales destinées à favoriser les investissements dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. En général, les investissements dans la recherche et le développement ont considérablement augmenté en l'espace de deux ans. Enfin, l'Espagne progresse sur la voie de la simplification du cadre réglementaire des PME.

Quant aux recommandations sur le **marché des capitaux**, l'Espagne a poursuivi sur la voie du développement. Elle a introduit des réformes destinées à faciliter l'accès des entreprises aux capitaux et les investissements. La nouvelle loi de financement, en voie d'adoption, définira mieux le concept de capital-risque et assouplira certains aspects des règles qui exercent actuellement un effet dissuasif auprès des investisseurs⁷². Parmi les mesures envisagées, il faut citer le maintien d'avantages fiscaux après le lancement en bourse de sociétés de placement ou encore la simplification des règles régissant les investissements dans des sociétés holding. En outre, le traitement fiscal du capital-risque (fonds et entreprises) a été rendu plus avantageux par une exemption fiscale des profits perçus sur le transfert d'actions ou d'autres titres dans des sociétés de placement, moyennant le respect de certaines conditions.

5.6. France

Le ralentissement récent de l'économie ainsi que le contexte des élections législatives et des élections présidentielles exercent une réelle influence sur les orientations politiques, notamment pour ce qui est de la **politique budgétaire**. Premièrement, en raison d'une baisse imprévue de la croissance en 2001, les recettes fiscales sont inférieures et certaines dépenses sont supérieures aux prévisions inscrites au budget 2001 voté il y a un an. Le gouvernement a décidé de ne pas coller à son objectif initial de déficit. Le déficit public devrait dès lors avoisiner 1,4 % du PIB en 2001, sans tenir compte des recettes UMTS. Cependant, les dépenses publiques réelles augmenteront comme prévu de 1,6 % en 2001. La recommandation de 2000 d'orienter la réforme du système des retraites de manière à garantir la viabilité à long terme des finances publiques n'a pas été suivie, car le fonds de réserve des retraites créé en 1999, censé atteindre 10 % du PIB en 2020 (à chiffres constants), ne permettra de financer qu'un pourcentage relativement restreint des dépenses supplémentaires. Mis à part la réforme des retraites privées introduite en 1993, il n'y a donc toujours pas eu de véritable réforme des retraites, et c'est là le principal échec politique du gouvernement. Malgré l'importance d'une telle réforme, il est peu probable que les mesures adoptées s'avèreront suffisantes pour éviter de graves problèmes inhérents à l'évolution démographique.

Pour 2002, le budget voté s'appuie sur une prévision de croissance assez optimiste (plus de 2 %) et, malgré cela, une augmentation du déficit par rapport à l'exercice précédent. En outre, le gouvernement a déjà décidé d'accroître le montant de la prime pour l'emploi et d'anticiper son versement aux ménages qui y ont droit dès le premier trimestre 2002. Les dépenses publiques en chiffres réels devraient croître de 1,8 % en 2002, alors que les GOPE recommandaient 1,6 %. Le déficit public devrait se stabiliser à 1,4 % du PIB.

Cependant, le gouvernement confirme le respect de son engagement vis-à-vis du programme pluriannuel, de sorte que les finances publiques devraient parvenir à l'équilibre en 2004, à condition que se confirme l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne de 3 % d'ici 2004. Quant au chômage, il reste relativement élevé (8,9 % de la population active en 2001 selon l'OCDE). Il devrait descendre à 8,4 % à la fin 2002, grâce à une augmentation du nombre

⁷² Cf. 4^e rapport de Cardiff - Espagne, décembre 2001, p. 27-29.

d'emplois soutenus (emplois-jeunes, contrats emploi-solidarité), dont le coût pourrait mettre en péril la réalisation des objectifs. En outre, la réduction du temps de travail s'avère également très coûteuse pour les finances publiques, car elle s'accompagne d'une diminution des cotisations patronales et des subventions. En décembre 2001, le Conseil constitutionnel a abrogé l'article de loi qui permettait au gouvernement de financer une partie de ce coût en ne remboursant pas sa dette au fonds de la sécurité sociale, même si celui-ci est en excédent pour 2001, grâce à une augmentation de l'emploi au cours des cinq dernières années. De nouvelles marges de manœuvre financières seront dégagées afin de réduire les déficits publics et, à part égale, de diminuer les prélèvements obligatoires.

Les principaux éléments de réforme en France sont actuellement les réformes du **marché du travail**, avec la législation sur la semaine des 35 heures, l'amélioration des incitants au travail et la chasse aux pièges à l'inactivité. Des mesures fiscales ont été prises afin d'accroître l'offre d'emplois, comme la réduction des taux marginaux d'imposition réelle pour les bas salaires. Le taux le plus bas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a diminué et le fera à nouveau en 2003. Des modifications ont été apportées à l'impôt sur le logement et aux allocations au logement (elles ont été prolongées après l'obtention d'un emploi pour un ménage), ainsi qu'aux conditions d'octroi de la couverture maladie universelle (CMU). Depuis septembre 2001, les ménages à bas salaires bénéficient d'une prime pour l'emploi, un incitant fiscal qui favorise l'insertion professionnelle à temps plein lorsque le salaire équivaut au salaire minimum garanti ou lorsqu'il lui est juste supérieur.

Les ménages à revenus moyens ou supérieurs bénéficieront du maintien de la baisse de l'impôt sur le revenu, qui s'étendra sur cinq ans (les taux marginaux seront légèrement abaissés), tandis que les ménages à bas revenus bénéficieront d'un doublement du crédit d'impôt (la prime pour l'emploi passera de 2,2 à 4,4 % du revenu pour les travailleurs percevant entre 0,3 et 1 salaire minimum avant de descendre à un seuil de 1,4 %). Ces deux mesures seront à nouveau renforcées en 2003, de sorte que les ménages recevront un salaire net plus élevé; le montant total de ces mesures atteindra 3,1 milliards d'euros à la fin 2002. Elles sont censées favoriser la consommation et l'emploi. Le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés sera progressivement abaissé sur trois ans, par l'élimination de la taxe Juppé, qui avait été adoptée en 1996. En 2002, le taux légal sera de 35,43 %, y compris les cotisations sociales prélevées sur les bénéficiaires. Pour les petites entreprises, il a encore été réduit, passant de 26,5 % en 2001 à 15,45 % en 2002. Dans l'ensemble, les recettes fiscales de l'impôt sur le revenu des sociétés perdront 2 milliards d'euros en 2002 pour une législation inchangée. En outre, la réduction de la taxe professionnelle, dont la réforme a été amorcée il y a trois ans, contribuera, elle aussi, à diminuer, jusqu'à la supprimer totalement d'ici 2003, la part payée sur la masse salariale. Les entreprises bénéficieront ainsi d'une nouvelle réduction d'impôt de 1,33 milliard d'euros en 2002. Enfin, la contribution des entreprises prélevée sur la masse salariale afin de financer l'assurance chômage sera ramenée à 0,2 %.

Peu de choses ont été entreprises afin de modifier les principales allocations de revenu garanti. La recommandation de réformer la législation sur la protection de l'emploi en vue de mieux combiner la sécurité et l'adaptabilité afin de faciliter l'accès à l'emploi a été partiellement mise en œuvre. Depuis janvier 2001, le gouvernement français et les partenaires sociaux (patronat et syndicats) ont adopté le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Celui-ci propose à tous les chômeurs un bilan de compétence, une aide à la formation et des offres d'emploi plus conformes à leurs aptitudes. Après trois refus, le chômeur perd son droit à l'allocation de chômage. Le PARE est considéré comme une mesure dynamique propre à accroître l'employabilité des sans-emploi et à les encourager à trouver du travail. La mise en œuvre du programme emplois-jeunes (c'est-à-dire l'introduction en 1997 d'emplois subventionnés destinés aux jeunes pour une durée limitée à cinq ans) s'est poursuivie.

Jusqu'à présent, l'application de la loi sur la réduction du temps de travail dans les grandes entreprises n'a pas entraîné une augmentation massive du coût du travail, grâce à une réduction des cotisations sociales, à la modération salariale et aux gains de la productivité horaire. Cependant, en 2000 et en 2001, on a noté des difficultés d'embauche dans certains secteurs. Celles-ci pourraient avoir des répercussions sur l'application de la loi sur la réduction du temps de travail dans les petites entreprises à dater de 2002, qui entraînerait une diminution du nombre d'heures de travail fournies. En septembre 2001, le gouvernement français a dès lors décidé de désolidariser la mise en œuvre de la réduction du temps de travail pour les PME. Par ailleurs, plusieurs nouvelles mesures visant la réduction du coût du travail sont inscrites dans la loi sur le budget de 2002⁷³.

En ce qui concerne le **marché des produits et l'économie de la connaissance**, la libéralisation des réseaux se poursuit. Celle des marchés du gaz et de l'électricité a été amorcée en 2000, mais progresse lentement. La France s'est dotée d'un nouvel organe de réglementation pour le secteur de l'électricité au début 2000. La séparation comptable a été effectuée pour les activités d'Électricité de France. Une nouvelle loi, adoptée en 2001, a ouvert la voie à une procédure similaire pour Gaz de France. Dans le secteur des télécommunications, on a procédé au dégroupage de la boucle locale au début 2001. Les licences UMTS ont été octroyées à la mi-2001. Les efforts visant à simplifier les formalités pour les entreprises et à favoriser l'innovation se sont poursuivis en 2000, avec des mesures destinées notamment à encourager les coopérations en R&D entre le secteur public et le secteur privé (création de capitaux d'amorçage, aide aux pépinières d'entreprises, incitants financiers pour les investissements des "bonnes fées"). Cependant, la France présente un taux de pénétration relativement bas d'Internet et de la téléphonie mobile. En juillet 2000, le gouvernement a adopté un vaste ensemble de mesures destiné à encourager la propagation des technologies de l'information dans la population. Le degré de mise en œuvre des recommandations spécifiques contenues dans les GOPE 2001 demeure assez restreint. Si rien n'a encore été fait au niveau de la libéralisation des réseaux, la transposition des directives sur le marché intérieur progresse néanmoins. Le projet de budget 2002 prévoit des simplifications administratives (par exemple la suppression du certificat de conformité pour les photocopies) et la simplification des régimes fiscaux et des modalités de paiement de l'impôt. La part de l'aide publique a commencé à décroître, mais reste supérieure à la moyenne européenne lorsqu'elle est exprimée en % du PIB.

En ce qui concerne le **marché des capitaux**, le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des GOPE 2000 indique à raison qu'aucune mesure n'a été prise afin de faciliter les investissements en bourse et en capital-risque par les investisseurs institutionnels. La recommandation relative aux actions mises en avant dans la communication sur le capital-risque d'octobre 1999, comme exemple de bonne pratique en vue d'améliorer le cadre fiscal, de favoriser la mise en œuvre de la législation sur les faillites et de promouvoir le développement des programmes en faveur de l'emploi, a sans aucun doute déjà été partiellement appliquée par la fusion des bourses de Paris, d'Amsterdam et de Bruxelles dans Euronext, la création de plans d'épargne au long cours, une meilleure protection des actionnaires minoritaires et la privatisation de la Banque Herve. Les investissements en capital-risque ont été encouragés par l'extension des exemptions fiscales pour les "bonnes fées", la simplification du cadre fiscal affectant le capital-risque et l'abaissement de l'impôt sur les bénéfices du capital à l'achat d'actions à hauteur du niveau de l'impôt sur les bénéfices

⁷³ Cf. Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), "French Economy Team", *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)* n° 79, octobre 2001; gouvernement de la République française, projet de loi de finances 2002, Paris, 2001; comptes nationaux français.

du capital ordinaire (uniquement pour les gains modestes et pour les titres conservés plus de deux ans).

Enfin, le gouvernement a partiellement appliqué la recommandation figurant dans les GOPE 2001 de continuer à développer le marché des capitaux en assouplissant les contraintes qui pèsent sur les investissements institutionnels en capitaux propres et en adaptant mieux encore le cadre fiscal de manière à faciliter l'investissement et la libre entreprise (également par l'adaptation de l'application de la législation sur les faillites). Les plans d'épargne en actions peuvent désormais comprendre des actions européennes et la réduction de l'impôt après investissement dans une PME a été étendue⁷⁴.

5.7. Irlande

L'Irlande est le premier pays à avoir essuyé les critiques du Conseil Ecofin, sur la base de l'article 99, paragraphe 4, du traité CE, pour sa **politique budgétaire**, considérée comme non respectueuse des GOPE 2000. Dans sa recommandation, le Conseil Ecofin a en effet observé le caractère expansionniste et procyclique du budget irlandais 2001 et, dès lors, son incompatibilité avec le critère de stabilité économique. Le gouvernement irlandais était dès lors invité à axer son budget 2001 sur la réalisation de cet objectif. Il a répondu que les réductions de l'impôt direct s'avéraient nécessaires pour stimuler la création d'emplois et pour remplir les obligations de l'Irlande au titre du *Programme for Prosperity and Fairness (PPF)*, le dernier accord social en faveur de la prospérité et de l'équité. Il estime également qu'il est nécessaire de réaliser d'importants investissements d'infrastructures dans le cadre du Plan de développement national et dans les secteurs de l'éducation et de la santé afin de soutenir la croissance au XXI^e siècle. La recommandation du Conseil Ecofin, en date de février 2001, et celle des GOPE demandaient une correction des excès constatés en 2000 par un resserrement budgétaire en 2001, étant donné qu'il était considéré comme très peu probable que les réductions fiscales créeraient suffisamment d'emplois pour compenser la pression inflationniste, compte tenu des conditions proches du plein emploi que présente l'économie irlandaise actuelle et l'énorme pression exercée sur les salaires.

En 2001, la croissance irlandaise a connu une décélération rapide – partant d'un niveau très élevé en 2000 –, en raison de la conjoncture extérieure, notamment le ralentissement général de la demande en technologies de l'information et de la communication, un secteur d'exportation très important pour l'Irlande. Les mesures prises contre la fièvre aphteuse ont eu des répercussions négatives sur le secteur primaire et sur le tourisme. Le tassement de l'économie américaine a frappé l'Irlande de plein fouet, car le secteur manufacturier américain est la principale source d'investissement étranger direct en Irlande. En conséquence, la croissance du PIB irlandais devrait se situer entre 6,5 et 6,8 % en 2001, selon les prévisions les plus récentes. Malgré une forte augmentation des salaires, due à des pénuries de main-d'œuvre, la pression inflationniste s'est relâchée quelque peu, le taux de l'IPCH passant de 5,3 % en 2000 à 4,0 % en 2001 et en 2002 (3,3 % en 2002 selon les estimations de la Commission). Ce taux reste supérieur à l'inflation moyenne et à la norme dans la zone euro.

Le gouvernement irlandais a effectué un contrôle rigoureux des dépenses, imposant même des diminutions dans certains postes, et a introduit des mesures fiscales qui ont permis de relâcher la pression à court terme sur la demande. Le programme spécial de promotion de l'épargne, par exemple, octroie des incitants fiscaux aux épargnants. Le Conseil Ecofin, dans

⁷⁴ Cf. projet de loi de finances 2002 (gouvernement français) et Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), "French Economy Team", *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)* n° 79, octobre 2001.

ses conclusions du 6 novembre 2001, déclare que ces mesures témoignent d'une certaine adhésion à ses recommandations.

On estime que la consommation privée a augmenté d'environ 6 % en 2001 (9,9 % en 2000) et qu'elle devrait progresser à un taux marginalement inférieur en 2002, puis plus lentement en 2003 en raison de pressions concurrentielles réfrénant les augmentations salariales et de la hausse de l'épargne privée. Les dépenses publiques devraient dans l'ensemble progresser de 1 % du PIB en 2002, en raison essentiellement d'un gonflement des dépenses dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des sciences, des routes et du transport, ainsi que du logement dans le cadre du Plan de développement national.

Consécutivement à la révision des prévisions de croissance pour les années à venir, l'Irlande a abandonné l'objectif qu'elle s'était fixé de ramener le ratio d'endettement brut sous la barre des 25 % d'ici à la fin de la période couverte par le programme actuel de stabilité. Il devrait passer de 35,8 % en 2001 à 34 % en 2003, ce qui est de toute manière un progrès considérable si l'on se souvient du niveau d'endettement de la fin des années 1980. En ce qui concerne la proposition de réforme des retraites, le gouvernement a décidé en 1999 de lancer une politique de préfinancement d'une partie des coûts futurs de la sécurité sociale et des retraites de la fonction publique en affectant annuellement 1 % du PNB à deux fonds spéciaux, le Fonds de réserve de la sécurité sociale et le Fonds de retraite de la fonction publique. Les recettes de la privatisation et de l'entrée en bourse des entreprises semi-publiques seront, elles aussi, affectées au financement de ce poste budgétaire particulier. Dès lors, les finances publiques sont saines et le demeurent.

Les recommandations portant sur le **marché du travail** ne sont pas sans rapport avec les problèmes budgétaires macro-économiques susmentionnés. Les GOPE de 2001 recommandaient une évolution des salaires qui soit cohérente avec le maintien de la stabilité des prix. Elles proposaient également le recours à des incitants fiscaux ou sociaux afin d'accroître le taux d'emploi des femmes. Le Plan national d'action pour l'emploi prévoit de nombreuses dispositions destinées à alléger les pressions salariales dues à l'étroitesse du marché du travail. Cependant, ces mesures ne s'inscrivent pas dans l'esprit général des GOPE, qui préféreraient des mesures fiscales afin de décourager la demande globale et de réduire la pression sur les salaires. Le Plan d'action pour l'emploi adopte une approche préventive destinée à enrayer la dérive vers le chômage de longue durée et à casser le schéma de dépendance qui est souvent le lot des chômeurs de 25 à 34 ans. Pour lutter directement contre ce type de chômage, le *Foras Áiseanna Saothair* (l'autorité responsable de l'éducation et de la formation) a augmenté le nombre de participants aux cours qu'il organise de 20 à 25 % en l'an 2000. Un investissement supplémentaire de 12,7 milliards d'euros sera en outre réalisé via les quatre piliers du Plan de développement national.

Le taux d'emploi des femmes a considérablement augmenté ces cinq dernières années. Le Plan de développement national a affecté 317 millions d'euros au développement des services de garde d'enfants. Le budget voté en décembre 2000 pour l'exercice 2001 prévoit une extension de quatre semaines du congé de maternité, des dépenses supplémentaires au poste des gardes d'enfants et la création de quinze crèches publiques. Ces mesures s'ajoutent à l'augmentation des allocations familiales pour les deux premiers enfants.

Les grandes réformes recommandées dans le cadre du **marché des produits et de l'économie de la connaissance** ont pour objectif de fournir un stimulant bien nécessaire à des secteurs où la concurrence laisse à désirer. Ainsi, la recommandation d'introduire la concurrence dans les réseaux actuellement ou autrefois dominés par un monopole public a posé certains problèmes, notamment avec le Congrès irlandais des syndicats, mais le gouvernement semble sur le point de juguler cette opposition. D'autres recommandations se

sont avérées moins litigieuses, comme celles d'accroître la concurrence sur le marché des produits et de donner davantage de pouvoir à l'Autorité de la concurrence. Durant l'an 2000, le gouvernement a progressé dans la mise en œuvre de ces recommandations. La nouvelle législation donnant à l'Autorité de la concurrence la compétence d'appliquer les articles 81 et 82 du traité CE est en voie d'élaboration au sein du Dáil (la chambre basse du Parlement irlandais). La loi devant donner à l'Autorité de la concurrence le droit de décider des cas d'acquisition et de fusion a été adoptée en 2001.

La présence de grandes sociétés publiques ou au passé public dans les secteurs de l'électricité, du gaz, des télécommunications et de l'assurance santé a découragé l'entrée en scène de candidats privés, ce qui a renforcé les monopoles en place. Cependant, les projets visant à donner davantage de pouvoir aux agences régulatrices autonomes et à introduire une politique de concurrence plus stricte gagnent peu à peu en efficacité. La libéralisation du marché des transports s'est heurtée à d'importants obstacles politiques, mais plusieurs privatisations sont en cours, tandis que le franchisage des chemins de fer et du transport local dans la région de Dublin n'a pas évolué comme prévu mais se poursuit.

Quant à l'instauration d'une société de la connaissance, l'Irlande a progressé sur la voie de la promotion des investissements publics dans le capital humain, la R&D et les TIC, même si ces investissements restent sous la moyenne européenne. Le taux de pénétration d'Internet dans les foyers irlandais est passé de 17 % à 35 % entre mai et octobre 2000. Désormais, le niveau et le taux de progression de cette pénétration sont nettement supérieurs à la moyenne de l'UE. La libéralisation des télécommunications a entraîné une baisse du prix des appels téléphoniques locaux, ce qui devrait contribuer à améliorer encore ce taux de pénétration. Le plan d'action *e-Europe* fait l'objet d'une lente mise en œuvre dans l'ensemble des écoles secondaires dans le cadre du Plan de développement national. Enfin, le gouvernement a conçu d'innombrables subventions et incitants fiscaux en faveur des entreprises afin d'encourager le secteur privé à soutenir l'effort de R&D.

En ce qui concerne le **marché de capitaux**, les GOPE ont encouragé le gouvernement irlandais à adopter une série de réformes du marché et du cadre réglementaire dans le domaine du capital d'amorçage et du capital-risque. Février 2001 a vu la création de l'Autorité irlandaise de réglementation des services financiers, dont la mission sera de protéger les intérêts des consommateurs dans le secteur de la banque et de l'assurance. La Banque centrale d'Irlande est désormais investie de la mission de réglementer les intermédiaires dans le secteur des assurances et des investissements. Malgré la crainte de voir se multiplier les distorsions du marché et de voir s'alourdir la charge administrative, cette mesure est considérée comme nécessaire pour préserver la confiance du consommateur. La privatisation de la Trustee Savings Bank et de l'Industrial Credit Corporation est en cours, mais elle a pris du retard en raison de la crainte de certains de les voir affublées d'une cotation en bourse inappropriée, comme ce fut le cas lors de l'introduction en bourse de Telecom Éireann en 1999. L'échange de titres et d'obligations d'État sur le marché Euroclear à la veille de l'UEM entraîne la disparition du marché irlandais des obligations mais offre un plus grand réservoir d'échange. L'acquisition du système Xetra auprès de la bourse allemande permettra à la bourse irlandaise d'échanger de plus gros volumes d'actions.

5.8. Italie

En ce qui concerne la **politique budgétaire**, l'Italie n'atteindra pas son objectif de ramener le déficit public à 0,8 % comme prévu dans son dernier programme de stabilité. En cela, elle ne parvient pas à se conformer aux recommandations du Conseil Ecofin et aux GOPE 2001. Dans la nouvelle mise à jour de son programme, le gouvernement prévoit un déficit de 1,1 % du PIB, mais les prévisions de l'automne de la Commission (1,2 %) et celles de l'OCDE

(1,4 %) s'avèrent moins optimistes. En juillet 2001, compte tenu du ralentissement de l'économie, le gouvernement italien a introduit plusieurs mesures visant à contenir les dépenses publiques en biens et services, à réduire les remboursements de médicaments vendus sur prescription, à accélérer la vente de biens immobiliers et à soutenir les investissements. Par ailleurs, les recettes fiscales ont présenté un accroissement inattendu. Ainsi, l'Italie a pu empêcher l'aggravation de son déficit public en 2001. Les dépenses devraient se stabiliser à 47,2 % du PIB, comme annoncé dans le programme actualisé de 2000.

Le programme de stabilité actualisé, qui a été finalisé en octobre 2001, prévoit de ramener le déficit public à 0,5 % en 2002, bien que les prévisions de croissance du PIB aient chuté de 0,8 % pour atteindre 2,3 % en 2002. Le gouvernement a dès lors reporté les réductions fiscales qui avaient été inscrites au budget 2001 et accéléré la vente d'actifs supplémentaires. Les prévisions de l'automne de la Commission et les estimations de l'OCDE indiquent cependant que certaines hypothèses du gouvernement italien pour 2002 pourraient s'avérer par trop optimistes. Tel est notamment le cas pour les recettes produites par la vente de biens immobiliers qui étaient la propriété de l'État, faute d'informations fiables sur ces actifs, ainsi que pour les conséquences des mesures destinées à favoriser la sortie de l'illégalité de l'économie souterraine. Dès lors, la Commission, l'OCDE et le FMI prévoient un déficit supérieur à 1 % du PIB. Par ailleurs, le programme de stabilité mis à jour continue de fixer l'objectif d'un budget équilibré d'ici 2003, moyennant un excédent primaire de plus de 6 % du PIB, même si les perspectives de concrétisation de cet objectif demeurent réellement incertaines.

La réduction du ratio d'endettement tout au long de la période couverte par le programme de stabilité a été revue à la baisse, l'objectif étant désormais fixé à 98 % du PIB d'ici à 2004. Des réformes structurelles, notamment dans le domaine des dépenses publiques, sont en voie de réalisation, mais lentement, dans le cadre du programme du gouvernement pour le mandat en cours. Le gouvernement a conclu de nouveaux accords dans le secteur de la santé au titre du pacte italien de stabilité qui, d'une part, responsabiliseront financièrement les régions et qui, d'autre part, renforceront leur autonomie eu égard au contrôle des dépenses et de la demande. Cependant, l'application de ce pacte et de ses amendements s'avérera cruciale pour le contrôle des finances publiques. En ce qui concerne la réforme des retraites, autre élément important des GOPE, le rapport de la commission Brambilla fait actuellement l'objet d'une concertation. Il prévoit plusieurs options de réforme, mais il remet en question les projets à moyen terme du gouvernement en termes de dépenses et de fiscalité.

En ce qui concerne le **marché du travail**, l'emploi a continué à progresser, poursuivant sur la lancée de 2000. Le taux de chômage devrait diminuer de 1 % et passer à 9,5 % selon les prévisions de l'automne de la Commission, ce qui serait un niveau supérieur à la moyenne de l'UE. Il devrait augmenter modérément en 2002, en raison d'une plus forte décélération de la croissance de l'emploi. Les disparités régionales demeurent importantes, même si les dépenses publiques et les incitants financiers en faveur des investissements et de l'embauche se concentrent sur le sud du pays. Les recommandations des GOPE relatives au marché du travail en Italie se focalisent essentiellement sur la diminution de la charge fiscale qui pèse sur le travail. Le gouvernement a introduit dans la loi sur le budget 2001 plusieurs incitants qui permettront d'augmenter le nombre de contrats à plein temps à durée indéterminée. Parmi les mesures prises durant le second semestre de 2001, il faut mentionner la transposition de la directive européenne sur les contrats à durée déterminée, l'introduction de nouveaux incitants financiers et sociaux pour lutter contre l'économie souterraine ainsi que l'introduction de la possibilité de déduction fiscale des dépenses d'éducation et de formation. Le gouvernement italien prévoit par ailleurs de réduire les cotisations sociales afin d'encourager les entreprises

et les travailleurs et d'augmenter le taux d'embauche. Comme le fait observer le rapport européen sur l'emploi, certaines réformes structurelles du marché du travail continuent à être reportées, tandis que d'autres ne sont mises en œuvre que lentement, de sorte que les recommandations des GOPE les plus suivies ne peuvent pas encore être considérées comme étant pleinement respectées.

En automne 2001, le gouvernement a présenté un livre blanc sur l'emploi et les affaires sociales destiné à améliorer la politique de l'emploi. Ce document se concentre essentiellement sur la promotion de l'emploi des jeunes, des femmes et des travailleurs plus âgés. Il préconise des mesures destinées à promouvoir les contrats à temps partiel, à faciliter l'entrée des jeunes et des femmes dans la vie active, à simplifier les réglementations en vigueur, à multiplier les possibilités de recours aux TIC, mais aussi à tenir compte de la productivité et des spécificités régionales dans l'élaboration des salaires. Les propositions du nouveau gouvernement suivent dès lors de près les GOPE de 2001, mais leur mise en œuvre ne débutera que plus tard dans l'année.

En ce qui concerne le **marché des produits et l'économie de la connaissance**, l'Italie a progressé au niveau de la libéralisation des principaux réseaux, notamment dans le secteur de l'énergie, où la demande a été encore libéralisée. La tarification du secteur du gaz a été rendue plus concurrentielle et le dégroupage de la boucle locale a progressé, tout comme l'Autorité antitrust s'est vu accorder de nouveaux pouvoirs. Cependant, les réglementations doivent être rationalisées et la mise en œuvre de ces mesures doit être accélérée à l'échelle locale.

Pour ce qui est de la promotion de la participation des entreprises à la recherche et au développement et du recours accru aux TIC et au commerce électronique, l'Italie demeure en deçà de la moyenne européenne malgré ses efforts croissants au cours de ces dernières années. Afin d'accroître l'efficacité des mesures prises, il importe d'optimiser la capacité administrative locale et de mieux faire appliquer les législations, et ce d'autant plus dans le sud du pays, qui reste à la traîne en termes d'innovation. L'application de la loi Tremonti devrait être terminée d'ici la fin 2002. Elle prévoit des mesures destinées à favoriser l'investissement et à simplifier les procédures et s'adresse à un grand nombre de bénéficiaires potentiels. Par ailleurs, le gouvernement envisage de réformer la fiscalité des entreprises et de réduire l'impôt des sociétés à 33 %.

En ce qui concerne les GOPE sur le **marché des capitaux**, on ne note actuellement aucun progrès réel eu égard à l'adaptation de la législation sur les faillites, qui a néanmoins été soumise au Parlement. Les investissements dans le capital-risque ont diminué en 2001, comme dans la plupart des autres États membres. Ils restent sous la moyenne communautaire mais sont nettement au-dessus des niveaux de 1999. Des effets positifs sont attendus de la poursuite du programme de privatisation en 2002.

5.9. Luxembourg

Le ralentissement général de la croissance économique n'hypothèque pas la bonne mise en œuvre de la **politique budgétaire** du Luxembourg. Malgré une nouvelle série de réductions fiscales et une perte de recettes due au tassement de la croissance, le gouvernement luxembourgeois prévoit un excédent de 4,1 % du PIB en 2001 et de 2,8 % en 2002, conformément aux prévisions du programme de stabilité actualisé. En 2003, l'excédent devrait connaître une nouvelle hausse. Les prévisions de croissance du PIB (3,9 % en 2001 et 5,3 % en 2002, une hausse appelée à se poursuivre) sont rassurantes⁷⁵. L'économie luxembourgeoise présente néanmoins une faiblesse potentielle du fait que le nombre de

⁷⁵ Dans ses prévisions de l'automne, la Commission annonce une croissance du PIB de 3,0 % en 2002.

secteurs dont dépend la croissance reste limité et que celle-ci y est inégalement répartie. Autrement dit, la croissance est fortement déterminée par les performances d'un nombre restreint de secteurs, le premier d'entre eux étant celui des finances. Les dépenses publiques continuent à progresser (40,3 % du PIB au lieu des 39,8 % prévus dans le programme de stabilité actualisé de 2000), mais les recettes publiques augmentent encore plus rapidement (44,4 % au lieu des 42,6 % prévus). L'inflation salariale s'est accélérée durant le second semestre 2001, essentiellement en raison du saut d'une tranche d'indexation en avril 2001. L'IPCH devrait croître de 2,6 % en 2001, l'inflation sous-jacente ayant augmenté encore davantage, et de 2,2 % en 2002, selon les prévisions d'automne de la Commission. Cette évolution permettra de soutenir la modération salariale durant les deux prochaines années, même si une nouvelle tranche d'indexation des salaires est appelée à tomber durant le deuxième semestre 2002.

Malgré des taux de croissance inférieurs en 2001 et en 2002, le gouvernement a l'intention de poursuivre sa politique de diminution de l'impôt sur le revenu, comme il l'avait décidé en 2000. La première réduction a eu lieu en 2001; elle devrait être suivie d'une nouvelle baisse de 0,9 % en 2002. L'impôt sur les sociétés diminuera quant à lui d'environ 1,5 % du PIB en 2002.

En 2001, le Luxembourg a continué à progresser dans le domaine de la réforme du système des retraites et de sa viabilité à long terme. Une table ronde (*Rentendösch*) à laquelle ont participé les partenaires sociaux a abouti à l'adoption d'un train de mesures au profit des retraités du secteur privé, qui entreront en vigueur en mars 2002⁷⁶.

En ce qui concerne le **marché du travail**, le Luxembourg doit relever le défi d'augmenter le taux d'emploi national et de mobiliser le réservoir de main-d'œuvre disponible afin de faire face aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée et à la hausse des salaires qui se profilent à l'horizon. Des programmes de retraite anticipée, de préretraite et d'incapacité de travail ont incité de nombreux travailleurs à quitter précocement le marché de l'emploi. Le gouvernement adopte actuellement des mesures de mobilisation pour y remédier, comme l'introduction du congé parental avec la garantie de retrouver un emploi et divers programmes de réinsertion ciblée (1999). En juin 2001, les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur des propositions du gouvernement visant à encourager le travail des plus âgés en maintenant ceux-ci au travail et en réduisant l'accès à l'incapacité de travail. Certaines mesures ont été prises afin de favoriser l'intégration des personnes en incapacité de travail ou trop éloignées du marché du travail. C'est ainsi que la création d'un service pour les travailleurs à capacités réduites a été prévue au sein du service de l'emploi. Les employeurs et les autorités locales bénéficient d'incitants pour favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des femmes par l'organisation de services de garde pour enfants et pour personnes dépendantes.

La réforme fiscale qui a été introduite en 2001 encouragera également l'emploi par une nette diminution de la fiscalité du travail et par l'augmentation du revenu minimum non imposable. L'imposition des tranches de revenu a diminué et connaîtra une nouvelle diminution en 2002. Par ailleurs, le gouvernement a l'intention d'alléger la charge fiscale qui pèse sur les entreprises à 30 % en 2002. L'emploi devrait connaître une croissance de 5,4 % en 2001 et de 2,3 % en 2002, tandis que le chômage devrait augmenter modérément et passer de 2,2 % à 2,4 % avant de revenir au niveau de 2001 en 2003.

En l'an 2000, conformément aux GOPE sur le **marché des produits et l'économie de la connaissance**, le gouvernement a considérablement résorbé le déficit de transposition de la législation du marché intérieur et créé un organe chargé de contrôler l'évolution dans ce

⁷⁶ Programme de stabilité mis à jour pour le Luxembourg, novembre 2001, p. 21 et suiv.

domaine. La taille relativement réduite de la fonction publique du Luxembourg semble être la raison essentielle du retard accumulé en la matière. Le gouvernement a comprimé certaines aides régionales, mais la régulation des prix dans certains secteurs et le manque de pouvoir de l'autorité de la concurrence continuent à restreindre le niveau de concurrence sur le marché des produits. Cela étant, le gouvernement s'est attelé à une modification de la législation sur les prix, la concurrence et la protection des consommateurs, suivant en cela une démarche qu'il faut replacer dans le contexte de la décentralisation de la politique européenne de la concurrence. Dès lors, le gouvernement a tenu compte de la recommandation de 2001 portant sur la mise en pratique de la suppression annoncée de la fixation et du contrôle des prix et sur la création d'une autorité indépendante de la concurrence.

En ce qui concerne l'économie de la connaissance, le Luxembourg continue à appliquer le programme dit de Luxembourg, en mettant particulièrement l'accent sur l'administration électronique, l'éducation et la recherche, l'organisation du travail et le commerce électronique. En outre, le gouvernement respecte son engagement d'accroître l'aide budgétaire accordée à la R&D à hauteur de 0,3 % du PIB d'ici 2004.

En ce qui concerne le **marché des capitaux**, le Luxembourg n'avait reçu aucune recommandation en 2001. Le gouvernement a conclu un accord transfrontalier entre la bourse de Luxembourg et Euronext (résultat de la fusion des bourses de Paris, Amsterdam et Bruxelles) afin d'étendre la portée de la place boursière locale. Il faut considérer cette démarche comme une nouvelle étape sur la voie de la création d'un marché boursier intégré. La part de marché de la bourse de Luxembourg pour tous les titres internationaux cotés sur les marchés européens est de 65 %. Compte tenu de la recrudescence des activités du marché financier luxembourgeois en 2000, le nombre de travailleurs occupés dans le secteur bancaire a progressé de 1 451 unités, soit une augmentation de 7,1 %, alors que la croissance globale de l'économie n'est que de 5,6 %. La législation récente sur le commerce électronique devrait entraîner un nouvel essor des transactions bancaires par voie électronique, même si le secteur a subi le contrecoup de la crise financière qui a sévi en 2001.

5.10. Pays-Bas

En ce qui concerne la **politique budgétaire**, les Pays-Bas atteindront l'objectif fixé dans le programme de stabilité actualisé de 2000, soit 0,7 – 1,0 % du PIB, malgré une croissance du PIB inférieure aux prévisions (selon le programme actualisé de 2001, elle devrait être de 2,0 % au lieu de 4,0 %, les chiffres les plus récents étant moins optimistes)⁷⁷. La diminution du ratio brut d'endettement constitue une réussite majeure. L'objectif de descendre sous la barre des 60 % est même dépassé, puisque le taux devrait atteindre 51,8 % du PIB. Dès lors, la politique budgétaire et ses résultats sont en conformité avec les recommandations, même si l'inflation a été nettement supérieure à la moyenne européenne, en raison essentiellement de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée et du prix des denrées alimentaires. Le problème de surchauffe a disparu depuis le ralentissement de l'économie.

Le budget 2002 suit les mêmes lignes macro-économiques que les années antérieures, de sorte qu'on s'attend à des excédents budgétaires en 2002 mais aussi dans les années à venir. En plus des dépenses publiques supplémentaires de 4,4 milliards d'euros prévues dans l'accord de coalition et de la hausse des dépenses au cours des années antérieures, le gouvernement est parvenu à injecter 3,8 milliards d'euros supplémentaires en 2002 tout en

⁷⁷ Des prévisions plus récentes indiquent une croissance plus faible du PIB. Les prévisions de l'automne de la Commission avancent les chiffres de 1,5 % et l'OCDE de 1,3 %. La mise à jour du programme de 2001 a été présentée à la mi-octobre 2001. L'excédent public de 2001 est maintenant estimé à un niveau inférieur à celui qui y est annoncé, soit 0,7 % du PIB.

respectant les plafonds des dépenses. En même temps qu'il diminuait considérablement le ratio d'endettement, le gouvernement a essentiellement affecté les dépenses supplémentaires de 2002 aux secteurs prioritaires que sont les soins de santé, l'éducation et la sécurité. Une large part de cet argent sera consacrée à l'amélioration des conditions de travail dans le secteur public. Ces fonds proviennent notamment d'une baisse des dépenses, essentiellement en paiements d'intérêt et en cotisations sociales, qui s'explique par la forte diminution de la dette publique et des taux d'intérêt mais aussi par un taux de chômage inférieur aux prévisions de l'accord de la coalition. Les augmentations des dépenses sont soumises à des plafonds au niveau du budget du gouvernement central, de la sécurité sociale, du marché du travail et de la santé. Le gouvernement prévoit pour 2002 une baisse de l'impôt moins importante que la réforme radicale de 2001 et l'oriente vers des groupes particuliers. Les principaux objectifs qu'il poursuit sont d'encourager les demandeurs d'emploi, notamment les jeunes, à réinsérer le marché du travail, et de s'attaquer au piège de la pauvreté. Les recettes tirées en 2002 de l'impôt, des cotisations sociales et de la vente du gaz naturel devraient dépasser les seuils fixés dans l'accord de la coalition et qui ont été présentés dans le mémorandum budgétaire de 1999. Selon le programme de stabilité actualisé, le gouvernement a l'intention de les affecter à raison de 75 % à la réduction de la dette et à raison de 25 % à de nouvelles compressions de l'impôt. Le gouvernement déroge ainsi à l'accord de coalition (qui prévoyait une affectation à chacun de ces deux postes à parts égales) et se conforme aux recommandations des GOPE et du programme de stabilité sur la viabilité à long terme des finances publiques, compte tenu du vieillissement de la population et des pressions inflationnistes constantes.

Les réformes du **marché du travail** ont accru la flexibilité de la main-d'œuvre, notamment une modération salariale soutenue, l'abaissement du salaire minimum chez les jeunes, le développement dynamique des agences de travail temporaire et la multiplication des contrats de travail à temps partiel. Dès lors, l'offre s'est considérablement accrue et le taux d'emploi a connu une nette hausse, tandis que le chômage diminuait fortement au cours de ces dernières années. Cependant, le chômage devrait connaître une nouvelle hausse en 2002. Cette évolution devrait entraîner un ralentissement des augmentations salariales, lesquelles demeureront néanmoins importantes grâce aux conventions collectives déjà en vigueur pour 2002.

En ce qui concerne les recommandations relatives au marché du travail, le gouvernement a pris diverses initiatives afin de lutter contre la pauvreté. Il n'est pas encore possible de prendre toute la mesure de la réforme fiscale de 2001, qui vise expressément cet objectif ainsi que la réduction des mesures dissuasives que contient le système de sécurité sociale. Plusieurs mesures seront adoptées en 2002 afin d'accroître l'offre d'emplois, notamment pour les sans-emploi et les plus âgés. Les politiques passives destinées à diminuer le nombre d'exclus du marché de l'emploi se sont avérées décevantes. Le gouvernement et les partenaires sociaux continuent de s'interroger sur les moyens de réformer le système de pension d'invalidité à la lumière des recommandations de la commission Donner afin d'endiguer le nombre de personnes bénéficiant d'une allocation d'invalidité et de faciliter leur réinsertion professionnelle. Il a notamment été proposé de ne plus accorder cette allocation qu'aux personnes qui présentent une incapacité de travail de 100 % et d'encourager les autres à trouver un emploi adapté.

En ce qui concerne le **marché des produits et l'économie de la connaissance**, leur efficacité est satisfaisante dans l'ensemble. La politique de la concurrence devient plus proactive que dans le passé. Quant à la transposition des directives sur les offres publiques, le gouvernement a pris des mesures afin de mieux faire connaître les nouvelles règles en vigueur et d'en faciliter la bonne application. D'autres mesures sont en cours.

Au niveau des TIC et de l'économie de la connaissance, le gouvernement a publié de nombreux documents stratégiques et adopté de nombreuses initiatives, comme la création d'un comité d'experts sur les TIC et la connaissance, dont l'objectif est de renforcer la coopération entre le secteur public et le secteur privé (notamment entre les entreprises et les instituts de recherche). Ces efforts visent tout particulièrement la technologie sans fil, l'informatique et le multimédia. Le gouvernement entend octroyer des subventions à des projets pilotes novateurs dans le domaine de la R&DT, utile dans une multitude d'applications économiques. Afin d'accroître l'offre de personnel et de chercheurs dans ce secteur, il a créé un service en ligne destiné à faire se rencontrer l'offre et la demande et à favoriser la circulation d'informations et d'idées parmi les cadres informatiques, les directeurs du personnel, les formateurs, les enseignants, les conseillers en orientation professionnelle, etc.

La privatisation des chemins de fer a jusqu'à présent produit des résultats décevants, notamment au niveau de la ponctualité des services. Si la libéralisation du marché du câble n'est pas encore prévue dans les deux années à venir, celle du gaz et de l'électricité s'effectue en temps et en heure, pour les utilisateurs de différentes tailles. La gestion des réseaux du gaz et de l'électricité a été confiée à des sociétés distinctes, selon une procédure d'accès non discriminatoire. C'est ainsi qu'une entreprise autonome, intégrée à l'organe national de la concurrence, se charge de contrôler le respect des accords techniques (sécurité de l'offre, réseau et tarifs).

D'une manière générale, le fonctionnement des marchés peut encore faire l'objet d'améliorations importantes. Diverses initiatives publiques visent à développer la société de la connaissance, mais elles émanent essentiellement du secteur privé.

Le **marché des capitaux** fonctionne bien. Les Pays-Bas ont en effet un secteur financier très solide. Même le marché du capital-risque y est bien développé. Un projet d'amendement de la loi sur les faillites (portant plus particulièrement sur une meilleure efficacité du moratoire et des procédures de concordat) a été soumis à la chambre haute du Parlement.

5.11. Autriche

En ce qui concerne la **politique budgétaire**, le programme autrichien de stabilité actualisé en novembre 2001 prévoit un budget équilibré dès 2001⁷⁸. Les principaux facteurs qui ont contribué à cette performance imprévue ont été les suivants: a) du côté des dépenses, la baisse des intérêts, les réformes administratives et des dépenses inférieures à celles escomptées dans le domaine de l'emploi et b) du côté des recettes, une augmentation du résultat de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Cependant, le ratio d'endettement de 2001 semble être de 0,4 % supérieur aux prévisions (61,8 %), ce qui ne rend pas irréaliste l'objectif de le faire descendre sous la barre des 60 % en 2002 comme escompté. Dans l'ensemble, le gouvernement a pu atteindre ce résultat positif malgré la baisse de la croissance réelle du PIB en 2001 (1,3 % au lieu des 2,8 % prévus dans l'actualisation de 2000), l'augmentation du chômage et la diminution du pouvoir d'achat des ménages.

L'objectif du gouvernement actuel est de maintenir l'équilibre du budget en 2002. Du côté des dépenses, il procédera à la réforme des retraites et il réduira la charge salariale de la fonction publique. Du côté des recettes, il augmentera les taxes et charges publiques ou en introduira de nouvelles. Ces mesures devraient bloquer les revenus nets des ménages. Le nombre de fonctionnaires devrait diminuer après l'introduction des nouveaux modèles de temps de

⁷⁸ Les prévisions de l'automne de la Commission et celle de la Banque nationale d'Autriche annoncent un déficit de 0,2 % du PIB, ce qui sera de toute manière une meilleure performance que l'objectif de 0,7 % inscrit dans le programme de stabilité 2000.

travail de la fonction publique au 1^{er} janvier 2002, ce qui entraînera des économies sur le poste des heures supplémentaires. Les dépenses non obligatoires du secteur public diminueront également à la suite de l'introduction de diverses mesures. La politique de modération salariale, toujours dans le même secteur, appliquée de 2001 à 2003, permettra également d'infléchir les dépenses. Pour 2002, le gouvernement s'est mis d'accord sur une augmentation de 0,8 %. Les transferts publics devraient se concentrer sur des fonctions clés, notamment par la poursuite de l'autonomisation de certains secteurs. Enfin, les paiements fédéraux à tous les secteurs devenus autonomes doivent également être limités.

Le gouvernement envisage par ailleurs l'adoption de plusieurs mesures dans le domaine des taxes et des charges publiques afin d'accroître les recettes de l'ordre de 1 % du PIB. Il lancera également à de nouvelles privatisations. La stratégie suivie par le gouvernement pour équilibrer le budget repose sur un nouvel accord de partage de la dette avec les provinces et les communes. Néanmoins, certaines mesures devraient contribuer à augmenter les dépenses ou à réduire les recettes, notamment les programmes spécifiques pour personnes handicapées, la nouvelle allocation familiale créée en 2002, l'augmentation des fonds affectés à la R&D et la diminution des coûts non salariaux du travail. La nouvelle allocation familiale (*Kindergeld*), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, est versée à tout parent ne travaillant pas ou travaillant à temps partiel (salaire inférieur à 14 535 euros par an) pendant trois ans (répartition du congé parental entre les deux parents). Le montant des allocations a augmenté légèrement.

Il reste à voir si ces mesures produiront réellement les effets escomptés. La consolidation budgétaire ne manquera pas d'avoir des répercussions sur d'autres politiques couvertes par les GOPE, notamment dans le domaine de l'emploi. Dans le même temps, les nouvelles réformes du système des retraites ne sont encore qu'en voie de planification, malgré la recommandation des GOPE 2001.

En ce qui concerne le **marché du travail**, l'Autriche devait augmenter les incitants destinés à encourager les travailleurs plus âgés à ne pas quitter le marché de l'emploi. La grande réforme des retraites introduite le 1^{er} octobre 2001 prévoit plusieurs mesures destinées à élever l'âge moyen de la mise à la retraite, qui est assez bas en Autriche, ainsi que celui de la retraite anticipée de l'ordre de 18 mois au total (pour atteindre 56,5 ans pour les femmes et 61,5 ans pour les hommes), mais aussi un système de pénalité ou de récompense lié à la prise de la retraite anticipée ou au report de celle-ci et la suppression des modalités de retraite anticipée pour incapacité de travail partielle. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement prévoit la diminution de la pension de survivant lorsque le bénéficiaire perçoit lui-même une pension de retraite. En compensation, l'avantage fiscal octroyé aux retraites privées sera augmenté.

Au titre de la politique sociale, le gouvernement a adopté plusieurs mesures destinées à encourager la réinsertion professionnelle. Le taux de remplacement maximal a été abaissé et les critères d'octroi des allocations de chômage ont été rendus plus stricts. Le gouvernement a également introduit un train de mesures s'appliquant aux travailleurs plus âgés au 1^{er} octobre 2000. Il prévoit un système de primes et de pénalités pour les cotisations patronales à l'assurance chômage destiné à favoriser le travail des travailleurs de plus de 50 ans.

Plusieurs réformes sont liées aux recommandations générales. La modification de la législation sur la sécurité sociale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Les conjoints sans travail (sans enfants ni personnes à charge) d'un travailleur n'ont désormais plus accès gratuitement à l'assurance maladie. Cette mesure poursuit un double objectif: accroître les recettes des institutions de la sécurité sociale (dans le contexte de l'équilibrage du budget fédéral d'ici à 2002) et inciter la réinsertion professionnelle des sans-emploi. Les premiers

rapports des institutions de la sécurité sociale indiquent toutefois que le premier objectif n'a pas été atteint en raison des frais administratifs considérables nécessités par l'identification des personnes tenues de s'assurer elles-mêmes.

Les recommandations spécifiques sur le **marché des produits** ont été appliquées en 2000 et en 2001. Le Parlement a adopté la loi sur la libéralisation des secteurs énergétiques en juillet 2000. Elle libéralise pleinement les marchés du gaz et de l'électricité. Le projet de loi sur la libéralisation du marché de l'électricité présenté par le gouvernement précédent prévoyait une démarche en trois temps d'ici au 19 février 2003. Ce calendrier était conforme à la directive 96/92 et aurait ouvert le marché à quelque 36 % (pour les consommateurs ayant une consommation supérieure à 9 GWh par an). Le nouveau gouvernement a opté pour une libéralisation complète dès octobre 2002. Un nouvel organe de régulation de l'électricité est désormais chargé de contrôler le marché. L'évolution a été comparable dans le secteur du gaz. La libéralisation partielle conforme à la directive 98/30 a cédé la place à la libéralisation totale d'ici à 2002.

Le quota de R&D relativement peu élevé (1,8 % du PIB) passera à 2 % d'ici à 2002 et à 2,5 % d'ici à 2005. Pour la législature actuelle, le gouvernement a affecté des fonds spéciaux de l'ordre de 0,5 milliard d'euros à ce qu'il appelle l'"offensive technologique". Le Conseil de la recherche et des technologies, nouvellement créé, est chargé de leur affectation. Cette instance a publié un document stratégique destiné à aider le gouvernement à atteindre l'objectif ambitieux de porter le quota de R&D à 2,5 % du PIB d'ici à 2005. En outre, les entreprises seront encouragées à investir davantage dans ce domaine. La réforme fiscale de 2000 prévoit en effet une augmentation de l'allocation de recherche.

En mars 2001, le Bundesrat a adopté une loi instituant une agence responsable des marchés publics, de façon à centraliser et à rationaliser la procédure en la matière, qui est actuellement du ressort des différents ministères. Le gouvernement attend de cette mesure des économies de quelque 41,4 millions d'euro par an. D'autres politiques ont été adoptées dans le domaine de la concurrence et de la privatisation. Depuis l'an 2000, le tribunal des cartels est habilité à lancer des procédures de sa propre initiative. En juin 2001, le gouvernement a fait part de son projet d'instaurer un organe de la concurrence indépendant et de confier à un procureur fédéral la mission de contrôler le respect des règles de la concurrence. La société de réglementation de la radiodiffusion et des télécommunications (*Rundfunk und Telekom Regulierungsbehörde*) a vu le jour en avril 2001. Elle est dotée de missions de réglementation et de contrôle dans le domaine des télécommunications et des médias électroniques. Un amendement du code pénal introduit en mai 2000 a permis de redéfinir les éléments de la faillite afin de donner une seconde chance aux chefs d'entreprise et de dépénaliser les faillites. Enfin, l'ÖIAG (la fédération des holdings industriels) a procédé à la privatisation de plusieurs entreprises publiques, notamment la banque d'épargne de la poste, plus de 17 % de l'aéroport de Vienne, l'imprimerie de l'État et Telekom Austria AG. Ces privatisations ont fait passer les dettes de l'ÖIAG de 6,26 milliards d'euros à 2,73 milliards d'euros.

Le gouvernement a adopté plusieurs mesures afin de renforcer le **marché autrichien des capitaux**, notamment la suppression de la taxe sur le chiffre d'affaires boursier, des avantages fiscaux pour les droits de souscription à certaines conditions, la suppression de l'impôt sur les successions en cas d'héritage de moins de 1 % du capital d'actions d'une société anonyme ou encore le passage de 726,70 euros à 1 453,50 euros de l'indemnisation fiscale pour l'émission d'actions à destination des employés d'une société.

Un groupe d'experts bancaires a étudié les possibilités de réforme de l'instance de contrôle des banques et présenté son rapport final à la fin de l'an 2000. En juillet 2001, le Bundesrat a

noté une loi visant la création d'un organe général de contrôle des marchés financiers. Opérationnel dès avril 2002, il contrôlera l'ensemble des institutions financières.

5.12. Portugal

En ce qui concerne la **politique budgétaire**, les dernières prévisions évaluent le déficit public de 2001 à 2,2 % du PIB. Cette augmentation par rapport aux projections s'explique essentiellement par la diminution des recettes fiscales, qui est elle-même due à une nette baisse des performances de l'économie nationale et internationale. Les prévisions de croissance du PIB ont dû être ramenées à 2,0 % en 2001 et à 1,75 % en 2002 dans le nouveau programme de stabilité. Dans ses prévisions d'automne, la Commission se montrait cependant moins optimiste (respectivement 1,7 et 1,5 %). D'une manière générale, le recul de la demande intérieure et de la conjoncture internationale est le principal facteur à la base de cette évolution négative en 2002. L'inflation, qui avait connu une progression importante en 2001, redescendra à 2,8 % en 2002.

Eu égard à la recommandation de rectifier les dépenses publiques en cas de recettes inférieures au niveau prévu en 2001, le gouvernement a procédé à une révision du budget au mois de juin. Celle-ci devrait permettre de diminuer les dépenses totales de 0,6 % par rapport au programme de stabilité actualisé de 2000. Ce nouveau budget avait essentiellement pour but de diminuer les dépenses courantes, c'est-à-dire de compenser la baisse estimée des recettes fiscales, d'adopter de nouvelles mesures fiscales pour stimuler l'épargne et l'investissement, de régulariser la situation financière du système national de santé et de prendre d'autres initiatives jugées favorables à la réforme du système.

Malgré le ralentissement de l'économie, le Portugal entend bien continuer à réduire son ratio d'endettement en 2002 et en 2003. Il souhaite contrebalancer la forte révision du déficit public de 2001 en 2004 afin d'atteindre l'objectif à moyen terme d'un budget équilibré. Dans le nouveau programme, le gouvernement ne concrétise pas les objectifs de la dernière actualisation, pas plus qu'il ne suit les recommandations du Conseil Ecofin et des GOPE 2001. En 2001, le ratio brut d'endettement s'est détérioré (il est passé de 53,7 % à 55,9 % du PIB). Sa réduction devra dès lors s'effectuer beaucoup plus lentement qu'escompté dans le programme actualisé de 2000.

Le Portugal a réalisé certains progrès dans le secteur de la santé: meilleur contrôle des dépenses et des performances, et consolidation de la situation financière de la sécurité sociale. Certaines mesures ont déjà été adoptées, notamment en ce qui concerne l'amélioration du contrôle financier, tandis que d'autres sont toujours en voie de planification⁷⁹. La mise en œuvre du programme de réforme des dépenses publiques pour la période 2002-2004 devrait permettre d'accroître l'efficacité et la qualité du budget, de développer une politique fiscale plus active et d'accélérer l'introduction d'allègements fiscaux sur le travail et le capital de manière à stimuler l'offre. Ces mesures devraient permettre de soutenir la consommation privée et la croissance économique. En outre, le programme doit favoriser la restructuration du secteur des entreprises publiques et amoindrir le poids qu'il fait peser sur les finances publiques. Enfin, une nouvelle loi-cadre sur le budget définit les règles générales et horizontales ainsi que les règles et procédures qui s'appliquent aux finances publiques, notamment au secteur de la sécurité sociale. Elle doit permettre de mieux contrôler les dépenses et de réaliser une programmation financière pluriannuelle.

Malgré la bonne évolution du **marché du travail**, des problèmes structurels subsistent: niveau peu élevé de formation et de qualification des travailleurs (notamment des travailleurs

⁷⁹ Cf. programme de stabilité du Portugal, actualisation de décembre 2001, p. 15 et suiv.

plus âgés), faible productivité et manque de développement du secteur des services. La lenteur des progrès dans ces domaines peut engendrer des problèmes de convergence par rapport au niveau moyen de développement de l'Union européenne. Dans ses prévisions d'automne, la Commission prévoit une diminution de la croissance de l'emploi de 1,5 % en 2001 et de 0,7 % en 2002. Le chômage ne diminuera que modérément en 2001, mais augmentera en 2002 (4,3 %) et en 2003, tout en restant néanmoins sous la moyenne communautaire. La modération salariale sera donc préservée au cours des deux années à venir, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, du fait notamment de la décélération escomptée de l'inflation.

Le plan national pour l'emploi 2001 prévoit des mesures destinées à améliorer les qualifications de la main-d'œuvre par des initiatives de formation continue, des programmes d'éducation et de formation pour adultes, qu'il s'agisse de travailleurs ou de chômeurs de courte ou de longue durée. En outre, le Portugal entend lutter contre les discordances du marché du travail, optimiser la sécurité sociale et réduire la pauvreté. En février 2001, le Conseil économique et social a entériné des mesures spécifiques visant à améliorer les conditions de travail, la sécurité et l'hygiène, la prévention des risques, la politique de l'emploi, les conditions du marché du travail, l'éducation et la formation (accords sur les programmes "Politique de l'emploi, marché du travail, éducation et formation" et "Conditions de travail, sécurité et hygiène, prévention des accidents du travail"). Le gouvernement a modifié des réglementations de manière à lutter plus efficacement contre le travail au noir. Il a par ailleurs prévu une intensification des contrôles et l'introduction d'incitants destinés à favoriser la transformation de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée ainsi que l'adoption de mesures visant à diminuer le nombre d'arrêts précoces de la scolarité, un programme de double certification et une augmentation des cours de formation professionnelle, tout en développant une vaste stratégie d'apprentissage tout au long de la vie.

Le rapport de Cardiff de 2001 sur le Portugal décrit l'évolution du **marché des produits et de l'économie de la connaissance**. Le troisième cadre communautaire d'appui (CCA) est actuellement sur le point d'être mis en œuvre. Il se concentrera sur la résorption des problèmes structurels, tels que la promotion de la compétitivité des entreprises, la modernisation des PME et l'introduction des nouvelles technologies. Le gouvernement multiplie les efforts dans le domaine des investissements en R&D, dans le cadre notamment du nouveau programme intégré d'aide à l'innovation, de la formation avancée des ressources humaines en sciences et en technologies et des initiatives destinées à favoriser la coopération entre chefs d'entreprises et centres de R&D. En outre, il a modifié le régime des incitants fiscaux destinés à favoriser la R&D dans les entreprises. Enfin, dans le secteur des TIC, il a tenu à améliorer la certification des compétences et les efforts de formation.

Eu égard à la libéralisation du secteur de l'énergie, le Portugal a transposé les directives sur les règles communes de libéralisation du marché du gaz naturel et de la création de réserves de produits pétroliers en janvier 2001. La libéralisation du marché de l'électricité est en cours (modification des réglementations en vigueur). Les efforts de libéralisation pourraient entraîner une baisse des tarifs du transport et de la distribution dans le secteur de l'électricité. Enfin, on observe une meilleure transposition de la législation communautaire (2,5 % pour une moyenne européenne de 2 % en novembre 2001), une tendance qui se maintient depuis plusieurs années.

Selon le rapport de Cardiff, le développement du **marché du capital-risque** a été stimulé par l'introduction de lignes de crédit spécifiques, dans le cadre du 3^e CCA. Les institutions de capital-risque peuvent désormais déduire jusqu'à 100 % de leurs bénéfices. D'autres mesures fiscales ont été prises. Quant aux recommandations relatives à la législation sur les faillites,

c'est-à-dire à l'adaptation de la loi sur les liquidations en faveur des systèmes économiques et sociaux, aucune proposition de loi n'a encore été avancée⁸⁰.

5.13. Finlande

En ce qui concerne la **politique budgétaire**, la Finlande semble obtenir l'équilibre des finances publiques escompté, soit 4,7 % du PIB, malgré une révision importante des objectifs de croissance du PIB en 2001 (le programme de stabilité mis à jour en 2000 prévoyait une croissance de 4,2 %, alors que les derniers chiffres n'indiquent qu'une croissance réduite à 0,5 à 0,6 %). Cela étant, les postes des recettes et des dépenses publiques ont tous les deux nettement progressé par rapport aux objectifs fixés dans le nouveau programme de stabilité. En outre, des problèmes structurels subsistent sur le marché du travail. La forte dépendance de l'économie finlandaise vis-à-vis du seul secteur des télécommunications a eu des répercussions très négatives sur ses performances économiques en 2001.

Quant à l'évolution économique en 2002, le gouvernement est moins optimiste qu'auparavant. Face aux faibles perspectives de croissance à l'échelle mondiale, il a réduit ses prévisions de moitié et table sur une croissance du PIB de 1,6 %. Il semble néanmoins que la baisse des exportations soit désormais enrayée. Selon la mise à jour du programme de stabilité, la demande intérieure devrait progresser de quelque 2 % et la production d'environ 1,5 %. Par contre, l'emploi devrait se stabiliser et le chômage augmenter légèrement. Le taux d'emploi moyen devrait s'élever à 67,5 % de la population active et le taux de chômage à 9,5 %⁸¹.

Le programme de stabilité de 2001 prévoit que l'excédent des finances publiques de 2001 correspondra à 1,9 % du PIB (avec un équilibre à 2,6 % du PIB). Cela marque une chute importante par rapport à l'excédent de 2000 (3,5 % du PIB), laquelle s'explique essentiellement par l'évolution du cycle économique. En 2002, les recettes publiques devraient être stables. La diminution des recettes de l'impôt sur les sociétés se poursuivra, mais sera compensée par le fait que l'État central en percevra davantage que les municipalités. Le gouvernement continuera sa politique de réductions fiscales recommandée par les GOPE, malgré la crise⁸². La proposition de budget pour 2002 prévoit en effet des diminutions d'impôt s'élevant à 665 millions d'euros, selon les résultats des négociations collectives de novembre 2000. Le gouvernement y participera à raison de 70 %. Enfin, la compression du ratio brut d'endettement devrait se stabiliser en 2002 et en 2003, avec une légère augmentation de 0,3 % en deux ans, avant de croître à nouveau progressivement en 2004. Cet écart par rapport aux prévisions s'explique essentiellement par la baisse de l'excédent et par la modification de la politique d'investissement des compagnies d'assurance retraite.

L'état du **marché du travail** constitue l'une des principales sources de préoccupations. Malgré une croissance économique élevée au cours de ces dernières années, le chômage est demeuré relativement important. Il a quitté les niveaux de crise plus rapidement que dans d'autres pays, mais il n'en demeure pas moins un problème majeur. Le ministère des finances prévoit qu'il restera à 9 % en 2000 et en 2001. Cela signifie que le taux d'emploi demeurera à 67,5 % en 2002⁸³. L'emploi finlandais a pourtant progressé et atteint des niveaux supérieurs à la moyenne de l'UE. Cela s'explique par le caractère structurel du chômage finlandais. La

⁸⁰ Cf. 4^e rapport de Cardiff - Portugal, novembre 2001.

⁸¹ Mise à jour du programme de stabilité de la Finlande, novembre 2001. Ministère finlandais des Finances, département de l'économie, *Economic Survey*, septembre 2001, p. 4.

⁸² Ministère finlandais des Finances, département de l'économie, *Economic Survey*, septembre 2001, p. 10.

⁸³ Ibid.

croissance de la demande de main-d'œuvre s'observe dans les secteurs des technologies de pointe. Elle ne concerne dès lors pas les travailleurs plus âgés ni les sans-emploi dont les qualifications sont inappropriées. On assiste dès lors à une inadéquation de l'offre et de la demande. Par ailleurs, on note une forte dépendance de la population active vis-à-vis des allocations sociales, une grande pression fiscale sur le travail et une mauvaise répartition des salaires, sans compter les disparités régionales et sectorielles (plein emploi dans certaines régions, taux de chômage disproportionnés parmi les travailleurs peu qualifiés et plus âgés dans d'autres). Les progrès sont lents dans cette matière.

Les recommandations du Conseil pour les années 2000 et 2001 enjoignent la Finlande d'améliorer le fonctionnement du marché du travail par l'introduction de réformes susceptibles d'encourager la réinsertion professionnelle des sans-emploi. La diminution de la fiscalité, qui est très élevée, est considérée comme un instrument important, tout comme la réforme des retraites. Il ne fait aucun doute que l'amélioration du marché du travail constitue la clé de la politique économique du gouvernement. Entré en fonction au printemps 1999, il en a d'ailleurs fait une des pierres angulaires de son programme. Les politiques en faveur de l'emploi s'intègrent à celles des revenus et sont dès lors soumises à des modalités économiques plus vastes. En réponse aux recommandations, le gouvernement finlandais s'est engagé sur la voie de la réforme des systèmes des allocations de retraite et de chômage, selon un processus en trois étapes. Des mesures législatives devraient être adoptées en 2002. Les principales propositions en faveur de l'emploi prévoient avant tout le relèvement de l'âge donnant droit à l'allocation quotidienne complémentaire octroyée après 500 jours de chômage pour les travailleurs âgés de 57 à 59 ans. Pour y avoir droit, les chômeurs devront avoir travaillé pendant cinq ans au cours des quinze dernières années. Les allocations de chômage quotidiennes devraient être octroyées jusqu'à l'âge de 65 ans et, une fois modifiées, les allocations complémentaires devraient remplacer le système actuel. Les mesures proposées visent à prolonger la présence des travailleurs dans la vie active et à remédier ainsi au problème de pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Dans le cadre du plan national d'action adopté au printemps 2001, la politique éducative constitue le principal instrument de cette initiative. Un rapport sur cette question doit être remis au Parlement en 2002.

Dans le domaine du **marché des produits et de l'économie de la connaissance**, la Finlande a progressé très positivement au cours de ces dernières années. Cette économie ouverte a déjà transposé une grande partie de la législation communautaire. Le gouvernement a réagi favorablement aux réformes du marché indiquées dans les recommandations sur les marchés publics dans des secteurs spécifiques tels que la distribution, la construction et les médias. L'un des grands objectifs économiques du gouvernement consiste à préserver les conditions préalables à une croissance économique durable par la mise en œuvre de réformes structurelles sur les marchés des produits, des capitaux et du travail. Le programme de stabilité actualisé en novembre 2001 fait également mention de mesures dans le domaine de la politique industrielle. Parmi les grands centres d'intérêt, il convient de citer les mesures destinées à favoriser la concurrence, à faciliter l'accès au marché et à promouvoir la libre entreprise. Le programme mis à jour montre bien que des efforts ont été réalisés afin de diminuer les subventions sectorielles accordées aux entreprises et de les remplacer par l'éclosion d'un environnement économique propice et des investissements incorporels. Le système d'octroi de subventions aux entreprises a été simplifié et fait désormais l'objet d'un meilleur contrôle et d'études d'incidence.

En ce qui concerne le **marché des capitaux**, les recommandations pour les deux années concernées font état des progrès réalisés. Le marché finlandais des capitaux a connu une croissance aussi rapide que dynamique depuis le milieu des années 1990. Son intensification va de pair avec l'expansion de l'économie finlandaise. Selon le rapport de Cardiff de 2001, le

gouvernement a élaboré de nouvelles règles et de nouvelles réglementations sur le délit d'initiés, sur la base du régime d'autorégulation des marchés. Par ailleurs, la chaîne des services a été renforcée. En 2001, d'autres réformes ont été mises en œuvre sur les marchés financiers, afin notamment d'améliorer les infrastructures boursières et de développer le régime réglementant le cadre opérationnel des entreprises qui proposent des services financiers. Enfin, le gouvernement est sur le point de procéder à la réforme du droit des entreprises non financières d'accepter des fonds de dépôt ainsi qu'à celle du cadre concurrentiel du système de pension obligatoire liée aux revenus⁸⁴.

5.14. Suède

En ce qui concerne la **politique budgétaire**, le gouvernement estime que l'économie et les finances publiques suédoises sont prêtes à faire face au ralentissement de l'économie mondiale. Il n'a prévu aucune mesure d'économie extraordinaire, mais envisage de le faire si la situation économique internationale se détériore, notamment le secteur des TIC⁸⁵. Le principal facteur de réforme serait donc exogène. Les attentats terroristes qui ont frappé les États-Unis ont aggravé la crise. La projection de la croissance du PIB a dû être revue à la baisse (de 3,5 % à 1,7 %) d'une actualisation du programme de convergence à l'autre. Grâce à la bonne santé des finances publiques et à la faiblesse des taux de chômage et d'inflation, le gouvernement estime que la Suède sera relativement épargnée par les aléas de la conjoncture économique internationale⁸⁶. Cela étant, la couronne suédoise a perdu de la valeur par rapport à l'euro en 2001, même avant le 11 septembre, mais son cours devrait remonter en 2002.

En 1997, la Suède s'est dotée de l'objectif à moyen terme de porter son excédent budgétaire à une moyenne de 2 % du PIB durant le cycle économique, ce qui présuppose que les dépenses publiques soient sous contrôle. Le Riksdag a dès lors défini des plafonds à ne pas dépasser sans l'adoption d'une résolution idoine⁸⁷. L'objectif des 2 % du PIB a été maintenu depuis lors. Le programme de convergence actualisé prévoit des prêts nets de 2,1 % du PIB en 2002, de 2,2 % en 2003 et de 2,3 % en 2004. Le gouvernement suédois se montre ainsi plus optimiste que la Commission (dans ses prévisions de l'automne) et que l'OCDE. Il estime qu'une politique budgétaire discrétionnaire contribuera à 1,7 % du PIB et que les réformes de la fiscalité et des dépenses augmenteront le revenu disponible de 1,4 % du PIB. Selon le nouveau programme de convergence, les dépenses publiques diminueront cependant légèrement au cours des trois prochaines années.

On peut affirmer que la Suède a appliqué correctement les recommandations générales des GOPE 2000 et 2001. Elle a bien progressé sur la voie de l'application des orientations spécifiques. Elle a notamment pris des mesures afin d'alléger la charge fiscale. En 2000 comme en 2001, elle a réduit l'impôt sur les bas et moyens salaires (cette réduction a été obtenue en trouvant une compensation pour les contributions individuelles affectées au financement des retraites liées aux revenus et des retraites complémentaires et en relevant le plafond de l'impôt national sur le revenu de façon à diminuer le nombre de contribuables concernés) et continuera dans cette voie. Les réductions fiscales effectuées en 2000 et en 2001 représentent quelque 1,5 % du PIB. La Suède est restée fidèle à la stratégie visant à maintenir un excédent important et une dette publique en diminution. Le gouvernement a

⁸⁴ Cf. 4^e rapport de Cardiff - Finlande, novembre 2001, p. 21.

⁸⁵ Ministère suédois des Finances, "Regeringens proposition Prop. 2001/02:1 Budgetpropositionen för 2002", Finansdepartementet, Stockholm, 2001.

⁸⁶ Ringholm B., "Vi räknar med ökad tillväxt", *Dagens Nyheter*, Stockholm, 20 septembre 2001.

⁸⁷ Cf. ministère suédois des Finances, "Sweden's Convergence Programme 1998-2001", Stockholm, décembre 1998.

souligné toute l'importance de la modération salariale auprès des partenaires sociaux. Il a institué un organe de médiation en l'an 2000 afin de trouver des solutions négociées aux conflits du travail et d'optimiser l'efficacité du processus de formation des salaires.

Plusieurs nouvelles initiatives ont été introduites dans la loi sur le budget de 2002⁸⁸ qui a été présentée en septembre 2001: diminution de l'impôt sur le revenu (cette réduction a elle aussi été obtenue en trouvant une compensation pour les contributions individuelles affectées au financement des retraites liées aux revenus et des retraites complémentaires et en relevant le plafond de l'impôt national sur le revenu), diminution de l'impôt sur les biens immobiliers, diminution de l'impôt sur les valeurs mobilières (en relevant le plafond), baisse de la liaison des frais de garde d'enfants aux revenus (fixation d'un plafond, également en vue de favoriser l'insertion professionnelle et de lutter contre la pauvreté) et baisse de la TVA sur les livres. Le revenu disponible des ménages devrait croître de 2,7 % en 2002. Les taxes touchant l'énergie, le dioxyde de carbone et les déchets augmenteront cependant, dans le cadre du programme de fiscalité écologique. Les réductions fiscales proposées doivent contribuer à accroître le revenu disponible des ménages et, partant, la consommation et l'épargne. La fédération patronale, l'opposition de centre droit et certains économistes bancaires affirment cependant que la loi sur le budget s'est trop focalisée sur les ménages et qu'elle ne s'est pas suffisamment intéressée aux entreprises⁸⁹.

Les recommandations afférentes au fonctionnement du **marché du travail** et à la nécessité de réduire la charge fiscale qui pèse sur le travail sont sujettes à controverse au sein du gouvernement. La Suède est en effet invitée à plusieurs reprises à poursuivre la réforme de la fiscalité et de la sécurité sociale afin de favoriser l'insertion professionnelle et d'alléger la pression fiscale sur les bas salaires. Il semble que les réductions fiscales introduites en 2000 et en 2001 ne soient pas suffisantes aux yeux de la Commission et du Conseil. Certes, le coût total du travail a augmenté en 2001⁹⁰. En février 2001, le gouvernement a mis en œuvre une réforme de l'assurance chômage. Dans les formes, les nouvelles règles sont moins strictes, mais, dans la pratique, elles sont censées être plus efficaces (les anciennes règles n'ayant pas été appliquées uniformément). La pression exercée sur la mobilité professionnelle et géographique des chômeurs s'est intensifiée par le durcissement des règles d'octroi des allocations. La Suède a également adopté une approche à long terme de la lutte contre la pauvreté et contre les effets marginaux. Il n'en reste pas moins que la politique de l'emploi constitue le domaine où la Suède est le moins en accord avec l'Union européenne.

La nécessité de diminuer l'impôt est une recommandation qui est adressée chaque année à la Suède, mais dont le principe même est contesté, parce que le gouvernement suédois estime que l'impôt est une compétence nationale. En 2000, la Suède a reçu la recommandation, dans le cadre de la politique de l'emploi, de se fixer un objectif de réduction d'impôt. Elle n'y a pas répondu. En effet, le gouvernement suédois estime que la fixation d'objectifs européens en matière de fiscalité est en contradiction avec le principe de subsidiarité. En outre, l'application d'une fiscalité forte est un choix politique. On lit dans le plan d'action national 2000 que le premier objectif de l'impôt est de financer la sécurité sociale et que, ce faisant, il

⁸⁸ Cf. ministère des Finances, "Regeringens proposition Prop. 2001/02:1 Budgetpropositionen för 2002, Finansdepartementet, Stockholm, 2001.

⁸⁹ Cf. *Dagens Industri*, 21 septembre 2001.

⁹⁰ Cf. Junestav M., "Labour Cost Reduction, Taxation and Employment. The Swedish Case", document de travail préparé pour le séminaire SALTSA, "The Transposition of European "Soft" Social Policy Measures at National Level", Bruxelles, 2001.

contribue à la justice sociale⁹¹. Par ailleurs, la Suède émet des objections quant à la façon dont le niveau d'imposition est mesuré sur le territoire de l'UE. Elle estime que la taille de la fonction publique d'un pays ou l'ampleur de ses dépenses publiques ne sont pas des matières à débattre au niveau communautaire, pas plus que la structure de l'impôt. Autre motif de contestation: l'OCDE considère que la Suède réglemente d'une manière trop stricte le marché du travail. Pour sa part, le gouvernement suédois ne pense pas qu'un nouvel assouplissement soit nécessaire. En conclusion, même si elle n'est pas soutenue par l'ensemble des acteurs nationaux, l'orientation stratégique qui consiste à diminuer la fiscalité et à modifier le système d'imposition et de sécurité sociale afin de lutter contre la pauvreté et les effets marginaux peut être partiellement considérée comme le résultat de la politique de convergence économique de l'Union européenne.

En ce qui concerne la réforme en faveur du **marché des produits et de l'économie de la connaissance**, la Suède est une pionnière dans l'ouverture des marchés à la concurrence, notamment dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications, des services postaux et des transports (taxi, autobus, chemins de fer, transport aérien national). Elle est également à la pointe du progrès en ce qui concerne la production de TIC, l'utilisation d'Internet et le développement de nouveaux marchés financiers (fonds d'épargne, etc.). Elle a renforcé sa politique de la concurrence, mais, à en juger par la situation actuelle, force est de constater que les objectifs de cette réforme n'ont pas été atteints. Les consommateurs n'ont pas encore bénéficié des libéralisations du marché dans la mesure escomptée, du moins pas en termes de diminution des prix. La concentration s'est accrue dans certains secteurs, là où les entreprises se préparent à affronter le marché européen, avec pour conséquence qu'elles occupent désormais une position de plus en plus dominante en Suède, notamment dans le secteur de l'électricité, du pétrole et de la banque. Que la libéralisation ne profite pas automatiquement aux consommateurs, voilà une leçon qui pourrait être mise à profit dans d'autres pays. On lit pourtant dans le rapport national de Cardiff pour 2000 que la dérégulation du marché des télécommunications et de l'électricité a contribué à diminuer l'inflation de 0,3 % en 1999 et qu'elle a dès lors entraîné des gains considérables pour l'économie suédoise. En effet, les prix pratiqués en Suède dans ces deux secteurs sont inférieurs aux moyennes européennes⁹².

En revanche, les recommandations relatives à la réforme structurelle des marchés des produits, des services et des capitaux concordent avec la politique générale du gouvernement suédois. En ce qui concerne le marché des produits, la Suède a été invitée à accroître la concurrence dans certains secteurs, comme le commerce de détail et de gros et la construction. L'Union européenne lui recommande également de continuer à améliorer les conditions de la concurrence dans le domaine du transport aérien et des produits pharmaceutiques et à optimiser l'efficacité de sa procédure de passation des marchés publics et de l'offre de services publics. Le gouvernement suédois a pris les mesures correspondantes, mais celles-ci n'ont pas toujours eu les effets escomptés en 2001. Cependant, dans son rapport sur la mise en œuvre des GOPE 2000, la Commission estime que l'ouverture de la procédure de passation des marchés publics est insuffisante et que l'efficacité des services publics peut

⁹¹ Selon Junestav, le refus de fixer un objectif fiscal est aussi le résultat d'une théorie économique qui nie l'existence de liens entre l'impôt et l'emploi. Cf. Junestav M., "Labour Cost Reduction, Taxation and Employment. The Swedish Case", document de travail préparé pour le séminaire SALTSA, "The Transposition of European "Soft" Social Policy Measures at National Level", Bruxelles, 2001.

⁹² Regeringskansliet, Näringsdepartementet, "Benchmarking av näringspolitiken 2001. Indikatorer inom åtta områden som påverkar ekonomisk tillväxt", *Departementsserien (Ds) n° 2001:20*, Stockholm, 2001. Sur la politique de réforme structurelle en Suède, voir Jacobsson K., "The Cardiff Process of Structural Reform in Sweden", document présenté lors du séminaire de l'ISE "Structural reform in Europe. A Trade union perspective on the Cardiff Process", Bruxelles, 2001.

encore être améliorée. La création d'une commission permanente chargée des questions de qualité et de développement dans le domaine des marchés publics est désormais prévue pour 2002.

En ce qui concerne le **marché des capitaux**, des progrès ont été réalisés du point de vue de l'adaptation du cadre fiscal de manière à développer le marché du capital-risque et à favoriser l'investissement et l'esprit d'entreprise. Le gouvernement a créé une commission chargée de contrôler le respect des règles fiscales sur les dividendes et les bénéfices du capital. L'impôt sur les sociétés et sur le capital est actuellement simplifié, également dans le but de favoriser l'investissement et la libre entreprise. La modification de la législation sur les faillites est prévue pour le début 2002 et s'inspirera des propositions de la commission sur le droit de propriété.

5.15. Royaume-Uni

Sur le plan de la **politique budgétaire**, la position du gouvernement britannique est très confortable: le budget est en excédent, la dette publique est peu élevée et les engagements à long terme dans le domaine des pensions sont très raisonnables. Le gouvernement est parvenu à cette situation malgré un niveau de fiscalité relativement bas. Au cours des deux prochains exercices, il orientera sa politique budgétaire en fonction d'un plan ambitieux destiné à stimuler les dépenses publiques. Il ne dérogera cependant pas à sa première priorité, qui est la stabilité macro-économique: les dépenses du secteur public devraient atteindre 37,2 % du PIB en 2002-2003, tandis que la dette publique devrait être ramenée à 36,6 % du PIB pour 2005-2006. L'évolution la plus marquante sera l'accroissement des dépenses publiques, qui se concentreront sur l'éducation et la santé et, subsidiairement, sur les transports. Le gouvernement est effectivement préoccupé par le piètre état des services publics.

À l'issue de l'exercice 2000-2001, le budget britannique devait afficher un excédent de 2,0 % du PIB. Le programme de convergence de décembre 2001 prévoit néanmoins un déficit de 0,3 % du PIB en 2001-2002, en raison de la diminution des recettes fiscales due au ralentissement de la croissance, du gonflement des dépenses courantes et d'une augmentation notable des investissements de l'État. Entre les exercices 2002-2003 et le terme de la période prévisionnelle (2006-2007), le déficit public devrait évoluer autour de 1 % du PIB. Ces chiffres concordent avec ceux du code de stabilité budgétaire et avec le mécanisme de la "règle d'or", parce que le taux d'emprunt est nettement inférieur au niveau des investissements nets, qui a fortement augmenté. Cependant, le gouvernement britannique, d'une part, et la Commission et le Conseil, d'autre part, ne partagent pas la même interprétation quant la cohérence de cette situation avec l'objectif du pacte de stabilité et de croissance, qui vise l'équilibre ou l'excédent budgétaire à moyenne échéance. Sur tous les autres plans, le Royaume-Uni respecte dans les grandes lignes les recommandations générales des GOPE.

En ce qui concerne les investissements publics, les GOPE 2000 encourageaient le Royaume-Uni à accroître substantiellement la proportion des investissements fixes par rapport au PIB. La Commission a admis ultérieurement que le pays avait bel et bien progressé dans ce sens, avec une hausse de cette proportion de 0,4 % en 1999-2000 à 0,7 % en 2000-2001, à la suite de la seconde révision budgétaire générale entreprise par le gouvernement. Les GOPE 2001 invitent le Royaume-Uni à faire mieux encore, et en tout cas à honorer son engagement de doubler le pourcentage des investissements publics (nets d'amortissements) par rapport au

PIB durant la période comprise entre 2000-2001 et 2003-2004. Les dernières analyses statistiques des dépenses publiques (PESA) indiquent que le pays est sur la bonne voie⁹³.

Pour ce qui est du **marché du travail**, les GOPE préconisent des politiques actives destinées à stimuler l'employabilité des catégories défavorisées, en particulier les jeunes sans emploi et les chômeurs de longue durée. Elles soulignent aussi la nécessité de réformer la politique passive du marché de l'emploi de manière à réduire les effets dissuasifs du travail. Elles invitent plus spécialement le Royaume-Uni à agir sur la dimension "spatiale" du chômage, afin de diminuer la proportion de ménages dont aucun membre ne travaille. Elles encouragent également le gouvernement à créer les conditions propices à l'insertion des chômeurs dans la vie active au cours de leurs douze premiers mois de chômage. C'est dans cette optique que le gouvernement a étendu son *new deal* aux groupes cibles les plus vulnérables. Parallèlement, un mécanisme qui combine des prestations à des conseils à l'embauche fait l'objet d'une mise en œuvre expérimentale. À ce stade encore précoce, le *new deal* récolte un franc succès: depuis 1998, 305 240 jeunes chômeurs ont trouvé un emploi et le chômage des jeunes est à 75 % de son niveau de 1997⁹⁴.

En plus de leur insistance en faveur de politiques plus actives sur le marché du travail, les GOPE 2000 et 2001 recommandaient aux États membres en général et au Royaume-Uni en particulier de réformer leurs systèmes d'imposition et de prestations de façon à multiplier les incitants au travail. C'est dans ce but que le gouvernement britannique a élaboré son programme *Welfare to Work*, dont la pièce maîtresse est le crédit d'impôt en faveur des ménages actifs (WFTC), qui garantit à ces ménages un revenu minimum supérieur au minimum salarial, qui augmente l'abattement fiscal pour les frais de garde d'enfants et qui abaisse les taux marginaux d'imposition. Des études indiquent d'ores et déjà que ce mécanisme augmentera modestement l'offre générale de main-d'œuvre⁹⁵. C'est en tout cas de bon augure pour le crédit d'impôt aux ménages actifs et sans enfants, qui devrait entrer en vigueur en 2003. Le gouvernement a aussi encouragé la mise au travail des salariés à bas revenu en fixant le taux initial d'imposition sur le revenu à 10 % en mai 1999, en élargissant la tranche de revenu concernée dans le budget 2001 et en abaissant le taux d'imposition de base à 22 %.

Dans le domaine des **marchés des produits et de l'économie de la connaissance**, les GOPE 2000 invitaient le Royaume-Uni à relancer ses efforts en faveur de la R&D, qui avaient tendance à s'essouffler. Le gouvernement a réagi par une refonte de sa politique en la matière, en rédigeant son livre blanc sur la science et l'innovation (juillet 2000), qui prévoit des investissements de l'ordre de 1 milliard de livres dans l'infrastructure scientifique ainsi qu'un budget de 140 millions de livres pour améliorer les relations entre les entreprises et les milieux de la recherche. La révision budgétaire de 2000 a débloqué 725 millions de livres supplémentaires en faveur du budget scientifique pour la période allant de 2001-2002 à 2003-2004.

La société de la connaissance implique que tout un chacun ait les moyens et les qualifications nécessaires pour bénéficier des technologies de l'information. Les GOPE 2000 évoquaient l'objectif d'améliorer l'accès à haute vitesse et à faible coût à Internet. Les frais de connexion

⁹³ Ministère des Finances, "Public Expenditure Statistical Analyses", document présenté au Parlement en avril 2000, Imprimerie nationale, Londres, 2001.

⁹⁴ Cf. Riley R. et Young G., "Does welfare-to-work policy increase employment?: Evidence from the UK New Deal for Young People", National Institute for Economic and Social Research, *Discussion Paper* n° 183, Londres, 2001.

⁹⁵ Cf. Blundell R. et Reed H., "The Employment Effects of the Working Families Tax Credit", The Institute for Fiscal Studies, *Briefing Note* n° 6, Londres, 2000.

aux heures creuses sont peu élevés au Royaume-Uni, mais le développement de l'accès à grande vitesse a été lent et inégal et les coûts des connexions à large bande restent importants. Les mesures prises par le gouvernement n'ont eu que peu d'effet jusqu'ici. Les GOPE 2001 recommandaient d'étoffer l'offre de personnel qualifié. Le gouvernement y a répondu via la *new deal*, qui contient des mesures destinées à doter les chômeurs de qualifications abondamment demandées. Il est également occupé à se conformer à la recommandation des GOPE 2000 sur l'accès des écoles à Internet.

Pour améliorer l'efficacité des marchés des produits, les GOPE recommandaient une intensification de la concurrence, une politique plus énergique en la matière et des mesures de libéralisation. Elles invitaient en particulier le Royaume-Uni à stimuler la concurrence dans les services bancaires de détail, la vente de voitures et les services postaux, et à réorganiser son système de transport. Le gouvernement britannique a pris une série d'initiatives dans ce sens. Il a ainsi restructuré en profondeur sa politique de la concurrence. La loi de 1998 sur la concurrence, dont les principales dispositions sont entrées en vigueur en 2001, concrétise le rapprochement entre les procédures britanniques et communautaires. Le livre blanc du gouvernement sur la productivité et la politique d'entreprise (juillet 2001) prévoit une nouvelle réforme de la politique de la concurrence.

Déjà bien ancrée dans l'économie britannique, la libéralisation sera étendue aux services postaux et aux marchés de l'énergie. La nouvelle loi sur les services postaux entrée en vigueur en juillet 2000 stimule la concurrence dans ce secteur, tandis que la loi sur les services d'utilité publique, également promulguée en 2000 pour encourager une concurrence efficace sur les marchés libéralisés du gaz et de l'électricité, instaure un nouvel organisme de réglementation de ces marchés. Le Conseil Ecofin a salué les progrès du Royaume-Uni dans ce domaine, tout en critiquant son manque de coordination dans les procédures de marchés publics des entités actives dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, car le pays est en infraction par rapport à la directive 98/4/CE. La Commission a d'ailleurs saisi la Cour européenne de justice de la question.

Les transports restent effectivement un secteur problématique. La stratégie à long terme déployée depuis juillet 2000 n'a donné jusqu'ici que peu de résultats. Malgré la mise en œuvre d'une approche intégrée et une augmentation des investissements de l'ordre de 75 %, le secteur demeure marqué par de nombreuses années de sous-investissement. La fiabilité du réseau ferroviaire et du métro londonien ne cesse de se détériorer et d'aucuns doutent de la viabilité des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour réaliser les investissements nécessaires. Cette situation a encore été aggravée par la faillite de Railtrack en octobre 2001, la société qui avait racheté le réseau de voies ferrées et de gares.

Les GOPE 2001 recommandaient au Royaume-Uni de réformer son **marché des capitaux** dans le sens d'une meilleure efficacité et d'une intégration accrue. Elles invitaient le gouvernement à prendre des mesures pour réduire la forte proportion de faillites parmi les PME et pour remédier à quelques lacunes du marché des capitaux, notamment celle qui limite les investissements des fonds de pension dans le capital à risque. Le rapport Myner sur les investissements institutionnels publié en mars 2001 propose des solutions à ce problème. Le gouvernement a, par exemple, adopté sa recommandation de remplacer le critère minimum de financement par un système moins centré sur les investissements dans les titres britanniques.

En ce qui concerne les services bancaires de détail, la loi sur les services et les marchés financiers a obtenu la sanction royale en juin 2000. Elle prévoit la mise en place d'une autorité réglementaire pour l'ensemble du secteur, au lieu d'avoir des instances distinctes pour les différents services financiers, comme c'était le cas auparavant. Cette loi devrait donc instaurer un niveau cohérent de protection des consommateurs pour tous les organismes

financiers. Le respect des droits des consommateurs est également du ressort d'un médiateur chargé de l'ensemble du secteur financier.

Chapitre VI – *APERCU DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DANS LES PAYS CONCERNÉS*

Le tableau ci-après synthétise la mise en œuvre par les États membres des recommandations contenues à leur sujet dans les grandes orientations des politiques économiques. Il ne porte pas sur les recommandations complémentaires contenues dans les avis du Conseil Ecofin sur les programmes de stabilité et de convergence pour 2000-2001, car la plupart répètent simplement les recommandations plus précises dans les GOPE.

Ce tableau utilise les critères d'évaluation adoptés par la Commission dans son rapport sur la mise en œuvre des GOPE. Une lecture attentive de ce document ne permet cependant pas de bien cerner la différence entre la mise en œuvre "partielle" et la mise en œuvre "en cours". La mise en œuvre partielle désigne une mesure dont l'application est incomplète, mais elle peut aussi désigner les recommandations qui comportent plusieurs mesures, tandis que la mise en œuvre en cours désigne également les situations où les recommandations se réfèrent à un processus en voie de réalisation, par exemple "la poursuite du développement des marchés de capitaux à risques".

Tableau 6.1. Aperçu synthétique de la mise en œuvre des recommandations des GOPE 2001 dans les pays concernés

<i>État membre</i>	<i>Domaine</i>	<i>Nombre de recommandations spécifiques</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Aucune mise en œuvre</i>
Belgique	Politique budgétaire	4	1	2		1
	Marchés du travail	3		3		
	Marchés des produits, économie de la connaissance	3		3		
	Marchés des capitaux	1		1		
Danemark	Politique budgétaire	3	1	2		
	Marchés du travail	1			1	
	Marchés des produits, économie de la connaissance	2			2	
	Marchés des capitaux	1			1	
Allemagne	Politique budgétaire	4		1	1	2
	Marchés du travail	3		2		1
	Marchés des produits, économie de la connaissance	3		1	2	
	Marchés des capitaux	1			1	
Grèce	Politique budgétaire	4		3		1
	Marchés du travail	4		2	1	1
	Marchés des produits, économie de la connaissance	5		3	2	
	Marchés des capitaux	1		1		
Espagne	Politique budgétaire	3	1	2		
	Marchés du travail	3		2	1	
	Marchés des produits, économie de la connaissance	2			2	
	Marchés des capitaux	1			1	
France	Politique budgétaire	3		2		1
	Marchés du travail	3	1	2		
	Marchés des produits, économie de la connaissance	4			2	2
	Marchés des capitaux	1		1		
Irlande	Politique budgétaire	4		4		
	Marchés du travail	2	1	1		
	Marchés des produits, économie de la connaissance	3		1	2	
	Marchés des capitaux	1			1	
Italie	Politique budgétaire	4		2	1	1
	Marchés du travail	3		2		1
	Marchés des produits, économie de la connaissance	4		4		
	Marchés des capitaux	1				1

Tableau 6.1. Aperçu synthétique de la mise en œuvre des recommandations des GOPE 2001 dans les pays concernés (suite)

<i>État membre</i>	<i>Domaine</i>	<i>Nombre de recommandations spécifiques</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Aucune mise en œuvre</i>
Luxembourg	Politique budgétaire	2	2			
	Marchés du travail	1	1			
	Marchés des produits, économie de la connaissance	1			1	
	Marchés des capitaux	0				
Pays-Bas	Politique budgétaire	3	2		1	
	Marchés du travail	1			1	
	Marchés des produits, économie de la connaissance	2			2	
	Marchés des capitaux	1			1	
Autriche	Politique budgétaire	3	1	1	1	
	Marchés du travail	1		1		
	Marchés des produits, économie de la connaissance	2			2	
	Marchés des capitaux	1			1	
Portugal	Politique budgétaire	3			1	2
	Marchés du travail	2		1	1	
	Marchés des produits, économie de la connaissance	5			5	
	Marchés des capitaux	1		1		
Finlande	Politique budgétaire	3		2	1	
	Marchés du travail	2			2	
	Marchés des produits, économie de la connaissance	2		1	1	
	Marchés des capitaux	1			1	
Suède	Politique budgétaire	3	1	1	1	
	Marchés du travail	2		1	1	
	Marchés des produits, économie de la connaissance	2			2	
	Marchés des capitaux	1			1	
Royaume-Uni	Politique budgétaire	3		1	1	1
	Marchés du travail	1	1			
	Marchés des produits, économie de la connaissance	2			2	
	Marchés des capitaux	1			1	
Synthèse générale	Politique budgétaire	49	9	23	8	9
	Marchés du travail	32	4	17	8	3
	Marchés des produits, économie de la connaissance	42	0	13	27	2
	Marchés des capitaux	14	0	4	9	1

PARTIE III – LA CONVERGENCE ET LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

Chapitre VII – LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE MONDIALE

Entité économique de premier plan, l'Union européenne n'est pas à l'abri de l'influence de l'évolution de la conjoncture économique mondiale. L'an dernier, cette influence a été défavorable, notamment en raison de l'entrée en récession des États-Unis et du Japon à la fin 2000, qui s'est accompagnée d'une flambée cyclique des prix du pétrole, qui a alimenté l'inflation dans de nombreux pays. L'incertitude quant à la gravité et à la durée de la crise américaine, tragiquement aggravée par les événements du 11 septembre 2001, a rendu plus difficile l'élaboration de prévisions macro-économiques qui, pour la plupart, ont versé petit à petit dans le pessimisme au cours de la seconde moitié de 2001. Cependant, les autorités monétaires de part et d'autre de l'Atlantique ont pris des mesures décisives et les paramètres fondamentaux des économies concernées sont demeurés relativement sains, de sorte qu'on peut affirmer que le ralentissement sera de courte durée. Les dernières prévisions confirment d'ailleurs ces perspectives de relance.

Tableau 7.1. Les prévisions économiques générales: aperçu récent				
	Commission UE	OCDE	FMI	UBS Warburg
UE				
2000	3.3	3.3	3.4	3.3
2001	1.7	1.7	1.7	1.6
2002	1.4	1.5	1.3	1.3
2003	2.9	2.9	-	2.6
États-Unis				
2000	4.2	4.1	4.1	4.1
2001	1.6	1.1	1.0	1.0
2002	0.5	0.7	0.7	0.5
2003	3.4	3.8	-	3.5

Source: Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", Économie européenne, Supplément A, Analyses économiques, n° 11/11, octobre/novembre 2001. OECD, OECD Economic Outlook, n° 70, décembre 2001; FMI, World Economic Outlook December 2001: The Global Economy After September 11, Fonds monétaire international, Washington DC, 2001; UBS Warburg, Review of 2001, UBS Warburg, Londres, 2001

Le ralentissement de l'économie américaine entamé au cours du dernier trimestre 2000 et la déstabilisation du contexte géopolitique qui a suivi les événements du 11 septembre ont nettement influencé les perspectives de croissance de l'économie européenne. Quatre *mécanismes de transmission* ont canalisé l'onde de choc des attentats du 11 septembre sur la conjoncture économique planétaire⁹⁶. Le premier a trait aux pertes en vies humaines, à la destruction de bâtiments et aux perturbations des secteurs de l'aviation, du tourisme et des loisirs. Le second est la perte de confiance des consommateurs et des investisseurs quant aux perspectives de croissance. Le troisième est lié à la réaction des marchés financiers à l'incertitude économique grandissante. Enfin, le quatrième est associé à l'évolution des marchés des matières premières, dont les prix, en particulier ceux du pétrole, ont diminué à

⁹⁶ FMI, "The IMF World Economic Outlook, The Global Economy After September 11", *Fonds monétaire international*, Washington DC, décembre 2001.

mesure que la demande baissait. Les répercussions nettes de ces éléments sur l'économie européenne sont le motif principal qui a poussé la Commission à réviser ses prévisions économiques en profondeur entre le printemps et l'automne 2001, à la suite de quoi elle a réduit ses perspectives de croissance pour 2001 et 2002 de 1,2 et 1,6 % respectivement.

Malgré les incertitudes qui subsistent parmi les prévisionnistes à propos des perspectives de croissance économique dans l'Union européenne et du moment où elle interviendra, il est quasiment certain que le comportement de l'économie américaine influencera cette situation. On constate à la lecture du tableau 7.1 que les prévisionnistes sont pratiquement unanimes pour annoncer que la récession américaine atteindra son plancher au début de 2002, avec un taux de croissance compris entre 0,5 et 0,7 %. Ensuite, la relance devrait être spectaculaire, puisque la croissance devrait retrouver son niveau de 2000 dès 2003. L'économie européenne devrait suivre une évolution semblable: de 1,3 à 1,5 % en 2002, le taux de croissance devrait remonter entre 2,6 et 2,9 %. Sous l'angle macro-économique, les turbulences géopolitiques qui ont suivi les attentats du 11 septembre auront donc prolongé la récession économique à court terme en renforçant les incertitudes conjoncturelles préexistantes, mais elles n'affecteront probablement pas le potentiel de croissance à moyen terme des économies industrielles avancées.

Chapitre VIII – *L'OBJECTIF DE LA CONVERGENCE*

L'article 2 du traité instituant la Communauté européenne énonce, parmi les objectifs de celle-ci, la mission de promouvoir "un haut degré de convergence des performances économiques". Cette convergence n'est pas seulement un objectif *intrinsèque* de la Communauté, elle a également servi de *critère d'admission* à la troisième et dernière phase de l'Union économique et monétaire et elle reste d'ailleurs une condition à remplir pour les futurs candidats à l'adoption de la monnaie unique. C'est dans ce contexte de l'UEM que l'Union a étoffé cette notion de convergence. Essentiellement, elle implique le respect des quatre critères cités à l'article 121 du traité et se définit en fonction d'eux:

- la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix;
- le caractère soutenable de la situation des finances publiques;
- le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre;
- le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre et de sa participation au mécanisme de change du système monétaire européen, qui se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme.

L'objectif de la convergence est encouragé au niveau communautaire par la coordination plus étroite des politiques économiques des États membres en général, et en particulier par les grandes orientations des politiques économiques et le processus de surveillance multilatérale (article 99, paragraphe 3 du traité).

En mars 1998, l'Institut monétaire européen – le prédécesseur de la Banque centrale européenne – a publié un rapport sur la convergence, conformément à l'article 109, paragraphe j, du traité CE, en vue de mesurer l'ampleur et la durabilité de la convergence économique à l'intérieur de l'Union européenne. À l'époque, douze États membres sur les quinze respectaient les quatre critères susmentionnés. Les trois autres, le Royaume-Uni, la Grèce et la Suède, qui ne participaient pas au mécanisme de change, ne respectaient pas le critère sur les taux de change nominaux, tandis que la Grèce n'était pas en ordre non plus sur le plan de la stabilité des prix, des taux d'intérêt à long terme et de la viabilité budgétaire. Du

point de vue de l'adhésion à l'UEM, la situation actuelle en matière de convergence est largement analogue à celle de 1998, à la seule exception de la Grèce, dont la BCE a constaté, dans son rapport de mai 2000 sur la convergence, qu'elle se conformait désormais aux quatre critères, ce qui lui a permis de devenir le douzième participant à la phase trois de l'UEM au 1^{er} janvier 2001.

La convergence des performances économiques étant un objectif intrinsèque de l'Union, elle est loin d'être acquise une fois pour toutes. Alors que l'interdépendance économique s'accroît de jour en jour dans l'UE, elle reste en permanence d'actualité pour assurer une croissance durable et non inflationniste et pour le bon fonctionnement de l'UEM, ce qui soulève la question du niveau de convergence des participants comme des non-participants à l'Union monétaire. Les critères de Maastricht peuvent donc continuer à servir d'indicateurs de mesure de cette convergence.

8.1. Le maintien de la stabilité des prix

Le tableau 8.1.1 présente l'évolution annuelle des prix à la consommation au cours des dix dernières années. On constate, sans surprise, une nette convergence vers la stabilité des prix dans la période de préparation à l'UEM: le taux d'inflation moyen s'est réduit de 4,4 % pour la période 1991-1995 à 1,5 % à la veille de l'UEM. Sur la même période, l'écart standard est passé de 4,4 à 0,7 %, preuve de la convergence des prix vers des niveaux plus stables. Les craintes d'un retour de manivelle ne se sont pas confirmées et cette tendance s'est maintenue dans les premières années d'existence de l'union monétaire. À l'horizon prévisionnel, le taux moyen d'inflation devrait rester aux alentours de 2 %, tandis que l'écart standard par rapport à cette moyenne devrait descendre à 0,4 %. À long terme et sur la base du passé récent, cette situation reflète bel et bien la stabilité des prix et une étroite convergence. Certes, des pressions inflationnistes modérées ont été enregistrées sur la toile de fond d'un euro faible et de prix pétroliers en hausse, de sorte que les prix à la consommation ont augmenté de 2,6 et de 2,9 % en 2000 et en 2001. Cependant, les prévisions de la Commission comme celles de l'OCDE indiquent que ces pressions se tasseront au cours des deux prochaines années, à la suite de la chute brutale des prix du pétrole et du ralentissement de la croissance économique. Le rythme de ce mouvement dépendra évidemment aussi du raffermissement de la monnaie unique sur les marchés monétaires internationaux.

Au niveau des États membres, les trois pays qui connaissaient les taux d'inflation les plus élevés en 2000 (l'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal) devraient mieux contenir ce phénomène. Les Pays-Bas annoncent une baisse de leur inflation de 5,2 % en 2000 à 1,9 % en 2001. En Irlande, l'effet de la croissance économique fulgurante sur la hausse des prix devrait progressivement s'atténuer: les prévisions laissent entrevoir un recul de l'inflation de 5,3 % en 2000 à un taux compris entre 3,2 et 2,9 % en 2003.

8.2. Le maintien de la stabilité budgétaire

Les tableaux 8.2.1 et 8.2.2 fournissent un large aperçu de l'évolution des finances publiques des États membres depuis dix ans. Ici aussi, la convergence des performances économiques dans la voie vers l'union monétaire est manifeste. De 1991 à 1995, le déficit moyen des États membres était de 4,9 %, avec un écart moyen qui était tout de même de 3,1 %, ce qui traduisait les déficits comparativement élevés de certains pays (Grèce, 11,5 %, Italie, 9,1 %, Suède et Royaume-Uni, 6,0 %). En 1999, les finances publiques avaient convergé vers un niveau plus viable, avec un budget moyen de +0,1 % et une variation standard de 2,1 %. Certains pays étaient nettement en excédent: le Luxembourg (3,7 %), le Danemark (3,1 %), l'Irlande (2,3 %) et la Finlande (1,9 %). Le niveau de la dette publique s'était également amélioré. En 1995, il représentait en moyenne 73 % du PIB de l'Union, soit loin au-dessus

des 60 % imposés par le traité de Maastricht. L'écart autour de cette moyenne était considérable (30,2 %), en raison essentiellement du haut niveau de la dette publique en Belgique (133,4 %), en Italie (123,3 %) et en Grèce (108,7 %). Les efforts soutenus fournis depuis lors par ces pays ont permis de ramener le déficit communautaire moyen à 64,4 % en 1999, ce qui était tout de même plus proche du critère de Maastricht. Cependant, les trois pays en question restaient bien au-delà de cette moyenne (115,9 % en Belgique, 114,6 % en Italie et 108,5 % en Grèce), de sorte que l'écart standard demeurait important (27,5 %).

D'aucuns craignaient qu'une fois achevée la troisième phase de l'UEM, la convergence budgétaire n'allait plus être qu'un souvenir. En effet, étant donné le caractère virtuellement irrévocable de l'adhésion à l'union monétaire, les États membres n'auraient plus eu de véritable raison de se conformer aux critères d'adhésion. Faute de carottes, il a fallu trouver des bâtons, ceux-ci étant le pacte de stabilité et de croissance et les grandes orientations des politiques économiques. Ces instruments ont effectivement empêché un retour à la prodigalité budgétaire et ont sans doute responsabilisé davantage les gouvernements à leur politique budgétaire. D'après les prévisions de la Commission, largement confirmées par celles de l'OCDE, la situation des finances publiques européennes devrait encore s'améliorer (+0,5 %). La convergence restera indéniable en 2003, avec un resserrement de l'écart standard autour de cette moyenne à 1,3 %. Certes, le ralentissement de l'économie mondiale entraînera une certaine détérioration de la situation budgétaire de l'Union, sous l'effet des stabilisateurs automatiques et du relâchement budgétaire, qui fera renouer la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Autriche et le Portugal avec des finances déficitaires entre 2000 et 2003. Toutefois, cette détérioration touchera tous les États membres. C'est en Allemagne qu'elle sera la plus sérieuse, puisque le déficit devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 2,7 % en 2002. La Commission et l'OCDE prévoient cependant que l'Allemagne parviendra à ramener ce pourcentage entre 2,2 et 1,8 % en 2003, ce qui replacerait ce pays en conformité avec le pacte de stabilité et de croissance, malgré les voix qui s'élèvent pour demander l'application, dès 2002, de la procédure prévue en cas de déficit excessif. L'analyse des prévisions relatives à la dette des finances publiques dans l'Union européenne montre elle aussi des perspectives d'amélioration. La Commission et l'OCDE confirment que le niveau moyen de la dette des États membres évoluera autour de 54 % du PIB en 2003, soit bien en deçà de la barre des 60 % fixée à Maastricht. La situation devrait continuer de s'améliorer dans les trois pays les plus préoccupants à cet égard (Belgique, 98,9 %, Italie, 103,4 % et Grèce, 95,1 %). Ici aussi, l'Allemagne suscite une certaine inquiétude: d'après l'OCDE, le relâchement de la politique budgétaire fera gonfler la dette publique de 1 %, passant de 60 % en 2001 à 61 % en 2002. Il s'agit néanmoins d'une aggravation mineure, surtout si l'on tient compte de la marge d'erreur prévisionnelle et du fait que les estimations prévoient un recul du pourcentage de la dette en 2003.

8.3. La convergence des taux de change et des taux d'intérêt à long terme

Le tableau 8.3.1 relate l'évolution du taux de change bilatéral entre l'euro et, avant lui, l'ECU, et les devises des trois pays qui ne font pas partie de la zone euro. Parmi ceux-ci, le Danemark est le seul à adhérer au mécanisme de change du système monétaire européen, ce qui explique la meilleure stabilité de la couronne danoise par rapport à la couronne suédoise et à la livre sterling à l'horizon prévisionnel. La devise danoise devrait en effet conserver son taux de référence du MCE II par rapport à l'euro (7,46 DKK). Par contre, la valeur de la couronne suédoise par rapport à la monnaie unique devrait descendre de 8,81 SEK en 1999 à 9,64 SEK en 2003. La livre sterling s'est appréciée en permanence par rapport à l'euro depuis 1999, où son taux était de 0,66 GBP pour 1 EUR. Il devrait passer à 0,63 GBP en 2003. Si, en plus de ces prévisions, on tient compte de l'évolution des taux d'intérêt à long terme (qui sont des révélateurs de l'inflation à longue échéance) telle qu'elle est présentée dans le tableau

8.3.2, on constate que la relation des pays non membres de l'UEM par rapport à l'euro est malgré tout relativement stable. Comme on s'y attendait, les mesures de convergence puis l'unification monétaire n'ont pas comprimé trop fortement les intérêts dans la zone euro. Il en a d'ailleurs été de même dans les pays non participants. Au Danemark, les taux d'intérêt à long terme ont baissé de 8,5 % en 1986-1990 à 5,1 % en 2001, en Suède, ils ont diminué, sur la même période, de 11,7 à 5,1 % et, au Royaume-Uni, ils sont tombés de 9,9 à 4,9 %. Si l'on s'en réfère au traité de Maastricht, cette évolution est la preuve d'une convergence durable entre les pays non participants et les participants à l'UEM.

8.4. Conclusions

Dans le récent livre blanc sur la gouvernance européenne, on lit que "la convergence [des politiques nationales] concerne les performances et non pas forcément ou toujours les politiques mises en œuvre par les États membres"⁹⁷. Les éléments présentés dans ce chapitre indiquent en tout cas une convergence indéniable et durable dans la zone euro comme dans l'ensemble de l'Union européenne. Depuis la période de préparation à l'union monétaire jusqu'à l'horizon prévisionnel, les États membres ont conformé leurs politiques économiques aux critères de convergence que sont la stabilité des prix, la viabilité budgétaire et la stabilité des taux de change nominaux. L'évolution conjoncturelle récente nécessitera certes une adaptation des politiques macro-économiques, mais celle-ci n'hypothéquera pas réellement la poursuite de l'objectif de la convergence.

* * *

⁹⁷ Groupe de travail 4a, Expertiser les processus de coordination des politiques nationales, *rapport du groupe de travail 4a en vue du livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance économique*, Office des publications officielles des CE, Luxembourg. 2001, p. 9.

Tableau 8.1.1. Les prix à la consommation
Évolution en pourcentage par rapport à l'année précédente, 1995-2

	1991-95 ⁺	1996 ⁺	1997 ⁺	1998 ⁺	1999	2000	2001*	2001**	2
Belgique	2,7	2,3	2,3	3,4	1,1	2,7	2,4	2,3	
Danemark	1,8	2,5	3,7	3,5	2,1	2,7	2,3	2,1	
Allemagne	3,5	1,7	0,7	2,3	0,6	2,1	2,4	1,9	
Grèce	13,8	8,5	2,7	2,1	2,1	2,9	3,6	3,3	
Espagne	5,6	3,4	2,9	4,1	2,2	3,5	3,7	3,7	
France	2,3	1,8	0,2	3,4	0,6	1,8	1,8	1,7	
Irlande	2,5	1,4	7,3	7,5	2,5	5,3	4,0	4,2	
Italie	5,7	4,3	2,5	1,8	1,7	2,6	2,7	2,8	
Luxembourg	3,0	1,6	3,8	2,3	1,0	3,8	2,6	2,6	
Pays-Bas	2,5	1,6	2,6	4,1	2,0	2,3	5,2	4,6	
Autriche	3,0	2,5	0,1	1,5	0,5	2,0	2,4	2,6	
Portugal	7,7	3,6	3,2	4,7	2,2	2,8	4,3	4,3	
Finlande	3,1	1,7	2,9	5,5	1,3	3,0	2,7	2,6	
Suède	4,7	1,2	1,6	2,4	0,6	1,3	2,7	2,6	
Royaume-Uni	4,1	2,6	4,0	2,7	1,3	0,8	1,3	1,5	
Moyenne	4,4	2,7	2,7	3,4	1,5	2,6	2,9	2,9	
Écart standard	2,9	1,8	1,7	1,5	0,7	1,0	1,0	0,9	
UE 15	4,1	2,6	2,0	2,8	1,2	2,1	2,5	-	
Zone euro	3,9	2,5	1,5	2,9	1,2	2,4	2,8	-	

Source: Commission (2001), (1999) et (1998).

+ Sur la base d'un déflateur des prix à la consommation et non de l'indice des prix à la consommation harmonisé

** Sur la base des prévisions de novembre 2001 de la Commission*

*** Sur la base des dernières prévisions de l'OCDE*

**Tableau 8.2.1. Les prêts (+) ou emprunts net (-) des gouvernements
(en % du PIB, 1970-2003)**

	1991-95	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2001**	2002
Belgique	-5,9	-3,2	-1,8	-1,0	-0,6	0,1	0,0	0,0	
Danemark	-2,4	-0,7	0,1	0,9	3,1	2,5	2,2	2,0	
Allemagne	-2,9	-1,5	-2,6	-1,7	-1,6	1,2	-2,5	-2,5	
Grèce	-11,5	-7,5	-3,9	-2,5	-1,8	-1,1	0,0	0,2	
Espagne	-5,6	-4,7	-3,1	-2,3	-1,1	-0,3	0,1	0,0	
France	-4,6	-4,1	-3,0	-2,7	-1,6	-1,4	-1,5	-1,5	
Irlande	-2,6	-0,4	0,6	2,0	2,3	4,5	2,4	3,2	
Italie	-9,1	-6,7	-2,8	-2,7	-1,8	-0,3	-1,2	-1,4	
Luxembourg	1,7	2,9	3,8	2,5	3,7	6,1	4,4	-	
Pays-Bas	-3,5	-5,1	-1,2	-0,8	0,4	2,2	1,3	1,1	
Autriche	-3,8	-3,7	-1,9	-2,4	-2,2	-1,1	-0,2	0,0	
Portugal	-5,0	-3,3	-2,0	-1,5	-2,1	-1,5	-2,0	-1,7	
Finlande	-4,8	-3,5	-1,6	1,4	1,9	6,9	4,8	3,7	
Suède	-7,6	-3,5	-2,0	2,3	1,7	4,1	3,9	3,8	
Royaume-Uni	-6,0	-4,7	-2,0	0,2	1,2	4,3	1,2	2,2	
Moyenne	-4,9	-3,3	-1,6	-0,6	0,1	1,7	0,9	0,7	
Écart standard	3,1	2,6	1,9	1,9	2,1	2,9	2,3	2,0	
UE 15	-5,2	-4,2	-2,4	-1,5	-0,7	1,1	-0,5	-	
Zone euro	-4,9	-4,1	-2,6	-2,0	-1,3	0,3	-1,1	-	

Source: Commission européenne, "Prévisions de l'automne 1998 pour 1998-2000", Économie européenne, Supplément publications officielles des CE, Luxembourg, octobre 1998; Commission européenne, "Prévisions de l'automne 1999 Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11, Office des publications officielles des CE, Luxembourg, octobre/ novembre 1999; Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", Économie européenne, Supplément A, Analyses économiques, n° 10/1. Luxembourg, octobre/novembre 2001; Datastream.

* Sur la base des prévisions de novembre 2001 de la Commission

** Sur la base des dernières prévisions de l'OCDE

Tableau 8.2.2. La dette des gouvernements centraux

(en % du PIB, 1970-2003)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2001**	2
Belgique	133,4	126,5	121,2	119,7	115,9	110,3	107	104,4	1
Danemark	69,3	69,3	65,0	55,6	52,0	46,1	43,2	42,4	
Allemagne	57,1	59,7	60,8	60,9	61,3	60,3	60,0	58,6	
Grèce	108,7	111,3	108,5	105,0	103,9	102,7	99,8	100,7	
Espagne	64,0	67,4	66,0	64,7	63,4	60,7	58,0	58,3	
France	54	54,8	57,1	59,5	58,5	57,6	57,1	57,8	
Irlande	84,3	71,1	62,2	54,8	49,3	38,6	34,3	29,5	
Italie	123,3	122,5	120,2	116,4	114,6	110,5	108,2	106,7	1
Luxembourg	5,6	6,2	6,0	6,4	6,0	5,3	5,3	4,4	
Pays-Bas	77	73,8	68,5	66,8	63,1	56,1	51,8	52,8	
Autriche	68,5	68,7	63,9	63,9	64,7	63,1	62,3	61,4	
Portugal	64,1	63,8	60,4	54,7	54,5	53,7	53,5	53,2	
Finlande	57,1	56,5	53,9	48,8	47,3	44,0	42,7	39,5	
Suède	76,6	74,4	73,6	70,5	65,3	55,7	52,7	50,1	
Royaume-Uni	51,8	52,6	51,2	48,1	45,7	42,8	39,3	41,6	
Moyenne	73,0	71,9	69,2	66,4	64,4	60,5	58,3	57,4	
Écart standard	30,2	29,0	28,1	27,8	27,5	27,3	27,0	27,1	
UE 15	70,2	71,4	70,5	69	67,5	64,4	62,5	-	
Zone euro	72,9	73,9	73,8	73,7	72,7	70,2	68,8	-	

Source: Commission européenne, "Prévisions de l'automne 1998 pour 1998-2000", *Économie européenne, Supplément publications officielles des CE, Luxembourg, octobre 1998*; Commission européenne, "Prévisions de l'automne 1999", *Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11, Office des publications officielles des CE, Luxembourg, octobre/novembre 1999*; Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", *Économie européenne, Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11, Office des publications officielles des CE, Luxembourg, octobre/novembre 2001*.

* Sur la base des prévisions de novembre 2001 de la Commission

** Sur la base des dernières prévisions de l'OCDE

Tableau 8.3.1. Les taux de change nominaux bilatéraux vis-à-vis de l'ECU et								
	1970-73	1974-85	1986-90	1991-95	1996-03	1999	2000	
Danemark	7,66	7,53	7,94	7,64	7,45	7,44	7,45	
Suède	5,35	5,8	7,23	8,53	8,98	8,81	8,45	
Royaume-Uni	0,45	0,59	0,69	0,76	0,67	0,66	0,61	

Source: Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2001 pour 2001-2003", Économie européenne, Sup n° 10/11, Office des publications officielles des CE, Luxembourg, octobre/novembre 2001.

Tableau 8.3.2. Les taux d'intérêt à long terme (1986-2001)

	1986-90	1991-95	1994	1995	1996	1997	1998	1
Belgique	8,5	8,1	7,8	7,5	6,5	5,8	4,7	
Danemark	10,8	8,7	7,9	8,3	7,2	6,2	4,9	
Allemagne	6,8	7,3	6,9	6,8	6,2	5,7	4,6	
Grèce	-	-	-	-	-	-	8,5	
Espagne	12,9	11,2	10,1	11,3	8,7	6,4	4,8	
France	9,1	7,8	7,3	7,5	6,3	5,6	4,6	
Irlande	10,2	8,5	8,1	8,3	7,3	6,3	4,8	
Italie	12,3	12,0	10,4	11,9	9,2	6,7	4,8	
Luxembourg	8,0	7,5	7,2	7,2	6,3	5,6	4,7	
Pays-Bas	7,1	7,4	6,9	6,9	6,2	5,6	4,6	
Autriche	7,4	7,5	6,7	7,2	6,3	5,7	4,7	
Portugal	17,1	13,0	10,4	11,5	8,6	6,4	5,0	
Finlande	11,7	9,8	8,4	8,8	7,1	6,0	4,8	
Suède	11,7	10,0	9,5	10,2	8,1	6,7	5,0	
Royaume-Uni	9,9	8,5	8,1	8,2	7,8	7,0	5,5	
Moyenne	10,3	9,1	8,3	8,7	7,3	6,1	5,1	
Écart standard	2,8	1,8	1,3	1,8	1,0	0,5	1,0	
UE 15	9,8	8,9	8,2	8,6	7,3	6,2	4,9	
Zone euro	9,7	9,0	8,1	8,6	7,2	6,0	4,8	

Source: Commission européenne, "Prévisions de l'automne 1998 pour 1998-2000", Économie européenne, n° 10, Office des publications officielles des CE, Luxembourg, octobre 1998; Commission européenne, "Prévisions de l'automne 1999 pour 1999-2001", Économie européenne, Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11, Office des CE, Luxembourg, octobre/novembre 1999; Commission européenne, "Prévisions de l'automne 2000 pour 2000-2001", Économie européenne, Supplément A, Analyses économiques, n° 10/11, Office des publications officielles des CE, 1 2001.

BIBLIOGRAPHIE

- Blundell R. et Reed H., "The Employment Effects of the Working Families Tax Credit", The Institute for Fiscal Studies, *Briefing Note* n° 6, Londres, 2000.
- Conseil danois de l'Économie, 2001a, *Dansk økonomi, efterår 2001*.
- Conseil danois de l'Économie, 2001b, *Dansk økonomi, forår 2001*.
- Fligstein N. et McNichol J.A., "The institutional terrain of the European Union", Sandholtz, W. et Stone Sweet A. (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, New York, 1998, p. 59-91.
- Jacobsson K., "The Cardiff Process of Structural Reform in Sweden", document présenté lors du séminaire de l'ISE intitulé "Structural reform in Europe. A Trade union perspective on the Cardiff Process", Bruxelles, 2001.
- Junestav M., "Labour Cost Reduction, Taxation and Employment. The Swedish Case", projet de document rédigé en vue de l'atelier SALTSA "The Transposition of European "Soft" Social Policy Measures at National Level", Bruxelles, 2001.
- Kell M.S., "An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom", Fonds monétaire international, *Document de travail* n° 01/91, Washington, 2001.
- Kopits G.F. et Symansky S., "Fiscal Policy Rules", Fonds monétaire international, *Occasional Paper* n° 162, Washington, 1998.
- L'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), "French Economy Team", *Revue de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE)* n° 79, octobre 2001.
- Maurer A. et Wessels W. (eds.), "National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?", Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.
- Peterson J., "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, 2:1, 1995, p. 69-93.
- Regeringskansliet, Näringsdepartementet, "Benchmarking av näringspolitiken 2001. Indikatorer inom åtta områden som påverkar ekonomisk tillväxt", *Departementsserien (Ds)* n° 2001:20, Stockholm, 2001.
- Riley R. et Young G., "Does welfare-to-work policy increase employment?: Evidence from the UK New Deal for Young People", National Institute for Economic and Social Research, *Discussion Paper* n° 183, Londres, 2001.
- Ringholm B., "Vi räknar med ökad tillväxt", *Dagens Nyheter*, Stockholm, 20 septembre 2001.
- Wessels W., Maurer A. et Mittag J. (eds.), "Fifteen into One? The European Union and its Member States", Manchester University Press, Manchester, 2002 (à paraître).

* * *