

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 octobre 1988.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'information (1) désignée par la commission des Affaires économiques et du plan (2) chargée d'étudier les conséquences, pour l'économie française, de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992,

Par MM. Jean FRANCOIS-PONCET et Bernard BARBIER,

Sénateurs.

TOME I

LES CONSÉQUENCES, POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE, DE L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN EN 1992

(1) Cette mission est composée de : M. René Tregouët, président ; MM. Michel Souplet, Roland Grimaldi, vice-présidents ; M. Louis Minetti, secrétaire ; MM. Bernard Barbier et Jean François-Poncet, rapporteurs, MM. Jacques Bellanger, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Marcel Daunay, Jean Faure, Robert Laucournet, Maurice Lombard, Jacques Moutet, Richard Pouille.

(2) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, vice-présidents ; Serge Mathieu,

Europe - Acte unique - Assurances - Banques - Croissance européenne - Fiscalité - GATT - Intégration économique et financière - Liberté d'établissement - Marché intérieur - Marchés publics - Normes - Politique commerciale - Politique sociale - Secteur public - Système monétaire européen (SME) - T.V.A.

René Trégouët, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Jean Arthuis, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Lellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chorvy, Auguste Chapin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Gruillot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de la Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean-Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UNE POLITIQUE POUR LA FRANCE	11
CHAPITRE PREMIER : LE DÉFI FISCAL	13
A. - <i>L'inéluctable harmonisation des fiscalités européennes</i> ..	14
B. - <i>Le "modèle fiscal français"</i>	16
C. - <i>Les propositions de la Commission européenne</i>	18
D. - <i>Fixer l'ordre des priorités</i>	21
E. - <i>Une marge de manoeuvre réduite</i>	22
F. - <i>Une priorité : l'harmonisation des fiscalités de l'épargne</i> ..	24
1. <i>Aligner résidents et non résidents</i>	24
2. <i>Réduire le risque de délocalisation de l'épargne</i>	25
3. <i>Faire coopérer les administrations fiscales</i>	26
4. <i>Instaurer un prélèvement européen à la source</i>	27
G. - <i>L'harmonisation par étapes de la T.V.A. et la suppression des frontières fiscales</i>	29
CHAPITRE II : L'INÉVITABLE ÉVOLUTION DES STRUCTURES	33
A. - <i>La nécessaire mutation du secteur public</i>	34
1. <i>Le poids du secteur public</i>	34
2. <i>Une nécessaire évolution</i>	35
B. - <i>La modernisation du secteur financier</i>	36
1. <i>Le 1^{er} juillet 1990 : l'heure de vérité</i>	37
2. <i>Les banques et les assurances dans la perspective européenne</i>	38
3. <i>Les responsabilités de l'Etat face au déficit de 1990</i>	40

	Pages
CHAPITRE III : LA NÉCESSAIRE ÉGALITE DES CHANCES FACE A L'OUVERTURE DES MARCHÉS PUBLICS	43
<i>A. - Des objectifs ambitieux</i>	44
<i>B. - Les enjeux pour la France</i>	45
1. Assurer l'égalité des chances	45
2. Régler les problèmes posés par les secteurs exclus	46
3. Obtenir la réciprocité des pays tiers	47
4. Définir les pouvoirs de la Commission européenne ...	48
CHAPITRE IV : L'ARDENTE OBLIGATION DE LA NORMALISATION	49
<i>A. - L'impossible harmonisation des normes</i>	50
<i>B. - La nouvelle approche</i>	51
<i>C. - L'enjeu pour la France : gagner la bataille de la normali- sation</i>	53
1. Une action renforcée de l'Etat	53
2. Une mobilisation des entreprises françaises	54
3. Une rénovation du système français de certification .	56
DEUXIÈME PARTIE : UNE STRATÉGIE POUR L'EUROPE	57
CHAPITRE PREMIER : RELEVER LE DÉFI EXTÉRIEUR : DE LA CRÉATION D'UN GRAND ESPACE A L'ÉMERGENCE D'UNE GRANDE PUISSANCE	59
<i>A. - Une réalité incontournable</i>	60
1. Géant économique, nain politique	61
2. L'inquiétude des pays tiers	62
<i>B. - Définir une approche réaliste</i>	63
1. Une exigence : la réciprocité	64
2. Une affirmation : l'identité européenne	65
3. Une réalité : les fragilités sectorielles	67
4. Un impératif : le renforcement des structures de négociation de la Communauté	68

	Pages
5. Une cohérence : entre l'établissement du marché intérieur et l'Uruguay Round	69
CHAPITRE II : RELEVER LE DÉFI INTÉRIEUR : DE L'ÉLIMINATION DES FRONTIÈRES A LA CONSTRUCTION D'UNE COMMUNAUTÉ SOLIDAIRE	71
A. - Accélérer la croissance pour réduire le chômage	71
1. L'impérieuse nécessité d'une croissance européenne plus rapide	71
2. L'union, une des clefs de l'expansion	74
3. Déserrer le garrot du déficit extérieur	76
B. - Avancer par étapes vers une monnaie commune	77
1. La carence monétaire	77
2. Les résistances à l'Europe monétaire	78
3. Les conséquences du <i>statu quo</i>	80
4. Avec l'Angleterre si possible, sans elle, si nécessaire ..	81
C. - Jeter les bases d'une Europe sociale	82
1. Le retard de l'Europe sociale	83
2. Le volet social : une condition de l'achèvement du marché intérieur	83
3. Pour une « nouvelle approche » sociale	85
 CONCLUSION	 89
- Déclaration des commissaires appartenant au groupe communiste	94
- Déclaration des commissaires appartenant au groupe socialiste	96
 ANNEXE : Liste des personnalités entendues par la mission d'information.	 100

INTRODUCTION

1992 : le grand marché intérieur européen. Il ne se passe pas un jour sans que la presse écrite ou parlée ne commente cette échéance, qu'un membre du Gouvernement n'invite à s'y préparer, qu'un colloque ne l'inscrive à son programme ou qu'une organisation professionnelle n'exprime les craintes qu'elle lui inspire.

Mais si l'on parle beaucoup du "marché unique", chacun en mesure-t-il vraiment les conséquences ? Nos dirigeants prennent-ils les décisions que cette échéance appelle ? Notre économie se met-elle en situation d'affronter avec succès le choc d'une Europe sans frontières ? Rien n'est moins sûr.

Et quelle est, en profondeur, la solidité du consensus qui, à l'exception des extrêmes, s'est dégagé en faveur de l'entreprise lancée à Luxembourg le 17 février 1986 ? L'expérience le dira. Mais la partie est loin d'être gagnée si l'on en juge par les appréciations divergentes portées sur les bénéfices à espérer, les dangers à redouter ou les politiques à mettre en oeuvre.

Comment, d'ailleurs, en irait-il autrement alors que les contours du marché intérieur restent aussi incertains et la distance aussi grande entre les conceptions que s'en font les pays membres : radicalement libre-échangiste pour la Grande-Bretagne, franchement volontariste pour la France.

Mettre en lumière les alternatives, cerner les enjeux, identifier les problèmes et les priorités, proposer des politiques, tel est l'objectif de la mission d'information désignée, au mois de décembre 1987, par la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat et placée sous la présidence de M. René Trégouët. C'est aussi la raison d'être du colloque organisé au Palais du Luxembourg les 19 et 20 octobre 1988 au terme de plusieurs mois d'auditions et de travaux.

Ni le rapport présenté par la mission d'information, ni les actes du colloque qui, l'un et l'autre, constituent le présent rapport d'information, n'ont la prétention d'être exhaustifs. Ils ne cherchent pas à exposer de façon didactique une matière infiniment diverse, complexe et technique. D'autres l'ont fait ou le feront. Ils entendent mettre l'accent sur les choix dont dépendra l'architecture du grand marché et définir, par rapport à ces options, les orientations les plus conformes aux intérêts de l'Europe et de la France.

Pourquoi l'Acte unique ?

Mais d'abord, pourquoi l'Acte unique ? Le marché commun était-il, trente ans après sa fondation, si peu commun qu'il ait fallu réaffirmer solennellement son objectif - créer un "*espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée*" - et amender, pour le mettre en oeuvre, le Traité signé à Rome le 25 mars 1957 ?

La vérité, c'est qu'après trois décennies d'efforts, la C.E.E. reste un espace économique fragmenté. Si le libre échange y a fait de grands progrès, si les relations commerciales entre les Etats-membres s'y sont spectaculairement développées, l'évidence est là : les frontières n'ont pas disparu. Ni les marchandises, ni les hommes, ni surtout les capitaux n'y circulent librement. Etrange paradoxe qui procède, pour une large part, de la distinction initiale, faite par le Traité, entre les différents types d'obstacles aux échanges.

Pour les barrières douanières, le démantèlement n'était suspendu à aucune condition, il était obligatoire. Les étapes en étaient impérativement fixées par le Traité ; elles furent d'ailleurs accélérées d'un commun accord.

Pour les entraves non-tarifaires (techniques, financières, fiscales ...) l'élimination en était bien prévue, mais avait été subordonnée à l'harmonisation préalable, secteur par secteur, des réglementations nationales ou à l'élaboration de règles

européennes. Procédures soumises, l'une et l'autre, à l'unanimité.

Ce travail herculéen s'est rapidement enlisé dans d'interminables palabres ou heurté à l'obstacle infranchissable de l'unanimité. Et quand des règles communes purent être ébauchées, elles furent souvent, faute de contrôles communautaires, ignorées ou contournées.

Ainsi les frontières physiques n'ont-elles pas disparu et le cloisonnement prévaut-il encore dans des pans entiers de l'économie communautaire : assurances, banques, services financiers, transports, marchés publics, normes. Le coût de cette "non-Europe" a été évalué dans une étude récente. Il serait, par exemple, de 8 milliards d'ECU par an du fait des procédures et des retards entraînés par le passage aux frontières (soit 2 % des transactions intracommunautaires), de 4 milliards d'ECU en raison des normes imposées par les Etats dans le seul secteur des télécommunications et compris entre 8 et 19 milliards d'ECU du fait de la fermeture des marchés publics.

Cette situation menaçait, en se perpétuant, de conduire à l'étiollement progressif, sinon à l'éclatement de la Communauté. La plupart des gouvernements en admettait la nécessité et l'urgence. Mais ils s'opposaient sur les orientations à retenir.

Le Parlement européen, en adoptant le 14 février 1984 le projet Spinelli, se prononça pour un radical "bond en avant" politique. Le Comité Doodge, créé par le Conseil européen, en décembre 1984, suggera un ensemble moins ambitieux de mesures institutionnelles. C'est Jacques Delors, nommé président de la commission le 1er janvier 1985, qui proposa de centrer l'effort de la Communauté sur un objectif économique, d'apparence modeste, mais de portée stratégique, susceptible de rassembler un consensus : l'achèvement du marché intérieur. Le Président François Mitterrand et le Chancelier Helmut Kohl emportèrent la décision à la conférence de Milan des 28 et 29 juin 1985 et l'Acte unique modifiant le Traité de Rome fut signé à Luxembourg le 17 février 1986 et ratifié par l'ensemble des parlements le 1er juillet 1987.

La relance de la construction européenne.

L'accueil réservé à l'Acte unique fut, au départ, mitigé. On souligna l'imprécision du texte et le contraste entre l'ampleur de l'objectif et la modestie des pouvoirs nouveaux donnés aux institutions ; on s'inquiéta de la complexité des procédures mises en place et du maintien de la règle de l'unanimité dans des domaines aussi importants que la fiscalité ; on releva que rien de substantiel n'était dit de l'Europe monétaire, que "le compromis de Luxembourg" n'était pas abrogé et que la possibilité était laissée aux Etats, par l'article 100 A, 4° et 5°, de prendre des mesures nationales protectrices en invoquant la santé publique, l'environnement ou la défense du milieu de travail ; on fit ressortir enfin, que la date du 31 décembre 1992 n'avait aucun effet juridique contraignant.

Les sceptiques avaient tort. Force est, en effet, de constater que l'Acte unique a relancé la construction européenne, et que, les progrès faits depuis 1987 dans sa mise en oeuvre sont spectaculaires. Presque miraculeux.

Un miracle qui se mesure.

Sur les 285 décisions énumérées dans le «Livre blanc» et jugées nécessaires par la Commission à l'achèvement du marché intérieur, près de deux cents ont été d'ores et déjà soumises au Conseil des ministres ; les autres le seront presque toutes avant la fin de l'année 1988. Le Conseil des ministres en a adopté 96 définitivement et 14 en première lecture. Encore le bilan n'est-il pas seulement quantitatif, mais aussi qualitatif. Les décisions prises concernant la libre circulation des capitaux, la reconnaissance mutuelle des diplômes, la libéralisation des transports terrestres et aériens, constituent des percées remarquables.

Un miracle qui s'explique.

Il tient pour une part à la conjoncture. La crise qui frappe l'économie européenne depuis le second choc pétrolier, le niveau élevé du chômage dont, contrairement aux autres grandes puissances industrielles, l'Europe reste affligée, la concurrence

qu'elle subit dans les secteurs de pointe de la part des Etats-Unis et du Japon, ont provoqué une prise de conscience salutaire : le sentiment que seul un grand marché sauverait l'Europe du déclin.

Il tient, d'autre part, à la méthode choisie qui se distingue radicalement de celle qui avait conduit la Communauté dans l'impasse. Au lieu de chercher à harmoniser les législations préalablement à la libéralisation des échanges, la Commission a fait prévaloir le principe -d'ailleurs énoncé dans l'Acte unique- de la "reconnaissance mutuelle" des réglementations nationales, principe posé pour la première fois, par la Cour de justice en 1979 dans l'arrêt célèbre "Cassis de Dijon". Dès lors que les Etats se sont mis d'accord sur une norme commune minimum, les réglementations nationales sont réputées équivalentes et ne peuvent plus être opposées à l'entrée des biens et services produits dans un autre Etat membre. Cette "nouvelle approche" a donné des bottes de sept lieues à la Communauté.

Il tient, enfin, aux changements institutionnels instaurés par l'Acte unique. Les uns découlent des textes, notamment l'extension à des domaines nouveaux -rapprochement des législations, circulation des capitaux, etc...- de la procédure majoritaire. Les autres résultent d'une évolution de la pratique institutionnelle due à l'impulsion politique donnée à la Communauté par l'Acte unique. L'habitude avait été peu à peu prise, à la suite du "Compromis de Luxembourg" de décider de tout à l'unanimité. Habitude qui, du niveau des ministres s'était étendue à celui des fonctionnaires, de sorte que le "veto" avait fini par paralyser le fonctionnement de la Communauté. L'Acte unique a mis un terme à cette déviation. En vertu du nouveau règlement du Conseil des ministres, le passage au vote à la majorité qualifiée est de droit, dès lors que le Président le demande ou que le Conseil le décide à la majorité simple. En outre, le report d'un vote ou le recours à l'unanimité ne peut être demandé que par un ministre et doit être confirmé par écrit. Résultat : le "veto" n'a été utilisé qu'une seule fois depuis 1986 et le recours au vote, qui était exceptionnel, est devenu pratique courante.

La partie est-elle pour autant gagnée ?

Il serait imprudent de l'affirmer.

Les progrès accomplis à Bruxelles ne signifient pas que "le noyau dur" des difficultés ait été atteint. Après les avancées brillantes des deux dernières années, on pourrait assister à un

retour en force de la guerre de tranchée et à l'apparition de nouveaux blocages.

Déjà, Mme Thatcher, dans une longue interview donnée à la B.B.C. le 28 juillet 1988, dont les thèmes ont été repris et développés dans un discours prononcé à Bruges le 28 septembre dernier, a fixé de strictes limites aux transferts de compétences qu'elle est prête à tolérer.

La France elle-même, qui à l'exception du Parti communiste, s'est enflammée pour l'échéance de 1992, a-t-elle bien mesuré l'étendue des adaptations auxquelles il lui faudra procéder ? Les mutations qu'exige l'achèvement du marché intérieur ne seront pas seulement techniques, industrielles ou financières. Elles mettront en cause des valeurs sociales, des équilibres politiques, des structures profondément enracinées dans la sensibilité nationale. Au-delà de l'économie, elles affecteront la société.

Aussi le moment est-il venu de prendre une claire conscience de ces mutations et de mettre en oeuvre les politiques propres à y préparer le pays.

L'action à conduire est double.

Elle a, d'une part, une dimension nationale : il s'agit d'identifier les contraintes et les concurrences qui s'imposeront à la France, de concevoir et de prendre sans délai les mesures qui permettront d'en absorber le choc.

Elle a, d'autre part, une dimension européenne : il s'agit pour la France de peser à Bruxelles sur l'élaboration du marché unique pour le rendre aussi conforme que possible à la conception qu'elle s'en fait, non seulement dans son propre intérêt, mais dans celui de l'Europe.

Face à l'échéance de 1992, il appartient ainsi au Gouvernement de développer simultanément une politique pour la France et une stratégie pour l'Europe.

PREMIÈRE PARTIE

UNE POLITIQUE POUR LA FRANCE

Les caractéristiques du tempérament national transparaissent dans la façon dont la France aborde l'échéance de 1992 : plus d'états d'âme et de débats que de véritable action.

Le relatif immobilisme qu'on décèle en France, au niveau des pouvoirs publics, a une excuse : ne pas préjuger, par des mesures unilatérales, les contours d'une Europe qui est encore très largement dans les limbes. Devancer l'évènement affaiblirait, dit-on, la position de la France dans les négociations bruxelloises; en se rapprochant trop vite des autres, on les détournerait de venir vers nous.

L'argument ne manque pas de force, à condition de ne pas en faire l'alibi commode de l'inaction. Les structures économiques et juridiques françaises présentent, en effet, par rapport à la moyenne européenne, une spécificité qui nous obligera, quels que soient les succès remportés par nos négociateurs à Bruxelles, à faire un très important mouvement vers le dénominateur commun qui s'imposera à tous. Plus cette adaptation commencera vite, plus elle pourra être progressive et moins elle suscitera de traumatismes politiques et sociaux.

Dans deux domaines, les mutations nécessaires s'annoncent difficiles : la fiscalité et le secteur nationalisé. La France doit les aborder avec le double souci de préserver son originalité, tout en veillant à ce que celle-ci ne soit pas source de faiblesse mais devienne facteur de force dans l'Europe de 1992.

L'effort à faire dans deux autres domaines -la normalisation et les marchés publics- soulève moins de

problèmes, mais les enjeux sont si considérables qu'ils requièrent la vigilante attention des pouvoirs publics.

En s'attaquant de front aux adaptations que l'échéance de 1992 lui impose, la France, loin de nuire aux ambitions qu'elle a le droit et même le devoir de poursuivre à Bruxelles, se donnera des chances supplémentaires de les faire prendre en compte et de contribuer ainsi à façonner l'Europe «à la française» à laquelle il est légitime qu'elle aspire.

CHAPITRE PREMIER

LE DÉFI FISCAL

De tous les problèmes posés à la France par l'achèvement du marché intérieur, la fiscalité apparaît sans conteste comme le plus redoutable. Mais il est aussi celui dont la solution revêt pour l'Europe l'importance stratégique la plus grande dans la mesure où il commande la réalisation de deux objectifs-clés de l'Acte unique.

Premier objectif : la suppression des frontières physiques, qui, trente ans après le Traité de Rome, continuent de fragmenter l'espace communautaire, et dont le maintien est lié non seulement aux contrôles d'identité mais aussi aux contrôles fiscaux rendus nécessaires par l'hétérogénéité des systèmes d'imposition. Or, l'élimination des frontières aurait une portée économique et surtout politique considérable : rendant totalement libre la circulation des marchandises, elle effacerait les coûts liés aux délais et aux formalités du transit frontalier ; rendant libre le passage des personnes, elle serait, pour les opinions publiques, le symbole tangible d'un bond en avant décisif vers l'union de l'Europe.

Deuxième objectif : l'extension du Marché Commun aux services financiers qui en sont encore, pour l'essentiel, exclus mais dont la libération constituerait une avancée capitale permettant à l'Europe de combler son retard vis-à-vis des Etats-Unis et du Japon dans un secteur devenu stratégique de l'économie mondiale. Or, la sensibilité des mouvements de capitaux aux systèmes fiscaux est telle qu'il est difficile de libérer les premiers sans neutraliser l'effet des seconds.

A. - L'INÉLUCTABLE HARMONISATION DES FISCALITÉS EUROPÉENNES

Si la fiscalité est au carrefour des chemins qui conduisent au marché unique, elle est aussi, malheureusement, le domaine où la "nouvelle approche" de la Commission, fondée sur la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales, rencontre des limites qu'il est impossible d'ignorer.

Limites liées à la disparité des systèmes d'imposition et que les efforts faits par la Communauté depuis 1958 n'ont pas permis d'effacer.

La TVA a été généralisée à l'Europe comme principal impôt perçu sur les consommateurs ; son assiette est largement uniforme ; les règles de déductibilité ont été rapprochées. Mais cette harmonisation reste limitée et incomplète. La liste des biens et services assujettis à la TVA, comme celle des produits dont elle est déductible, diffère d'un pays à l'autre. En Grande-Bretagne, par exemple, la TVA ne frappe ni les livres, ni les aliments, ni les jouets pour enfants, qui sont taxés dans les autres pays. En France, la TVA relative aux produits pétroliers n'est pas entièrement déductible, comme elle l'est en Allemagne, en Grande-Bretagne ou en Italie par exemple.

Surtout, les Etats-membres conservent de très forts écarts de taux d'imposition. Le taux dit "normal" varie de 12 % en Espagne et au Luxembourg à 25 % en Irlande ; les taux les plus élevés atteignent 38 % en Italie, 36 % en Grèce, et 33 % en France. Tous les pays n'ont pas le même nombre de taux : la Belgique en applique quatre, la Grande-Bretagne n'en a que deux, le taux zéro et le taux de 15 %.

Ces écarts sont tels que, si l'on supprimait les frontières fiscales, ils inciteraient les consommateurs à s'approvisionner là où les taux sont les plus faibles, soit en se rendant sur place, soit en effectuant leurs achats par correspondance. Les détournements de courants commerciaux qui en résulteraient auraient des conséquences économiques inacceptables.

Les différences sont tout aussi grandes concernant la fiscalité directe.

S'agissant de la taxation de l'épargne la difficulté est double ; en premier lieu, chaque pays applique à ses résidents des régimes différents ; en second lieu, la plupart des Etats exonèrent ou imposent faiblement les produits de l'épargne mobilière des non-résidents. Si ces disparités n'étaient pas corrigées, la libre circulation des capitaux provoquerait des transferts financiers massifs, aux conséquences économiques et monétaires difficilement soutenables, et de surcroît, absurdes. Comment justifier, en effet, un chassé-croisé où l'épargne, attirée d'un pays à l'autre par d'arbitraires avantages fiscaux, s'investirait systématiquement hors du lieu où elle s'est constituée ? Situation qui ne tarderait pas, d'ailleurs, à dégénérer en un alignement vers le bas de toutes les fiscalités de l'épargne dans la Communauté.

Le rapprochement préalable des législations demeure donc, dans le secteur de la fiscalité, la condition de l'ouverture des frontières. On peut discuter du degré de rapprochement nécessaire : l'harmonisation totale n'est ni réalisable, ni, sans doute, nécessaire. Mais il est clair que le rapprochement devra aller loin si l'on veut éviter que la suppression des frontières fiscales n'engendre de graves désordres.

Tous les pays membres, notamment l'Angleterre, ne partagent pas cette conviction. Mais celle-ci a gagné du terrain à Bruxelles et on peut espérer qu'elle s'imposera peu à peu dans les mois à venir.

Si la perspective d'une harmonisation des fiscalités suscite peu d'enthousiasme, c'est qu'elle est une des plus difficiles à réaliser. Les obstacles sont nombreux, budgétaires d'une part, techniques de l'autre. Mais les réticences les plus profondes viennent de ce que les fiscalités sont beaucoup plus qu'un mode de couverture des dépenses publiques ; elles traduisent des conceptions différentes de la justice économique héritées de l'histoire, variables d'un pays à l'autre et que le rapprochement des modes de vie n'a pas fait disparaître.

Cet enracinement des fiscalités dans les sensibilités nationales explique pourquoi l'Acte unique a soumis les décisions en la matière à la règle de l'unanimité. Précaution sans doute nécessaire, mais handicap redoutable qui, s'ajoutant aux autres, ne facilitera pas les harmonisations qui s'imposent.

B. - LE "MODÈLE FISCAL FRANÇAIS"

Épineux problème pour tous les pays de la Communauté, l'harmonisation fiscale constitue pour la France un véritable défi, le plus difficile de tous ceux qu'elle devra relever pour atteindre l'échéance de 1992.

Le système fiscal français est, en effet, celui qui s'éloigne le plus de la moyenne des systèmes communautaires. Il n'est pas exagéré de dire qu'il y a un "modèle fiscal" français, distinct de tous les autres :

- Le "prélèvement obligatoire" français (prélèvements fiscaux et prélèvements sociaux) est l'un des plus élevés de la Communauté : 44 % du PIB contre 37 % en République fédérale d'Allemagne 39 % au Royaume-Uni, 40 % en Italie. Seuls les Pays-Bas avec 45 % et le Danemark avec 50,6 % atteignent des taux plus importants.

- Par la multiplicité des taux, le nombre des exceptions, la variété des réglementations, la fiscalité française est l'une des plus complexes.

- Elle fait à l'impôt indirect, principalement à la TVA, la place la plus importante : 42 % des recettes du budget général de l'Etat, contre 18 % pour l'impôt sur le revenu. La TVA représente en France 33,4 % de l'ensemble des recettes fiscales (y compris la fiscalité locale) contre 28,6 % aux Pays-Bas, 24,4 % au Portugal, 24,3 % en RFA, 18,8 % au Royaume-Uni ou 17,9 % au Luxembourg. A l'inverse, la part de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des recettes fiscales est en France la plus faible de tous les Etats de la Communauté : 17,5 % contre 38,1 % au Royaume-Uni, 41,6 % en République Fédérale d'Allemagne ou 50,7 % en Belgique par exemple. L'impôt sur le revenu repose, en outre, sur la base démographique la plus étroite : plus de 12 millions de foyers sur 25,3 millions, soit 47,8 %, étaient exonérés de l'impôt sur le revenu en 1986, ce qui représente le plus fort taux d'exonération de la Communauté, si l'on excepte le Portugal.

- De tous les pays de la Communauté, la fiscalité française est, enfin, celle que l'administration applique de la façon la plus

stricte ; contrairement à une réputation usurpée, la France n'est pas le pays de la fraude, mais de la rigueur fiscale.

Rapprocher le système fiscal français de celui de ses partenaires est un exercice qui exigera une volonté politique forte pour au moins trois raisons.

. En premier lieu, parce que le resserrement des niveaux de l'imposition obligera notre pays à accepter une diminution significative de ses rentrées fiscales. Cette diminution sera plus ou moins importante selon les efforts de sens inverse que consentiront nos partenaires ; mais, elle se traduira en toute hypothèse par une chute importante des recettes budgétaires. Or, les recettes de remplacement sont difficiles à trouver et la compression des dépenses publiques est un processus laborieux, qui s'inscrit dans la durée.

. Ensuite, parce que la modification d'un aspect de la fiscalité met en question l'ensemble des autres. Un exemple illustre la nature de la difficulté : l'exonération de l'impôt sur le revenu dont bénéficie près de la moitié des foyers fiscaux est compensée par les taux élevés de TVA que ces mêmes ménages sont obligés d'acquitter. La logique fiscale voudrait qu'à une baisse significative de ces taux correspondît une augmentation du nombre de foyers assujettis à l'impôt sur le revenu. Mais la distance est grande entre logique fiscale et logique politique !

. Enfin, l'harmonisation ne sera acceptée que si elle ne heurte pas de front la perception que l'opinion française a de la justice fiscale. Or, le rapprochement des modes d'imposition de l'épargne, inévitable dans la perspective de la libre circulation des capitaux, conduira à une détaxation partielle des revenus du capital, alors que rien de comparable n'est prévu pour les revenus du travail. Peu conforme à la conception de l'équité fiscale si fortement ancrée chez les Français, une telle harmonisation, si elle était réalisée sans contrepartie, n'irait probablement pas sans provoquer de vives réactions.

Pour sérieuses qu'elles soient, aucune de ces difficultés n'est, cependant, insoluble. Elles devront bien d'ailleurs, être surmontées si l'on veut que le marché intérieur européen devienne une réalité. Mais il faudra du temps, des priorités claires, une détermination forte et un degré élevé de coopération européenne.

Du temps, à cause des délais que comporte tout effort d'économie budgétaire.

Des priorités claires, puisque faute de pouvoir entamer le processus d'harmonisation fiscale simultanément sur tous les fronts, il faudra nécessairement faire des choix et fixer des étapes.

Une détermination forte, si l'on veut que l'impératif européen l'emporte sur les oppositions idéologiques, les combats partisans et les résistances sociales.

Un degré élevé de coopération européenne enfin, dans la mesure où le rapprochement ne pouvant que réduire, et non éliminer, l'hétérogénéité des systèmes fiscaux nationaux, la collaboration des administrations fiscales s'imposera pour éviter l'évasion et combattre la fraude.

C. - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Faire l'Europe des citoyens : fidèle à cet objectif de l'Acte unique, la Commission a érigé en priorité la suppression des contrôles physiques aux frontières, qui sont le symbole le plus largement perçu de la fragmentation de l'Europe.

Or, une des principales raisons d'être de ces contrôles est la nécessité de percevoir ou de contrôler la TVA, ainsi que les impôts spécifiques pesant sur les tabacs, les alcools et les produits pétroliers, connus sous le nom d'accises. Les douaniers français doivent, en effet, s'assurer qu'un produit destiné à l'exportation et qui a été, de ce fait, exonéré de TVA, quitte effectivement leur pays ; leurs collègues allemands doivent, de leur côté, percevoir la TVA au taux allemand au moment où le produit français est importé en RFA. Rien d'étonnant, donc, à ce que les seules propositions fiscales faites par la Commission à ce jour concernent la TVA.

Soumises au Conseil des ministres en août 1987, elles sont un compromis entre deux solutions extrêmes : la première, préconisée par le Royaume-Uni, consisterait à supprimer les frontières fiscales sans aucune harmonisation, solution commode mais qui provoquerait des détournements d'achats insupportables ; la seconde consisterait à aligner entièrement les taux de TVA sur une moyenne européenne, harmonisation souhaitable mais difficile à réaliser en raison des pertes de

recettes qu'elle entraînerait pour les pays qui, comme la France, pratiquent des taux élevés.

La solution préconisée est celle d'un rapprochement partiel.

Les taux en vigueur seraient ramenés à deux. Un taux normal, appliqué à la plupart des produits et services. Un taux réduit, réservé aux produits de première nécessité et aux biens culturels. Chaque taux admettrait un écart ne dépassant pas cinq ou six points, le taux normal varierait entre 14 et 20 %, le taux réduit entre 4 et 9 %.

L'existence de ces écarts, ou pour utiliser le jargon communautaire, de ces "*fourchettes*", permettrait à chaque Etat d'arbitrer entre deux préoccupations contraires : celle consistant à maximiser ses recettes fiscales, ce qui le conduirait à fixer ses taux dans le haut de la "*fourchette*"; celle tendant à réduire les détournements d'achats, ce qui l'amènerait à choisir des taux situés dans le bas de la "*fourchette*", au voisinage de ceux pratiqués au-delà de ses frontières.

Les propositions de la Commission ont ouvert un débat qui n'est pas prêt de s'éteindre.

Pour justifier sa démarche, la Commission s'appuie sur l'exemple américain. Aux Etats-Unis, chaque Etat fédéré applique des taux différents d'imposition indirecte sans qu'il en résulte de distorsions de concurrence. Or l'écart de taux maximum retenu par la Commission correspond à celui qui existe, en moyenne, sur le marché intérieur américain : six points. Les experts ont ensuite calculé les pertes fiscales liées aux rapprochements nécessaires pour aligner les taux de TVA sur ces écarts. En ce qui concerne la France, en fixant le taux réduit à 9 % et le taux normal à 19 %, les moins-values fiscales ne dépasseraient pas quelques milliards de francs et pourraient être en partie compensées par l'alignement des droits d'accises ce qui devrait entraîner un accroissement de ses rentrées budgétaires (de l'ordre de 0,3 % du PIB).

Ni distorsions majeures de concurrence, ni moins-values fiscales insupportables : ce serait, à en croire la Commission, le choix du juste milieu, susceptible de convenir à tous les Etats membres.

La plupart des experts français contestent cette analyse rassurante.

Ils affirment que des écarts de taux dépassant deux points sur des produits identiques conduiront à des détournements d'achats importants et donc inacceptables dans de nombreux secteurs. Les consommateurs, affirment-ils, se déplaceront d'un pays à l'autre pour bénéficier d'écarts de prix qui seront significatifs pour des produits d'une valeur unitaire élevée, comme les véhicules automobiles, les instruments d'optique ou les appareils électroniques. Pour d'autres catégories de produits, ils développeront leurs achats par correspondance auprès d'entreprises étrangères. Les organismes publics, les banques et les assurances qui ne sont pas -ou partiellement- assujettis à la TVA et ne peuvent de ce fait la récupérer, seront, eux aussi, portés à effectuer des achats là où les taux seront les plus faibles. Sans parler des filières frauduleuses qui ne manqueront pas de se mettre en place pour jouer des différences de taux.

De sorte que, pour éviter ces détournements de trafic, la France sera, en réalité, contrainte de fixer ses taux à des niveaux très proches de ceux en vigueur au-delà de ses frontières, ce qui entraînerait une diminution de ses recettes budgétaires pouvant atteindre 100 milliards de francs.

Sans doute, ces chiffres reposent-ils sur des hypothèses extrêmes : il est manifeste que les écarts des taux de TVA n'auront d'incidence que sur certains produits et, sous réserve de la vente par correspondance, essentiellement dans les régions frontalières. En outre, la somme de 100 milliards de perte de recettes, fréquemment avancée, ne semble pas reposer sur un chiffre incontestable qu'il serait urgent d'établir. Mais il demeure vrai que l'harmonisation des taux de TVA coûtera cher au budget de l'Etat.

Les mêmes experts doutent du bon fonctionnement du mécanisme de compensation dont la mise en place est nécessaire pour restituer à chaque Etat les taxes prélevées par les autres mais qui lui sont dues ; doutes que partagent les spécialistes de plusieurs autres pays.

Les propositions de la Commission posent un autre problème. Elles ne portent que sur la TVA et les accises ; elles ne concernent ni l'imposition des revenus de l'épargne, ni les taxes applicables aux services. Certes, le Conseil des ministres de la Communauté du 13 juin 1988 a prévu "que la Commission soumettra au Conseil, avant le 31 décembre 1988, les propositions visant à supprimer ou à atténuer des risques de distorsions, d'évasion ou de fraude fiscale liées à la diversité des régimes nationaux concernant la fiscalité de l'épargne et le contrôle de son

application. Le Conseil devra se prononcer sur les propositions de la Commission avant le 30 juin 1989. Toute décision fiscale de caractère communautaire devra être adoptée, conformément au Traité, à l'unanimité".

A quel accord "unanime" les gouvernements parviendront-ils ? Il est impossible de le prévoir d'autant que leur décision n'a pas le caractère d'un préalable.

Or, la liberté de circulation des capitaux et des services qui, elle, est irrévocable, rend, on l'a vu, une harmonisation des fiscalités directes indispensable ; harmonisation qui se traduira, elle aussi, par une perte de recettes fiscales -TVA et fiscalité de l'épargne- pour la France. L'addition de ces moins-values fiscales est-elle budgétairement supportable ? Un choix ne s'impose-t-il pas ? Si oui, la suppression des contrôles aux frontières et le rapprochement des régimes de TVA qui en découle doivent-ils passer avant ou après l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne ?

Questions essentielles auxquelles la France devra bientôt répondre.

D. - FIXER L'ORDRE DES PRIORITÉS

Choisir pour agir. Il n'est pas de domaine où cette règle ne s'impose avec plus de force qu'en ce qui concerne la stratégie fiscale que la France doit définir et mettre en oeuvre dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur.

L'harmonisation fiscale entraînera, en effet, pour la France, dont les prélèvements obligatoires dépassent de beaucoup la moyenne européenne, une conséquence qu'elle n'aura pas, au même degré, pour la plupart de ses partenaires : elle débouchera sur une diminution souvent sévère de ses recettes fiscales. Aussi l'exercice se heurte-t-il, pour elle, à des limites budgétaires qu'une politique volontariste peut, à long terme, déplacer, mais qui sont difficiles, à court terme, à surmonter, et qui, de ce fait, imposent des choix.

Ceux-ci dépendront à la fois de l'enveloppe annuelle de recettes que la France pourra et voudra consacrer, d'ici à 1992, au rapprochement des fiscalités et des priorités économiques qui seront fixées tant à Paris qu'à Bruxelles.

Le choix essentiel que ni la France ni la Communauté ne pourront éluder, c'est celui que la commission n'a pas fait, entre l'harmonisation de l'impôt indirect -principalement la TVA- et celle de la fiscalité de l'épargne et des impôts spécifiques qui pèsent sur les banques et les assurances. Alternative en apparence technique, mais en réalité politique que l'on peut résumer ainsi : la suppression des contrôles aux frontières, c'est-à-dire des frontières elles-mêmes, doit-elle passer avant ou après la libre circulation des capitaux, condition "sine qua non" de la création d'un espace financier européen ? La Communauté doit-elle mettre le cap d'abord sur l'Europe des citoyens et des consommateurs ou d'abord sur l'Europe des services et des marchés financiers. La question n'est évidemment pas de renoncer à l'un ou à l'autre -l'union exige les deux- mais de fixer l'ordre des priorités et de l'assortir d'un échéancier. Ceci d'autant plus que la marge de manoeuvre est étroite.

E. - UNE MARGE DE MANOEUVRE RÉDUITE

De quelle marge de manoeuvre la France dispose-t-elle ? D'une liberté plus réduite qu'on ne le pense généralement et ceci pour deux raisons.

Le Conseil des ministres des Finances et de l'Economie a d'ores et déjà décidé, dans sa réunion du 13 juin 1988, d'instaurer la libre circulation des capitaux à compter du 1er juillet 1990. L'aval donné au nom de la France, par M. Pierre Bérégovoy, est ferme et définitif ; il n'est suspendu à aucune condition, ni à aucun préalable. Autant dire que la cause est entendue et que l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne, qu'elle soit le fait de mesures communautaires ou de décisions nationales, ne pourra pas être reportée au delà du 1er juillet 1990.

Le contrôle des changes, que les ministres ont décidé de bannir, n'appartient-il pas, d'autre part, à un passé de toute façon révolu ? Aussi anachronique que les cartes de ravitaillement ou l'impôt sur les pianos, il n'a plus sa place, en cette fin de siècle, que dans la panoplie des pays du tiers monde. L'évolution foudroyante des techniques de communication a internationalisé les marchés et transformé la "*sphère financière*" en un secteur qui, par son dynamisme, est devenu la force motrice de l'économie des pays développés. Face à cette évolution qui les

dépasse, les Etats sont démunis. Il s'ensuit que les adaptations de son système fiscal auxquelles la France doit se préparer ne lui sont qu'en apparence dictées par l'échéance de 1992. Elles lui sont, en réalité, imposées par la nécessité de ne pas s'isoler des grands courants qui façonnent "l'économie-monde", sous peine de se condamner elle-même à la marginalisation et au déclin.

Des hommes aux philosophies politiques aussi différentes que M. Edouard Balladur et M. Michel Rocard ont été, d'ailleurs, conduits aux mêmes conclusions. En juin 1988, dans la lettre de présentation du rapport de M. Marcel Boiteux, M. Edouard Balladur, ministre de l'Economie et des Finances, déclarait persister *"à ne pas voir pourquoi (le système actuel de TVA) pénalise de manière si grave le fonctionnement du marché"* et estimait que *"l'harmonisation de la TVA ne devrait pas ... être considérée comme une priorité absolue, préalable à l'instauration d'un grand marché intérieur en 1992"*. L'harmonisation de la fiscalité de l'épargne, au contraire, paraissait au ministre d'Etat *"probablement prioritaire par rapport aux autres volets de l'harmonisation fiscale"*. Interrogé tout récemment par le journal "L'Expansion", sur la manière dont il envisageait de réaliser l'harmonisation de la TVA, M. Michel Rocard a répondu, avec quelque éclat : *"Vous me demandez comment je fais ? Ma réponse est claire : je ne fais pas ..."* avant d'ajouter *"la seule vraie urgence, c'est la fiscalité de l'épargne"*.

Pourtant, des opinions plus nuancées se font entendre, y compris au plus haut niveau de l'Etat. Il est donc grand temps que la France définisse clairement sa position.

La commission des Affaires économiques et du Plan, quant à elle, au terme des nombreuses auditions auxquelles elle a procédé, en est convaincue : si l'harmonisation des fiscalités indirectes, condition de la suppression des frontières physiques, doit être progressivement réalisée, l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne est la priorité que la France, compte tenu de l'imminente libre circulation des capitaux, ne saurait ni éluder, ni différer.

F. - L'HARMONISATION PRIORITAIRE DES FISCALITÉS DE L'ÉPARGNE

Le débat sur l'harmonisation des fiscalités de l'épargne ne s'engagera vraiment que lorsque la Commission européenne aura rendu publiques ses propositions, ce qu'elle s'est engagée à faire avant le 31 décembre 1988. Débat difficile qui portera à la fois sur la distinction entre résidents et non-résidents, le risque de délocalisation de l'épargne, la coopération entre les administrations fiscales et l'application, par tous les Etats, d'une retenue à la source de taux uniforme.

1. Aligner résidents et non résidents.

Aucun Etat membre ne soumet résidents et non résidents au même régime fiscal : les premiers acquittent un impôt sur le revenu de leur épargne ; les seconds bénéficient, depuis l'exonération instituée en 1984 par les Etats-Unis et qui a fait tache d'huile, de nombreuses exemptions. Or, cette distinction n'est pas seulement contraire à la notion de marché unique; elle incitera les Etats européens, si elle est maintenue, à exploiter la libre circulation des capitaux pour attirer chez eux l'épargne de leurs partenaires. Ceux-ci agiront de même à leur endroit, de sorte qu'une concurrence artificielle, exclusivement centrée sur la fiscalité, déchirera la Communauté. L'application d'un régime identique aux résidents et aux non résidents est la conséquence logique du marché unique et la condition à remplir si l'on veut éviter une compétition dont l'issue sera l'alignement par le bas de toutes les fiscalités européennes. Encore faudra-t-il que la Communauté parvienne à définir un régime d'imposition unique acceptable par tous. C'est là que le bât risque de blesser la France, tant est grande la différence entre les règles qu'elle applique à ses résidents et celles qui prévalent dans le reste de la Communauté.

2. Réduire le risque de délocalisation de l'épargne.

L'écart entre la fiscalité française de l'épargne et celle de ses partenaires porte sur l'importance du prélèvement mais, plus encore peut-être, sur les conditions d'application de l'impôt.

Les revenus des valeurs mobilières sont soumis en France, comme chez la plupart de ses partenaires, à l'impôt sur le revenu. Cependant les contribuables français peuvent opter pour un prélèvement libératoire à la source dont le taux, qui est de 27 % en ce qui concerne les portefeuilles composés d'obligations et d'actions, est supérieur à celui qu'appliquent les pays qui pratiquent le même système : 12,5 % en Italie, 25 % en Belgique, et en Grande -Bretagne. Les plus-values mobilières, imposées chez nous à 17 %, sont le plus souvent exonérées par nos partenaires.

Mais c'est dans l'application de ces règles que la France se distingue le plus nettement du reste de la Communauté. L'administration fiscale française est, en effet, la seule à posséder des moyens d'investigation réellement efficaces.

Premier instrument : le "relevé de coupons", document automatiquement transmis par les banques à l'administration et qui renseigne celle-ci au centime près sur le montant des revenus mobiliers annuellement encaissés par les contribuables.

Deuxième instrument : le "droit de communication", qui permet au fisc de procéder à des contrôles à posteriori et d'obtenir des établissements de crédit, des notaires, ou de tout autre intermédiaire, des extraits de compte et des renseignements sur la composition du patrimoine de leur client.

Aucun autre pays de la Communauté, sauf le Danemark, n'impose d'obligations déclaratives aux intermédiaires : le "relevé de coupons" est une procédure inconnue en RFA par exemple.

Et quand les textes donnent un "droit de communication" aux administrations, celles-ci, le plus souvent, ne l'utilisent pas. De sorte que la non-déclaration des revenus immobiliers est la règle dans la Communauté plutôt que l'exception ; l'administration fiscale allemande estime, par exemple, que 75 % des revenus de l'épargne allemande échappent à toute imposition.

La différence entre la fiscalité française de l'épargne et la norme européenne n'est donc pas seulement de degré, mais de nature.

Aussi la libre circulation des capitaux, jointe à la libre prestation des services financiers, comporte-t-elle le risque de provoquer un vaste mouvement de délocalisation de l'épargne française.

Le rapport du groupe de travail du *Conseil national du crédit* présidé par M. Daniel Lebègue, estime que si le risque est faible pour l'épargne à vue et pour l'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux (par exemple plans d'épargne logement et d'épargne retraite), il est fort, en revanche, pour l'épargne investie en valeurs mobilières et non couverte par un statut fiscal privilégié ; or celle-ci représente un encours de 1 050 milliards de francs, soit 17 % du patrimoine financier des ménages.

Une délocalisation même partielle de l'épargne nationale aurait des conséquences catastrophiques. Elle ne pénaliserait pas seulement les banques et la place de Paris, mais l'économie tout entière. Le *Conseil national du crédit* juge que des sorties de capitaux de 100 milliards de francs, soit 10 % seulement de l'épargne délocalisable, suffiraient à déclencher, par réaction des autorités monétaires, une hausse de 2 à 3 % des taux d'intérêt à court terme et à entraîner, au bout de deux ans, une baisse de 40 milliards des investissements des entreprises. Or, des capitaux estimés à plusieurs dizaines de milliards de Francs, se seraient, d'ores et déjà, réfugiés dans des fonds communs de placement au Luxembourg.

Comment la France peut-elle, tout en établissant, comme elle s'y est engagée, la libre circulation des capitaux, limiter ces risques ? Deux orientations s'offrent, qui devront être simultanément explorées : faire coopérer les administrations fiscales, rapprocher le taux des prélèvements.

3. Faire coopérer les administrations fiscales.

La première consiste à demander l'extension à l'ensemble de la Communauté de l'obligation déclarative des intermédiaires en vigueur en France. La connaissance de l'épargne nationale investie à l'étranger permettrait à l'administration fiscale française, comme à celle de ses partenaires, de continuer à appliquer le régime national d'imposition. L'intégrité et

l'autonomie du système fiscal français pourraient ainsi être préservées, malgré l'abolition du contrôle des changes. Séduisante, puisqu'elle permettrait d'aller vers l'espace financier européen sans bouleversement fiscal, cette solution est plus que probablement hors d'atteinte. Il n'est guère vraisemblable, en effet, que nos partenaires acceptent l'extension à leur territoire de procédures que la plupart d'entre eux jugent attentatoires aux libertés individuelles et au secret bancaire, principes que leur Constitution souvent protège. Mieux vaut se rendre à l'évidence : l'épargne investie hors de France à la suite de la libération des mouvements de capitaux ne fera pas l'objet de contrôles équivalents à ceux qui s'appliquent dans l'Hexagone.

Mais il n'en résulte nullement que la coopération entre les administrations fiscales ne puisse pas être renforcée. Ce renforcement est même un des principaux objectifs de l'harmonisation qu'il s'agit de promouvoir.

La Commission en a fait depuis longtemps le sujet de ses recommandations. Elle y reviendra sûrement dans les propositions qu'elle soumettra aux Etats avant la fin de l'année.

Les deux directives adoptées en 1977 et 1979 n'ont pas, en effet, résolu le problème, les Etats ayant été expressément dispensés de recueillir pour d'autres, des informations que leurs administrations ne collectent pas pour leurs propres besoins. Ce principe devrait être inversé. D'autant que l'article 4 de la directive du 13 juin 1988 portant libération des mouvements de capitaux, reconnaît aux Etats un droit d'information sur les sorties de capitaux les concernant.

Les bases d'une action commune existent donc mais elles devront être complétées et la coopération entre les administrations très sensiblement développée si la Communauté entend lutter efficacement contre la fraude et l'évasion.

4. Instaurer un prélèvement européen à la source.

Encore ne doit-on attendre de la coopération des services fiscaux que ce qu'elle peut donner, c'est-à-dire peu de choses si l'incitation à la fraude n'est pas simultanément réduite par la diminution des écarts existants entre les taux d'imposition en vigueur dans la Communauté. Le rapprochement des taux restera essentiel, quels que soient les progrès accomplis dans l'ordre des contrôles fiscaux.

Des différentes solutions envisageables, la seule qui soit conforme aux exigences de l'intégration financière européenne est l'institution par tous les Etats membres d'une retenue à la source d'un taux homogène, et si possible unique, sur les produits des placements mobiliers à revenus fixes. La proposition est ambitieuse et suscitera de vives résistances ; mais elle a commencé à cheminer dans les esprits. Il est de bon augure, par exemple, que la RFA vienne d'introduire un tel prélèvement chez elle, à un taux de 10 %, qui est, il est vrai, fort éloigné de la norme française. Mais mieux vaut admettre que celle-ci a fort peu de chance de faire l'unanimité dans la Communauté et que le taux "européen" se situera plus probablement entre 10 et 20 %.

La retenue à la source européenne aura-t-elle ou non un caractère libérateur ? Chaque Etat pourrait être laissé libre d'en décider. Mais qu'on ne s'y trompe pas : des écarts importants feraient renaître les risques de délocalisation de l'épargne qu'on veut éliminer.

L'harmonisation tirera, quoi qu'on fasse, la fiscalité française de l'épargne vers le bas. La difficulté de l'exercice est là et elle est double : budgétaire et politique.

L'obstacle budgétaire n'est pas négligeable, mais il n'est pas non plus rédhibitoire.

En effet, la réduction à 10 % du prélèvement libérateur sur le revenu des créances coûterait annuellement 17,5 milliards, la suppression de la taxe sur les conventions d'assurance vie 2,05 milliards et le relèvement à 100 % du taux nominal de l'avoir fiscal 5,7 milliards : soit au total 25,25 milliards de francs. Encore faudrait-il ajouter, pour que la libre prestation des services ne se traduise pas par des délocalisations au niveau des banques et des compagnies d'assurance, le coût des aménagements à apporter à la fiscalité des intermédiaires : suppression de la contribution des institutions financières qui entraînerait une moins-value de 1,64 milliard, suppression de la taxe sur les encours de crédits (prévue par le projet de loi de finances pour 1989) qui représente une perte de recettes de 1,48 milliard et suppression de l'impôt de bourse sur les transactions supérieures à 5 millions de francs dont le coût serait de 320 millions de francs, soit au total 3,44 milliards de francs.

L'obstacle politique pourrait s'avérer plus difficile à surmonter. Comment expliquer qu'on rétablisse, au nom de la solidarité nationale, l'impôt sur les grandes fortunes, et qu'au

nom de la solidarité européenne, on détaxe les revenus de ces mêmes "grandes fortunes" ?

Toujours est-il que la France n'éludera pas le problème : ou bien elle acceptera l'espace financier européen, et, pour enrayer une délocalisation massive de son épargne, elle alignera son régime d'imposition sur la moyenne européenne ; ou bien, décrétant le rapprochement des fiscalités de l'épargne politiquement inacceptable, elle renoncera à l'achèvement du marché intérieur, priorité du septennat.

G. - L'HARMONISATION PAR ÉTAPES DE LA T.V.A. ET LA SUPPRESSION DES FRONTIÈRES FISCALES

La priorité que, dans la perspective de la libre circulation des capitaux et de la libre prestation des services, on ne pourra pas ne pas accorder à l'harmonisation de la fiscalité directe, ne saurait être que relative.

D'une part, en effet, ni la France, ni ses partenaires ne peuvent se permettre, sous peine de décevoir gravement les opinions publiques, de renoncer à la suppression des frontières, symbole d'une avancée de l'Europe qu'elles attendent.

D'autre part, les allègements dont bénéficieront les épargnants doivent trouver un contrepois dans des mesures parallèles prises en faveur des consommateurs : la stratégie fiscale française se doit d'être équitable et équilibrée.

Autant dire que le volet TVA de cette stratégie ne peut être ni négligé, ni indéfiniment reporté.

Encore faut-il définir des objectifs réalistes.

Aller, comme le propose la Commission, jusqu'à la suppression des frontières fiscales d'ici à 1993 est, pour les raisons indiquées plus haut, difficile à envisager, en tout cas pour la France. Il lui faudrait, en effet, soit maintenir des écarts de taux de 4 à 5 points avec ses principaux partenaires et accepter le risque de voir se développer des détournements de courants commerciaux susceptibles de menacer des branches entières de son économie, soit aligner ses taux sur ceux de ses voisins et subir une diminution des recettes importante, souvent estimée à 75 ou 100 milliards de francs. S'ajoutant aux moins-values fiscales

qu'entraînera l'harmonisation de l'imposition des revenus de l'épargne, une perte de cette ampleur serait budgétairement insupportable.

Certes, on peut regretter que le Gouvernement n'ait pas profité de l'aisance financière que lui apporte l'exécution du budget 1988 pour commencer les harmonisations fiscales auxquelles il lui faudra procéder à partir de 1989. On ne connaît pas encore, il est vrai, le résultat des négociations qui s'engageront à Bruxelles. Mais il n'est pas besoin d'être grand clerc pour prévoir qu'elles imposeront des rapprochements de taux coûteux, que la France eût été bien inspirée d'anticiper sans que pour autant, sa position dans les discussions de Bruxelles s'en trouve le moins du monde affaiblie.

Que les suppressions des frontières fiscales exigent plus de temps qu'il n'en reste à courir jusqu'au 31 décembre 1992 est malheureusement évident. C'est une raison supplémentaire pour ne pas attendre. D'autant qu'en plus du rapprochement des taux, la France devra éliminer une série d'anomalies qui caractérisent sa TVA : décalage d'un mois pour les entreprises, dont la suppression entraînera pour l'Etat un trou en trésorerie de 78 milliards de francs ; rémanences de TVA pesant sur les entreprises du fait de la non déductibilité de la taxe frappant certains achats de biens et de services, dont l'élimination coûtera de 12 à 20 milliards au budget.

Les délais qui seront nécessaires pour résoudre les problèmes et assumer le coût budgétaire liés à l'harmonisation de la TVA devraient inciter les gouvernements à étudier de près les propositions faites par M. Lauré. Elles consistent, à faire facturer la TVA par les entreprises des pays exportateurs et ainsi à éliminer les contrôles aux frontières sans avoir à harmoniser les taux de la TVA. Solution ingénieuse, que les experts jugent complexe et difficile à appliquer mais qui mériterait, tant à Paris qu'à Bruxelles, un examen plus approfondi.

Une chance à saisir.

De toutes les barrières à éliminer pour faire de la Communauté des Douze un espace économique unique, les

frontières fiscales seront les plus difficiles à abattre, tant les systèmes d'imposition reflètent des équilibres politiques et sociaux propres à chaque pays et tant ils sont enracinés dans des sensibilités, des traditions et des cultures allergiques au changement.

De tous les pays de la Communauté c'est à la France que la réalisation de l'Europe fiscale posera le plus de problèmes. Le modèle fiscal qu'elle a édifié à l'abri de la muraille de Chine du contrôle des changes se distingue, en effet, plus qu'aucun autre, de la moyenne des systèmes européens : poids des prélèvements obligatoires, importance de l'impôt indirect, rigueur des contrôles administratifs. En souscrivant à la libre circulation des capitaux, en acceptant la libre prestation des services, en dérèglementant son marché financier, en s'appêtant à laisser les Français ouvrir des comptes à l'étranger, la France a, sans s'en rendre compte, répudié "l'isolationnisme" fiscal qu'elle a si longtemps cultivé et s'est obligée à rapprocher son système d'imposition de la norme européenne.

L'ampleur de l'harmonisation à réaliser dépendra naturellement du résultat des tractations qui vont s'engager à Bruxelles. Il appartiendra aux négociateurs français de limiter l'adaptation au minimum en obtenant de nos partenaires qu'ils se rapprochent de notre système au moins autant que nous du leur. Ils pourront compter, pour les aider, sur l'appui de nos voisins méditerranéens qui, dans de nombreux domaines, partagent nos préoccupations.

Mais qu'on ne s'y trompe pas : les changements à réaliser seront profonds. Ils exigeront que, de proche en proche, l'ensemble du système fiscal français soit remis à plat. En effet, on ne réduira pas l'imposition des revenus de l'épargne sans réexaminer celle des revenus du travail ; on ne diminuera pas les taux de la TVA sans procurer à l'Etat, qu'il ne saurait être question de "paupériser" comme le craint le Premier Ministre, M. Michel Rocard, des ressources de remplacement que l'impôt sur le revenu est, en définitive, seul susceptible de dégager, sans doute par une retenue généralisée à la source.

Autant dire que la réalisation de l'Europe fiscale ne débouchera pas seulement sur des mutations de taux et de règles, mais sur une évolution beaucoup plus profonde mettant en cause la conception de la justice fiscale, les réactions vis à vis de l'impôt direct, l'attitude à l'égard du capital mobilier, les habitudes d'investissement, etc...

Au-delà des mutations techniques qu'il faudra réaliser se profile une révolution psychologique. Au-delà du défi à relever, se dessine une chance à saisir : achever la modernisation de la France qui dépend au moins autant de son système fiscal que de la productivité de son industrie.

CHAPITRE II

L'INÉVITABLE ÉVOLUTION DES STRUCTURES

Il est paradoxal qu'au cours des trente dernières années le Marché Commun, tout en multipliant les échanges commerciaux entre pays membres, n'ait conduit qu'à un faible nombre d'associations, fusions, ou rachats d'entreprises à l'intérieur de la Communauté. Les restructurations se sont faites, soit dans un cadre national, soit avec des entreprises extra européennes, principalement américaines et, plus récemment, japonaises.

C'est à un paradoxe de sens contraire que l'on assiste depuis la signature de l'Acte unique : avant même d'être entré en vigueur, il a déclenché du seul fait des perspectives qu'il ouvre, une vague d'OPA qui amorce la recomposition intra-européenne, longtemps différée, du paysage financier et industriel européen.

Recomposition nécessaire si on considère que la taille des entreprises européennes demeure en moyenne inférieure à celle des pays tiers. En 1986, la Communauté ne comptait que vingt-huit sociétés dans les cents premières mondiales, en termes de chiffre d'affaires, et une seulement parmi les dix entreprises dégageant le plus de bénéfices ; de même une seule banque européenne se classait parmi les dix premières banques mondiales contre huit japonaises et une américaine.

Ce retard a un coût : un rapport réalisé à la demande de la Commission des Communautés a évalué les économies d'échelle qu'on pouvait attendre des restructurations industrielles à 7,3 milliards d'ECU pour les produits chimiques, à 4,9 milliards d'ECU pour le matériel électronique, à 4,1 milliards d'ECU pour les véhicules automobiles, et à 3,8 milliards d'ECU pour la construction mécanique.

L'économie française sera, sans doute, plus que celle des pays voisins, affectée par ce mouvement de restructuration. Demeurée plus longtemps protégée, peu spécialisée, mal adaptée

à l'évolution de la demande mondiale, vulnérable aux OPA du fait notamment d'une relative sous-cotation de ses entreprises, elle devra procéder plus vite à une recombinaison que les pays voisins ont commencée plus tôt.

Mais si cette évolution, dictée par la compétitivité est urgente, elle rencontre aussi, en France, des difficultés particulières : le problème posé par l'importance du secteur public et l'enjeu que constitue la modernisation du secteur financier illustrent, sans l'épuiser, cette spécificité française.

A. - L'INÉVITABLE MUTATION DU SECTEUR PUBLIC

La place qu'occupe dans notre économie le secteur public est-elle compatible avec l'échéance de 1992 ? Cette question ne pourra pas être très longtemps éludée.

1. Le poids du secteur public

Malgré les privatisations intervenues après mars 1986, le secteur public continue de représenter 24 % de l'ensemble des entreprises non agricoles, 17,6 % de l'emploi salarié, 34,9 % de la formation brute de capital fixe, 19,5 % de la valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises françaises.

A titre de comparaison, les secteurs publics britannique et allemand ne représentent que 12,5 % de l'économie de ces pays. En Europe, seuls la Grèce et le Portugal ont un secteur public équivalent à celui de la France.

Le particularisme français est plus marqué si l'on ne considère que le secteur public industriel, (18,2 % en France contre 7 % en moyenne dans les pays européens) et les services, (17,6 % des salariés de ce secteur en France, moins de 2% dans le reste de la Communauté). Dans le seul domaine financier, près de 90 % de l'activité bancaire est réalisée par des banques nationalisées ; le secteur public de l'assurance couvre 27 % de l'assurance-dommages et 60 % de l'assurance-vie.

Les privatisations qui se multiplient dans la quasi-totalité des pays industrialisés accentuent encore la singularité de la situation française.

Situation qui n'est pas sans avantages, notamment en ce qu'elle met nos entreprises à l'abri des OPA et leur confère une crédibilité financière accrue, mais qui présente aussi le grave inconvénient de rendre plus difficiles les restructurations qu'exigent le progrès des technologies et l'évolution des marchés. Ces difficultés prennent, dans deux secteurs essentiels de l'économie française, une dimension particulière.

Dans l'automobile d'abord : il est probable qu'il n'y aura pas durablement place en Europe pour six grands constructeurs généralistes et que la survie de l'industrie automobile européenne passera par la conclusion d'alliances européennes ; Renault, en raison de son statut de régie, risque de rester à l'écart de ce mouvement.

Dans les télécommunications, ensuite, où l'on peut se demander si, à l'heure où, partout dans le monde, se développe un mouvement de dérèglementation et de privatisation, la France pourra faire l'économie d'une réforme de statut de son principal opérateur, France Télécom, l'ancienne Direction générale des télécommunications (DGT).

2. Une nécessaire évolution.

L'inadaptation du secteur public à l'inévitable développement de stratégies internationales est mise en évidence par les subterfuges auxquels les entreprises publiques sont obligées de recourir : France Télécom, par exemple, crée des filiales de droit privé pour faire face à la concurrence qui se développe dans les nouveaux services, ce qui pourrait, tôt ou tard, faire courir à l'Etat le risque d'avoir à céder au privé les activités les plus lucratives du secteur ; l'UAP et les AGF ont, de leur côté, constitué des filiales internationales afin d'ouvrir, par ce biais, leur capital à des partenaires étrangers.

Des solutions d'ensemble, plus satisfaisantes et plus efficaces, doivent être trouvées si la France veut assurer à son secteur public la liberté et la rapidité de décision qu'exigera le marché européen. Plusieurs orientations s'offrent à elle.

- La reprise des privatisations, en est une.

- Des restructurations entreprises par l'Etat, au sein du secteur public, notamment en opérant des rapprochements entre banques et compagnies d'assurance, en est une autre.

- La transformation des entreprises publiques en sociétés anonymes régies par le droit commercial et dans le capital desquelles l'Etat ne conserverait qu'une minorité de blocage en est une troisième.

- La faculté donnée aux entreprises publiques d'acquérir ou de céder des participations est la solution vers laquelle il faudra se diriger faute d'en trouver une meilleure ; c'était l'objet du projet de loi relatif à la "respiration du secteur public" élaboré par le gouvernement de M. Pierre Mauroy, mais non soumis au Parlement et qui fut repris sous une autre forme par la loi du 2 juillet 1986 ; celle-ci, entre autres dispositions, fixe les règles applicables au transfert de propriété du secteur public vers le secteur privé. Ces transferts demeurent soumis à autorisation législative, lorsque l'Etat détient directement plus de la moitié du capital et administrative dans les autres cas. De telles procédures sont-elle compatibles avec la rapidité de décision aujourd'hui nécessaire ?

Il est certain, en tout cas, que la France n'échappera pas, dans la perspective du marché unique de 1992, à une réflexion d'ensemble sur ses structures économiques et il est un secteur où ce réexamen prend un caractère d'urgence : celui des banques et des assurances.

B. - LA MODERNISATION DU SECTEUR FINANCIER

Prévu par le Traité de Rome, mais resté comme d'autres aspects du même traité, à l'état d'ébauche, l'établissement d'un marché commun des services constitue, selon le Livre Blanc publié en 1985 par la Commission, "une des principales conditions pour assurer un retour à la prospérité économique".

On comprend mieux l'importance de ce volet de l'Acte unique quand on sait que, dans les douze pays de la Communauté, les personnes employées dans les services représentaient 58 % de la population active en 1985. Entre 1973 et 1982, alors que l'emploi industriel régressait légèrement dans la Communauté, plus de 5 millions d'emplois étaient créés dans

le tertiaire, où, selon la Commission, les gains provoqués par la libération des échanges pourraient atteindre 22 milliards d'ECU, soit plus que ce qui est attendu de la suppression des derniers obstacles à la libre circulation des marchandises.

1. Le 1er juillet 1990 : l'heure de vérité.

Le marché unique des services financiers est au carrefour de trois libertés :

- la liberté d'établissement, qui est déjà largement acquise ;
- la libre circulation des mouvements de capitaux, qui sera totale dès le 1er juillet 1990 ;
- la libre prestation des services qui n'en est encore qu'à ses balbutiements et dont la mise en oeuvre constitue l'un des grands enjeux de l'Acte unique.

C'est la Cour de justice qui a ouvert la voie à la libre prestation des services. Par plusieurs arrêts rendus le 4 décembre 1986, elle a considéré que si les Etats avaient le droit d'imposer des règles protectrices pour les risques concernant les particuliers (risques dits de "masse"), la liberté de prestation ne souffrait, en revanche, aucune restriction pour les "grands risques", ceux concernant les entreprises.

Cette distinction a été reprise dans la directive proposée par la commission et adoptée en décembre 1987 par le Conseil des ministres à la majorité qualifiée. Au-dessus de certains seuils combinant plusieurs critères, ainsi que pour les risques maritimes et de transport (qui sont toujours de grands risques) aucun agrément ne peut être exigé et les provisions techniques pourront être constituées dans les conditions fixées par les pays siège des compagnies. Au dessous de ces seuils, un agrément peut, au contraire, être imposé et les provisions techniques devront être constituées aux conditions du pays du risque et localisées dans ce pays.

S'agissant du secteur bancaire, le dossier est moins avancé. Après avoir pendant longtemps subordonné la libération des activités bancaires à une harmonisation préalable, la Commission préconise désormais, comme pour les autres domaines, la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales, sous réserve, toutefois, d'un rapprochement des règles prudentielles. A cet effet une prochaine directive "de

coordination des activités bancaires" sera proposée aux gouvernements.

L'heure de vérité pour le secteur financier sonnera le 1er juillet 1990, date de la levée des derniers obstacles à la libre circulation des capitaux. L'échéance sera plus difficile pour la France, qui a davantage protégé ce secteur de la concurrence, que pour le Royaume-Uni ou l'Allemagne fédérale.

Le rapport établi par M. Pierre Achard, à la demande du ministre de l'Economie et des Finances, a mis en évidence le risque de délocalisation des activités, mais aussi des établissements, au profit des pays offrant les conditions les plus avantageuses. Heureusement, les réformes entreprises depuis quatre ans (libéralisation des changes, dérégulation, gestion de la politique monétaire par les taux d'intérêt, privatisations...) ont permis le renforcement du système financier français et ramènent, selon M. Pierre Achard, "à des dimensions raisonnables l'effort à accomplir par les opérateurs".

La situation n'est pas, il est vrai, tout à fait la même dans le secteur bancaire et dans celui des assurances : si un important effort de gestion est à accomplir dans les deux cas, il s'y ajoute pour l'assurance un problème de dimension des sociétés, c'est-à-dire de structure.

2. Les banques et les assurances françaises dans la perspective européenne.

Les banques françaises se comparent favorablement à leurs homologues du point de vue de la taille (quatre banques françaises se placent parmi les quinze premières banques mondiales), du point de vue de l'implantation à l'étranger où elles occupent le deuxième rang après les Etats-Unis, à égalité avec la Grande-Bretagne et le Japon, du point de vue de la capacité d'innovation et de développement des nouveaux moyens de paiement (par exemple la carte à mémoire).

Leurs handicaps ne sauraient, pour autant, être ignorés. Ils résultent de l'insuffisance de leurs fonds propres, dans l'ensemble inférieurs à ceux de leurs principaux concurrents, de leurs coûts d'exploitation élevés, liés à un réseau d'agences et à des effectifs trop lourds, de l'existence, enfin, de surcapacités héritées des interventions de l'administration dans le système financier.

Surcapacités qui se traduisent par la présence de circuits privilégiés ou spécifiques, comme les services financiers de la poste, qui n'ont pas d'équivalent à l'étranger ; on peut craindre que cette juxtaposition de réseaux ne devienne, après 1992, la source d'une concurrence ruineuse pour le secteur bancaire français.

Bien implantée sur son marché intérieur, le cinquième dans le monde par le montant des primes encaissées, bénéficiant d'une très grande sécurité de place, d'un système de surveillance confirmé et d'une bonne réputation de sérieux et de compétence, l'assurance française occupe, elle aussi, une place très honorable en Europe.

Avec quatre cent cinquante implantations réparties dans une soixantaine de pays et une place en vue dans les secteurs de pointe (espace et aéronautique), elle tenait en 1984 le troisième rang mondial derrière les Etats-Unis et la Grande-Bretagne pour la représentation sur les marchés étrangers et développait une activité d'exportation égale, en 1985, à 16 % du chiffre d'affaires de la profession.

Mais, contrairement aux banques, les compagnies d'assurance françaises sont surclassées par leurs homologues étrangères du point de vue de la taille. L'UAP, bien qu'au deuxième rang européen depuis 1986, ne se situe qu'au vingt-troisième rang mondial. Les compagnies d'assurance françaises ont une surface financière inférieure à leurs concurrentes européennes : ainsi, le 19 octobre 1987 - date à laquelle il était question de privatiser l'UAP - la capitalisation boursière de Générali représentait très exactement, en dollars, la valeur de l'UAP en francs, soit un rapport de un à six. Aujourd'hui, l'UAP vaut 21 milliards de francs sur le marché et Générali 84 milliards de francs.

On observe, d'autre part, en France, un développement insuffisant de certains secteurs : activités de courtage, réassurance, assurance vie et risques industriels, par exemple.

Sous-développement du courtage, tout d'abord, appelé pourtant à jouer un rôle déterminant dans le futur marché européen, mais dont l'importance en France reste nettement insuffisante : le premier courtier britannique réalise, à lui seul, un chiffre d'affaires égal à celui de l'ensemble du courtage français.

Sous-développement du secteur de la réassurance, ensuite : la S.C.O.R., première société française se situe au 17^e rang mondial, loin derrière les Loyds ou la Munich Reassurance.

Sous-développement de certains marchés enfin, notamment de l'assurance vie et des risques industriels, dont les compagnies étrangères s'adjugent, en outre, une part importante.

Ajoutons que du fait du corporatisme de ses réseaux de distribution, fondés sur le monopole dont jouissent les intermédiaires, l'assurance française souffre de coûts d'exploitation plus élevés qu'à l'étranger.

Enfin, elle n'a pas, avec les banques et l'industrie, les liens qui font depuis toujours la force de l'assurance allemande.

3. Les responsabilités de l'Etat face au défi de 1990.

La responsabilité de l'Etat est directement engagée dans la préparation du secteur financier à la concurrence qui, à partir du 1^{er} juillet 1990, remplacera le cloisonnement qui prévaut encore en Europe. Une responsabilité qu'il lui appartient d'exercer à trois niveaux.

En tant qu'actionnaire dominant du secteur bancaire aussi bien que des assurances, il lui incombe de veiller à ce que soit poursuivi et accéléré l'effort de productivité, de concentration et d'accroissement des fonds propres entrepris depuis plusieurs années :

- productivité, qui devra résulter d'un allègement des réseaux de distribution, de la modernisation du statut des intermédiaires et de la révision de leurs conditions de rémunération ;

- concentration, qui est nécessaire et pourrait être recherchée par la création de liens organiques entre compagnies d'assurance, d'une part, banques et entreprises, d'autre part ;

- accroissement des fonds propres enfin, qui sont indispensables au financement des investissements à réaliser à l'étranger.

En tant que régulateur du marché, il lui appartient de normaliser la concurrence en décloisonnant progressivement les réseaux spécialisés, en démantelant les circuits privilégiés de collecte et les avantages dont ils bénéficient et en octroyant aux

banques une liberté de tarification de leurs services et de rémunération de l'épargne collectée, sans laquelle on voit mal comment elles affronteraient la concurrence qui les attend.

En tant que détenteur du pouvoir fiscal, l'Etat n'échappera pas, enfin, à la nécessité de ramener l'imposition qui pèse sur l'assurance et les banques au niveau de celle que supportent leurs homologues étrangers.

S'agissant des banques, si effectivement la prochaine loi de finances supprime la taxe spécifique sur les encours, deux problèmes devront encore être résolus : celui de la contribution assise sur leurs frais généraux et celui de l'extension de la TVA à l'ensemble de leurs opérations.

S'agissant des assurances, il est clair que la taxe sur les contrats - qui en France peut atteindre 30 % pour certains risques, alors que la Grande-Bretagne n'en perçoit aucune - placerait, si elle était maintenue, les compagnies françaises dans une situation intenable. Mais en raison du coût budgétaire élevé d'un alignement complet (27 milliards de francs), le Gouvernement sera, sans doute, amené à procéder par étapes, en dégageant d'abord les risques les plus exposés à la concurrence : risque entreprises et assurance vie.

De l'imagination, de l'ouverture d'esprit et de la détermination dont le gouvernement fera preuve dépend l'avenir d'un secteur clef, dont le rôle sera déterminant dans la partie difficile qui s'engagera à partir de 1993 pour l'économie française ; l'avenir, aussi, de la place financière de Paris, qui dispose de grands atouts mais ne pourra les jouer victorieusement que si elle s'appuie sur des compagnies d'assurance et des banques puissantes et dynamiques.

CHAPITRE III

LA NÉCESSAIRE ÉGALITÉ DES CHANCES FACE A L'OUVERTURE DES MARCHÉS PUBLICS

De toutes les entraves qui, trente ans après le Traité de Rome, font encore obstacle à la liberté des échanges, le cloisonnement des marchés publics est peut-être le plus radical. Les marchés adjugés à des entreprises d'autres pays de la CEE n'atteignent, en effet, que 4 % des commandes publiques en RFA, 2 % en France et moins de 0,5 % en Italie et en Grande-Bretagne. Or, les achats de biens et de services des administrations et des entreprises publiques représentent près de 15 % du produit intérieur brut européen, soit 3 700 milliards de francs et le cloisonnement actuel entraîne, selon la Commission, un surcoût de près de 10 % de la valeur des marchés.

Aussi était-il inconcevable que le marché intérieur laisse subsister des pratiques qui réservent les marchés publics aux fournisseurs locaux ou nationaux. D'autant qu'elles s'avèrent plus discriminatoires vis-à-vis des entreprises de la Communauté qu'à l'égard des sociétés américaines ou japonaises qui s'adjugent une part non négligeable des marchés publics européens.

Si l'objectif est clair, la démarche qui y conduit n'est pas aisée dans la mesure où les marchés publics sont un instrument privilégié d'intervention économique, qu'ils permettent de soutenir des secteurs industriels en difficulté ou des régions fragiles et que les règles qui président à leur attribution sont profondément enracinées dans les habitudes des pouvoirs publics et des industriels.

A. - DES OBJECTIFS AMBITIEUX

La Communauté n'est pas restée inactive depuis 1958. En application du Traité de Rome, deux directives ont été prises en vue d'ouvrir les marchés publics à la concurrence : l'une en 1971 concernant les marchés publics de fournitures, l'autre en 1977 concernant les marchés publics de travaux. Pour les marchés dont le montant est supérieur à un certain seuil, différent selon les deux types de marchés, ces textes instaurent une publicité européenne, restreignent l'application des procédures négociées, définissent les critères qui devront présider à la sélection des offres et prévoient que les contrats devront être attribués aux entreprises les moins disantes.

Mais force est de constater que les injonctions de Bruxelles sont restées lettre morte. Pour deux raisons.

D'abord, parce que les directives européennes ont exclu de leur champ d'application les transports, les télécommunications, la distribution d'eau et d'électricité et que, de ce fait, elles ne couvrent que 20 % des marchés publics.

Ensuite, parce que les dispositions prises ont été soit tournées, soit, faute de sanction, purement et simplement ignorées par les Etats et les collectivités territoriales : les appels d'offres n'ont souvent pas été publiés, les procédures exceptionnelles abusivement multipliées et les soumissionnaires d'autres Etats illégalement écartés. Souvent aussi, les offres ont été fractionnées pour échapper à l'application des directives.

Aussi, en décembre 1986 puis en juillet 1987, la Commission a-t-elle, en application du Livre blanc et de l'Acte unique, soumis aux gouvernements des propositions tendant à renforcer les directives antérieures.

Ces propositions ont un double objectif. Elles tendent d'une part, tant pour les marchés de travaux que de fournitures, à rendre plus strictes les règles de publicité et de transparence, ainsi que l'utilisation de procédures exceptionnelles.

Elles instaurent d'autre part -c'est leur véritable originalité- des contrôles et des sanctions. Les entreprises éconduites disposeront de recours administratifs et judiciaires.

Quant à la Commission, il est proposé qu'elle reçoive le droit d'intervenir elle-même dans les procédures engagées pour faire valoir l'intérêt et respecter les règles communautaires ; elle pourrait, notamment, si la directive est adoptée dans sa forme actuelle, suspendre pendant un délai limité le cours d'une procédure de passation de marché afin de prévenir une irrégularité grave.

En revanche, les propositions de la Commission ne concernent pas les secteurs exclus -énergie, eau, transport, télécommunications- pour lesquels elle élabore des directives spécifiques.

B. - LES ENJEUX POUR LA FRANCE

Les marchés publics représentent en France un montant de 600 milliards de francs, soit plus de 10 % du produit intérieur brut. C'est dire le sérieux avec lequel il convient d'examiner les projets de la Commission dans un domaine où la France n'est pas mal placée mais où une grande vigilance sera nécessaire pour assurer l'égalité des chances au sein de la CEE, régler les difficiles problèmes posés par l'extension de la libre concurrence aux secteurs "exclus", imposer la réciprocité aux pays tiers, et délimiter les pouvoirs de la Commission.

1. Assurer l'égalité des chances.

La France est le pays d'Europe où la réglementation en matière de marchés publics est la plus complète, les procédures les plus transparentes et les recours ouverts aux entreprises les plus efficaces. Autant dire que la transcription dans son droit interne de la directive européenne n'entraînera que des aménagements relativement mineurs, alors qu'elle imposera à ses partenaires des changements majeurs.

Situation qui ne comporte pas que des avantages. En effet, la transparence de ses procédures et le fait que les achats publics soient plus concentrés en France qu'à l'étranger, en raison notamment de l'existence de grandes entreprises publiques,

facilitera la pénétration des fournisseurs étrangers sans que les entreprises françaises soient certaines d'obtenir dans le reste de la Communauté des contreparties équivalentes.

Aussi la tâche des négociateurs français sera-t-elle d'obtenir de nos partenaires la même transparence des procédures et, pour nos entreprises, une réciprocité, non seulement de principe mais de fait. Ce ne sera pas chose facile.

2. Régler les problèmes posés par les secteurs exclus.

L'extension de la libre concurrence aux secteurs jusqu'ici exclus du champ d'application des directives européennes - énergie, eau, télécommunications, transports - posera des problèmes plus difficiles encore.

Pour l'énergie, le principal objectif de la France sera d'obtenir l'ouverture des marchés de ses partenaires à ses ventes d'électricité. La France possède, en effet, du fait de ses centrales électronucléaires, un potentiel d'exportation de l'ordre de 25 milliards de francs, alors que ses ventes ne dépassent pas actuellement 6 milliards de francs. Le marché le plus intéressant est celui de la RFA, mais il est verrouillé par l'obligation imposée aux sociétés productrices d'électricité d'utiliser le charbon allemand acheté moyennant un surcoût de 7 milliards de DM par rapport aux prix mondiaux. Obtenir l'élimination progressive de cette "préférence" parfaitement contraire à l'Acte unique, ne sera pas chose aisée ; la France ne saurait, cependant, y renoncer.

Les problèmes posés par la distribution d'eau potable sont d'une autre nature ; ils tiennent au fait que le mode d'exploitation qui prévaut en France est celui de la "gestion déléguée", par laquelle les collectivités territoriales confient à des sociétés privées la charge de distribuer l'eau, alors que, dans la plupart des autres pays, les organismes publics s'en acquittent eux-mêmes. Soumettre nos entreprises concessionnaires, qui jouissent d'un statut de droit privé, à la lourde réglementation des marchés publics tendrait à les priver de la souplesse, de la rapidité et de la faculté d'initiative qui fait leur force. Une solution devra être recherchée au cours des négociations qui s'ouvriront sur la base des propositions formulées par la Commission.

3. Obtenir la réciprocité des pays tiers.

Les dispositions prises pour ouvrir à la concurrence les marchés publics ne profiteront pas seulement aux entreprises de la CEE, mais également à celles des pays tiers, notamment aux sociétés américaines et japonaises qui s'adjugent d'ores et déjà une part significative de ces marchés.

Aussi la Communauté doit-elle, dans ce domaine comme dans d'autres, exiger la réciprocité des avantages consentis et veiller à ce que les engagements pris à son égard ne soient pas seulement de principe, mais donnent effectivement des chances nouvelles aux entreprises européennes.

La meilleure façon d'y parvenir est de synchroniser l'élaboration de ses propres directives avec la progression des négociations qui se développent au GATT sur le même sujet, de sorte que les concessions faites et les concessions obtenues s'équilibrent.

L'enjeu est de taille. Un consultant britannique estime, par exemple, que le Japon sera le premier bénéficiaire de l'ouverture des marchés publics de télécommunications qui représentent 25 milliards d'ECU en 1990 (soit 75 milliards de francs) contre 16,8 milliards d'ECU en 1986. Or, le Japon est d'ores et déjà, avec 21 % des besoins extérieurs de la Communauté, son premier fournisseur, alors que lui-même n'importe de la CEE qu'une part négligeable de ses propres besoins. La percée japonaise est suivie avec attention par les Etats-Unis dont il faut s'attendre à voir les exigences croître dans les mois à venir.

Le récent accord nippo-américain, par lequel le Japon ouvre aux seules entreprises américaines de travaux publics l'accès à quelques uns de ses grands chantiers souligne, s'il en était besoin, la difficulté d'obtenir de ce pays la réciprocité et le respect des règles du GATT. C'est dire la détermination dont la Communauté européenne devra faire preuve.

4. Définir les pouvoirs de la Commission.

L'expérience montre que, s'agissant des marchés publics, l'essentiel est moins d'édicter des règles que de veiller à leur application. C'est pourquoi l'ouverture à la concurrence passe obligatoirement, dans ce domaine, par une extension des pouvoirs de la Commission. Or, les propositions que celle-ci s'apprête à faire suscitent, tant de la part des gouvernements que du secteur privé, de très vives résistances. Autoriser la Commission, comme elle va le demander, à suspendre un appel d'offre ou à annuler un marché conclu contrairement à la réglementation communautaire, n'est-ce pas ouvrir la porte à un interventionnisme excessif et à des contrôles pointilleux, porter atteinte à la rapidité et à la souplesse des procédures existantes, nuire aux entreprises plus encore qu'aux administrations fautives ? Sans doute. Mais les gouvernements devront choisir : ou bien ils donneront la priorité à la réalisation de l'objectif qu'ils se sont fixé -abattre les frontières de toutes natures qui cloisonnent le marché européen- et ils accepteront l'existence d'un "pouvoir régulateur" capable de faire respecter les règles du jeu européen, pouvoir que la Commission seule peut exercer ; ou bien, jugeant cette perspective politiquement inacceptable, ils finiront par renoncer au marché unique lui-même. Les marchés publics ne sont pas le seul domaine où ce choix s'imposera à eux.

CHAPITRE IV

L'ARDENTE OBLIGATION DE LA NORMALISATION

La suppression des entraves techniques aux échanges est un aspect central de l'achèvement du marché intérieur. Elle s'impose en raison du foisonnement des normes nationales qui ont fini par constituer de véritables "frontières techniques".

L'incidence de la normalisation varie selon les secteurs. Les entraves sont importantes dans l'électronique, l'industrie mécanique, la pharmacie, l'agro-alimentaire, les appareils de précision. Mais elles sont significatives dans bien d'autres domaines.

Encore convient-il de ne pas confondre les dispositions réglementaires édictées par les États et les normes proprement dites, qui sont élaborées par les entreprises ou les organismes dépendant d'elles.

Les premières correspondent à la volonté des États de protéger la santé, la sécurité, l'environnement de leurs ressortissants par des prescriptions techniques auxquelles ils donnent force légale. Les secondes traduisent la volonté des acteurs économiques de garantir contractuellement, indépendamment de toute prescription publique, la qualité des produits qu'ils achètent, vendent ou assurent. A cette fin, ils développent, de leur propre mouvement, des normes dont le nombre et l'importance dépassent de loin ceux des réglementations publiques. Pour les producteurs, la normalisation est un outil stratégique dans la conquête et la conservation des marchés. Son objectif est offensif. Celui des États est principalement défensif.

La conformité effective d'un produit aux normes dont il se réclame est attestée par la procédure dite de "certification", qui doit émaner d'un organisme ou d'un laboratoire possédant une

crédibilité internationale forte. Les modalités de certification sont aussi importantes que le contenu des normes.

Les exemples abondent de réglementations ou de normes qui constituent des entraves, souvent infranchissables, aux échanges. En Europe, la RFA, par ailleurs fort libérale, s'en est fait une spécialité. Le cas le plus célèbre est la loi sur la pureté de la bière, qui remonte à 1518 et qui, pendant de longues années, a fermé le marché allemand aux bières hollandaises, danoises et françaises. Mais on pourrait citer bien d'autres cas, celui de Matra ou d'Alcatel, par exemple, qui ne peuvent vendre un seul Minitel en Allemagne parce qu'on leur interdit le raccordement au réseau.

La France n'est pas plus innocente que d'autres en ce domaine : elle a, par exemple, empêché l'entrée de tracteurs allemands sous prétexte que la distance du siège aux pédales n'était pas conforme aux normes françaises.

A. - L'IMPOSSIBLE HARMONISATION DES NORMES

Les rédacteurs du Traité de Rome n'avaient pas ignoré ce problème et son article 100 prévoyait une harmonisation des réglementations nationales divergentes.

L'harmonisation a donc constitué la pierre angulaire de l'action de la Communauté au cours de ses premières années d'existence. Mais la Commission s'est enlisée dans des propositions souvent trop ambitieuses.

Ces textes, de plusieurs centaines de pages, devaient être adoptés à l'unanimité, au prix de négociations longues et difficiles, menées par des experts que ne rebutait aucun détail. Résultat : les quinze directives faisant l'objet du "paquet" adopté par le Conseil en septembre 1984, avaient une moyenne d'âge de neuf ans et demi.

Dans ces conditions peu d'harmonisation réelle a pu être effectivement menée à bien. Dans certains domaines industriels les résultats sont demeurés presque négligeables, face à la multiplicité des prescriptions techniques qui foisonnent dans tous les pays ; trop souvent aussi, la norme commune, à grand peine élaborée, s'est trouvée dépassée par l'évolution technologique.

C'est la Cour de justice des Communautés européennes qui, en inversant la méthode, a débloqué l'harmonisation. Par l'arrêt Cassis de Dijon, rendu en 1979, sur l'interprétation des articles 30 et 36 du Traité de Rome, elle a créé une situation irréversible et ouvert la voie à une "nouvelle approche".

Une société allemande souhaitait importer en RFA un alcool de fruit français "le Cassis de Dijon". L'office allemand des alcools lui avait opposé une réponse négative, au motif que la législation allemande n'autorisait la mise en vente sur le marché en RFA que des seuls alcools ayant une teneur en esprit de vin d'au moins 32°. La Cour de justice a considéré que cette réglementation ne pouvait faire obstacle à la circulation des marchandises que si des "exigences impératives" le justifiaient. Ce n'était pas le cas en l'espèce. Elle a donc autorisé l'importation en Allemagne du «Cassis de Dijon».

Cet arrêt a marqué un tournant dans la jurisprudence européenne. Il a désormais été admis que, même en l'absence d'harmonisation, les Etats membres n'étaient pas libres d'interdire l'importation d'un produit sous prétexte qu'il n'était pas conforme à leur réglementation.

Le principe de reconnaissance mutuelle des réglementations était ainsi posé et la "nouvelle approche" était née.

B. - LA "NOUVELLE APPROCHE"

La Commission s'est en effet appuyée sur ce principe pour définir, dans son Livre blanc, la "nouvelle approche" et le 7 mai 1985, le Conseil des ministres a adopté une résolution pour la mettre en oeuvre. L'année suivante, l'Acte unique, en la mentionnant à l'article 100 B, lui a conféré l'autorité du Traité. Il a également rendu applicable la règle de la majorité qualifiée à tout ce qui concerne l'harmonisation des législations et des réglementations nécessaires à la construction du marché intérieur. Une nette accélération du processus de décision dans le domaine de l'harmonisation des normes devrait en résulter.

La "nouvelle approche" vise en effet à limiter l'intervention des institutions communautaires à la définition des "exigences essentielles" pour chaque catégorie de produits, c'est-à-dire aux

objectifs généraux à atteindre en matière de sécurité, de protection des consommateurs, de santé publique. Pour le reste, la Communauté renvoie aux normes élaborées par les entreprises ou aux autres caractéristiques techniques définies par les organismes européens de normalisation : le *Comité européen de normalisation* (CEN), le *Comité européen de normalisation électrotechnique* (CENELEC) et l'*Institut européen de normalisation pour les télécommunications* (ETSI) qui a été créé, fin 1987, à Sophia-Antipolis.

Ces organismes réunissent des représentants des industriels, des consommateurs et des pouvoirs publics. Ils sont le correspondant, au niveau européen, des institutions nationales telles que l'Association française pour la normalisation (AFNOR).

La fonction d'harmonisation est ainsi répartie entre les pouvoirs publics (institutions communautaires et administrations nationales) et les organismes chargés d'élaborer les normes européennes.

Quant à la certification, elle n'est plus effectuée par les Etats, mais par des organismes certificateurs, des laboratoires privés, voire des fabricants eux-mêmes.

Les avantages de cette "*nouvelle approche*" sont considérables.

Elle permet une plus grande souplesse dans la mise à jour de la réglementation.

Elle laisse à l'industrie beaucoup plus d'initiatives.

Elle facilite la mise sur le marché de produits technologiquement plus avancés dès lors qu'ils offrent des garanties comparables.

La "*nouvelle approche*" a commencé à faire ses preuves. Elle a permis d'accélérer le processus d'harmonisation puisque deux textes ont déjà fait l'objet d'un accord et que de nouvelles propositions sont en cours d'examen, alors qu'il avait fallu six sessions successives du Conseil «marché intérieur» en 1986 pour régler la seule question de la pollution sonore des grues et engins de chantiers !

Les résultats positifs de cette nouvelle méthode ont été renforcés par les effets d'une directive adoptée dès 1983. Afin d'éviter que des entraves nouvelles ne réapparaissent, cette directive instaure une obligation de notification de tout projet de

réglementation technique. Applicable depuis 1985, elle a montré son efficacité préventive.

C. - L'ENJEU POUR LA FRANCE : GAGNER LA BATAILLE DE LA NORMALISATION

Traditionnellement mal aimées en France, les normes sont devenues impératives dans la perspective de 1992. Car le risque est double : laisser nos concurrents industriels les plus avancés (par exemple la RFA) imposer des produits conçus à leur propre mesure; transformer le marché français en passoire ouverte aux produits hors normes et de médiocre qualité des pays les moins développés de la Communauté.

Pour la France, l'enjeu dépasse de loin l'élimination des entraves techniques aux échanges et le renforcement de la concurrence qui peut en résulter sur son marché intérieur. Le problème est celui de la compétitivité générale de son industrie.

Une stratégie offensive s'impose donc qui peut s'organiser autour de trois axes : une action renforcée de l'Etat, une mobilisation des entreprises, une rénovation du système français de certification.

1. Une action renforcée de l'Etat.

La France dispose d'un outil de normalisation performant : l'AFNOR, placée sous la tutelle du ministère de l'Industrie.

L'Etat a fait un effort important au cours des dernières années pour renforcer l'AFNOR dont l'autonomie a été accrue en 1986, l'action régionale améliorée par l'ouverture de sept délégations régionales et les services réorganisés.

L'AFNOR a, d'autre part, mis en place un processus de "veille technologique normative" qui permet de suivre les stratégies développées par les pays et industriels étrangers concurrents.

Ces réformes ont permis à la normalisation française de rattraper une partie de son retard par rapport à la RFA. La France dispose ainsi d'un catalogue d'environ 13 000 normes et en produit près de 1 000 nouvelles chaque année. Elle se situe plutôt en bonne position par rapport à ses partenaires puisque la Grande-Bretagne compte 10 000 normes, l'Italie et l'Espagne 6 500 et les Pays-Bas 5 500. Seule l'Allemagne fédérale dispose d'un système de normalisation plus développé puisqu'elle compte 26 000 normes.

Cet effort de l'Etat pour sensibiliser tous les secteurs de l'économie à l'importance de la normalisation doit être poursuivi.

Des crédits supplémentaires ont d'ores et déjà été accordés en faveur d'une campagne de communication destinée à promouvoir la normalisation auprès des entreprises et à démontrer que la norme est un atout commercial rentable. Il serait souhaitable d'intensifier cet effort de sensibilisation.

De même, il paraît nécessaire que l'organisme de conseil aux entreprises exportatrices -Norex- dispose d'un budget de fonctionnement plus important (20 millions de francs actuellement). Ce réseau de services a pour vocation d'aider les entreprises exportatrices à mettre leurs produits en conformité avec les conditions exigées par un marché étranger et à prouver que ces produits sont de "qualité internationale". Il travaille en liaison avec le *Laboratoire national d'essais*, le *Centre scientifique et technique du bâtiment*, le *Laboratoire central des industries électriques* et le *Centre français du commerce extérieur*. Sans doute serait-il souhaitable, pour accroître l'efficacité de ce service, de diversifier ses sources de financement et de développer les conseils aux entreprises sur leur stratégie en certification et en normalisation.

Il serait également nécessaire d'augmenter le budget de l'AFNOR pour lui permettre d'amplifier son action, notamment en direction des centrales d'achat des grands magasins, des grands donneurs d'ordre publics ou parapublics ou des fédérations professionnelles.

2. Une mobilisation des entreprises françaises.

En France, la normalisation n'est pas aussi pleinement intégrée dans la culture d'entreprise qu'elle l'est en RFA. Elle

est encore trop souvent vécue comme une contrainte administrative. Pour beaucoup d'industriels français, normaliser c'est perdre du temps, augmenter les prix de revient et subir des tracasseries bureaucratiques. En RFA au contraire, dès qu'un produit est mis à l'étude dans une entreprise, il est soumis au moule des normes DIN, dont les grandes centrales d'achats exigent le respect pour les produits qu'elles référencent. Il est exclu de vendre à une collectivité locale ou une administration des produits non normalisés ou certifiés. Les compagnies d'assurance d'outre Rhin vont même jusqu'à octroyer des rabais à ceux qui respectent ces normes.

D'autre part, nos industriels utilisent moins bien que leurs homologues allemands les normes comme argument commercial et pour valoriser leurs produits. Les entreprises françaises, même lorsqu'elles disposent de normes, n'en assurent la promotion qu'avec timidité. C'est ainsi que les fabricants français de planches à voile, pourtant leaders sur la plupart des marchés internationaux, n'ont pu obtenir la reconnaissance de leurs modèles aux Jeux olympiques parce que ceux-ci ne bénéficiaient pas du "label" d'une norme reconnue. Le manque d'agressivité des industriels français dans le domaine de la normalisation contraste avec les sommes considérables que leurs concurrents allemands dépensent pour faire connaître leur système normatif.

Enfin, la participation des industriels français demeure très faible (inférieure de moitié à celle des Allemands) au sein des organismes de normalisation européens.

Il est urgent que les entreprises françaises et leurs organismes professionnels se mobilisent. Sinon, les normes de demain seront essentiellement le reflet des habitudes de consommation et des technologies de nos partenaires.

C'est ainsi que, compte tenu de la nouvelle politique de normalisation européenne, la définition des spécifications techniques qui prévaudront dans l'espace communautaire seront déterminées par le CEN-CENELEC. Si nous ne voulons pas laisser à d'autres le soin d'arrêter ces spécifications européennes, il faut que les entreprises françaises participent au processus normatif afin que les normes européennes reflètent effectivement les caractéristiques de nos produits.

Cette mobilisation doit se développer sur plusieurs fronts :

- Une participation accrue des industriels français aux travaux des instances de normalisation européennes.

Ils doivent pouvoir s'appuyer sur un système de normalisation français fort et reconnu, qui puisse leur servir de référence à Bruxelles. Notre industrie doit, en outre, accepter d'envoyer ses meilleurs experts dans les comités techniques du CEN.

- Une meilleure surveillance des marchés. Les entreprises françaises sont, dans la Communauté, celles qui contestent le moins les réglementations dilatoires auxquelles elles sont soumises sur leurs marchés d'exportation, alors que les entreprises allemandes ou italiennes agissent beaucoup plus efficacement et systématiquement auprès de la Commission de Bruxelles ou devant les tribunaux. Pour garantir une véritable réciprocité dans l'ouverture des marchés, les entreprises françaises devront mieux faire respecter leurs droits.

3. Une rénovation du système français de certification.

La certification devient un enjeu essentiel, dans la mesure où il ne suffit plus, pour vendre, de proposer des produits conformes à des normes, fussent-elles européennes. Il faut encore apporter la preuve de cette conformité émanant d'un organisme (laboratoire d'essais, organisme certificateur...) dont la crédibilité ne saurait être mise en doute. Toute faiblesse ou toute faille à cet égard est souvent habilement exploitée par la concurrence.

Or la France ne dispose que de 22 organismes certificateurs agréés qui attribuent la marque NF (parmi de nombreux labels d'importance secondaire) et contrôlent 220 catégories de produits. En République fédérale d'Allemagne, en revanche, 77 laboratoires agréés délivrent la marque de sécurité GS à 2.400 catégories de produits.

Une action convergente de l'Etat et des acteurs économiques doit doter la France d'un ensemble cohérent et complet de systèmes de référence (organismes certificateurs de produits, de services ou d'entreprises et organismes d'accréditation de laboratoires d'essais) satisfaisant aux "codes de bonne pratique" qui s'élaborent à Bruxelles.

Ainsi pourrons-nous permettre à nos experts de passer des accords de reconnaissance avec leurs homologues étrangers, l'objectif étant de mettre à la disposition de notre industrie des systèmes capables de délivrer de véritables "laissez-passer techniques", des "passeports" pour nos produits sur le marché européen.

DEUXIÈME PARTIE

UNE STRATÉGIE POUR L'EUROPE

La voie choisie par les rédacteurs de l'Acte unique pour relancer le processus de l'intégration européenne est simple et efficace. Elle tend à concentrer l'effort sur un objectif unique, la suppression des frontières et, pour l'atteindre, à ne pas s'enliser dans l'élaboration de politiques ou la règles communes dont l'adoption, même à la majorité qualifiée, se serait heurtée à des obstacles infranchissables.

Mais en choisissant l'efficacité, la Communauté court un risque : celui de renoncer à l'ambition. La "nouvelle approche", si souvent louée, qui impose à chaque Etat la reconnaissance de la réglementation de ses partenaires n'est, en effet, qu'un constat d'impuissance ; l'aveu que la diversité de ses membres et la lourdeur de ses procédures rendent la Communauté incapable de se doter de règles, de normes, de politiques semblables à celles que les pays membres ont élaborés pour eux-mêmes. Evoquer à propos de 1992 l'exemple des Etats-Unis ou du Japon est un abus de langage. Ce qu'on appelle espace unique, ne sera en réalité, qu'une juxtaposition de marchés et de règles déclarées compatibles faute de pouvoir mieux faire. C'est à la concurrence et à son pouvoir égalisateur qu'on laisse le soin de réduire les différences et d'harmoniser la politique.

L'expérience a montré qu'on ne pouvait progresser autrement. Encore faut-il prendre conscience des lacunes du processus et tenter, pour éviter les chocs en retour et les blocages, de pallier autant que faire se peut les insuffisances de la méthode suivie.

Les unes ont trait aux relations du grand marché avec le monde extérieur.

Les autres concernent la dimension économique, monétaire et sociale de ce marché.

Le fait que les Etats membres professent des opinions divergentes sur la façon de relever ce double défi, extérieur et intérieur, n'est pas une raison suffisante pour l'ignorer et la mission particulière de la France est de peser de tout son poids pour qu'il soit pris en compte. Si l'entreprise lancée à Luxembourg en 1985 devenait celle du plus petit commun dénominateur, le risque serait grand de voir les opinions publiques tôt ou tard s'en détourner.

CHAPITRE PREMIER

RELEVER LE DÉFI EXTÉRIEUR : DE LA CRÉATION D'UN GRAND ESPACE A L'ÉMERGENCE D'UNE GRANDE PUISSANCE

Constatation surprenante : ni le Livre blanc publié par la Commission en 1985 et qui constitue la "charte" du grand marché intérieur, ni l'Acte unique, dont la finalité est de hisser l'Europe au niveau de ses grands concurrents étrangers, les Etats-Unis et le Japon, ne mentionnent le problème des rapports du marché intérieur avec le monde qui l'entoure et n'affichent en cette matière, pourtant décisive, objectif ou stratégie.

Il est vrai que les articles 110 à 116 du Traité de Rome jettent de façon très précise les bases d'« une politique commerciale commune » ; ils donnent pouvoir à la commission de conduire les négociations avec les pays tiers « dans le cadre des directives que le conseil peut lui adresser », à charge pour elle de soumettre ses propositions au Conseil qui, depuis la fin de la « période de transition », statue à la majorité qualifiée. L'existence d'une « politique commune extérieure », régie par la règle de la majorité, peut être légitimement invoquée pour justifier que l'Acte unique n'ait pas pris en compte la dimension extérieure. Pourtant, celui-ci n'est pas avare de dispositions qui se bornent à rappeler des objectifs déjà affirmés par le Traité de Rome. Aussi l'absence de toute référence au volet extérieur du Marché unique traduit-elle, soit une prise de conscience insuffisante de l'importance de l'enjeu, soit la difficulté de définir une position commune sur un sujet qui divise les Douze.

Ce silence, cette absence d'ambition, n'ont pas empêché les partenaires de l'Europe -l'AELE, les Etats-Unis, le Japon, les nouveaux pays industrialisés- de s'inquiéter des progrès de son intégration, d'y voir une machine de guerre protectionniste dirigée contre eux et de dénoncer avec fracas l'apparition d'un "nouveau nationalisme européen".

A l'inquiétude des étrangers répond celle, de sens diamétralement contraire, qui s'exprime à l'intérieur de la Communauté, notamment en France, où l'on craint que la disparition des frontières intra-communautaires n'ouvre toutes grandes les portes de l'Europe aux produits et aux entreprises des pays tiers sans que ceux-ci se soient, en échange, acquittés de la moindre contrepartie.

A. - UNE RÉALITÉ INCONTOURNABLE

Si l'Acte unique ne comporte pas de "volet extérieur", le problème n'en est donc pas moins dans tous les esprits et dans la plupart des enceintes. Mais la Communauté, sachant les divergences qu'il suscite en son sein, s'est jusqu'ici soigneusement abstenue de l'aborder. Un attentisme dont elle devra sortir dans le très proche avenir, la suppression des frontières intérieures entraînant vis-à-vis de l'extérieur des conséquences mécaniques qu'il est impossible d'ignorer.

Un produit étranger, dès lors qu'il sera admis sur le territoire d'un Etat membre, bénéficiera, en effet, de la libre pratique chez les autres : qu'un pays déclare une marchandise conforme à ses normes et cette reconnaissance vaudra pour tous ; qu'une compagnie d'assurance ou une banque étrangère obtienne l'autorisation de s'établir en un point quelconque du marché unique, et elle pourra, du même coup, s'installer partout et proposer ses services, à partir d'une seule implantation, dans la Communauté toute entière. Si certains Etats membres font preuve de laxisme dans la certification des produits ou de laisser-aller dans l'accueil d'établissements financiers étrangers, les autres en feront automatiquement les frais. Et, en échange de privilèges obtenus, les Etats étrangers n'auront, sauf dispositions particulières qui restent à prendre, aucune concession à accorder à la Communauté.

Prenons un exemple concret, celui des banques japonaises qui ont obtenu le droit de s'installer en Grande-Bretagne, moyennant l'octroi aux établissements financiers anglais de la même faculté au Japon. Le marché unique permettra à ces banques japonaises de s'établir dans les onze autres pays de la Communauté, sans que ceux-ci aient obtenu pour leurs propres établissements le traitement accordé aux banques anglaises.

L'élimination des frontières intérieures aura, d'autre part, pour conséquence de mettre en cause les restrictions quantitatives mises en place soit collectivement par la Communauté, soit individuellement par ses membres, pour protéger certains secteurs industriels sensibles -automobile, textile, électronique etc...- contre les exportations japonaises et celles des nouveaux pays industriels. Ces "quotas", même lorsqu'ils résultent d'accords passés par la Communauté, sont nationaux. Leur mise en oeuvre repose sur l'existence de contrôles aux frontières. Supprimer ceux-ci, c'est rendre inapplicables ceux-là. Or, ce sont des dispositions qui permettent de ramener à 3 % la part des automobiles japonaises sur le marché français (1 % sur le marché italien) et de contenir dans des limites supportables l'invasion des produits textiles du Tiers-Monde. Un dispositif de remplacement devra donc être conçu par la Communauté et accepté par ses partenaires commerciaux.

1. Géant économique, nain politique.

Les problèmes que pose le "volet extérieur" du marché unique seraient relativement faciles à résoudre si le poids politique de la Communauté était à la mesure de son poids économique. Il n'en est malheureusement rien. Pour plusieurs raisons, essentiellement politiques et institutionnelles.

Des raisons politiques d'abord. Les Etats membres n'ont ni la même conception de l'Europe, ni la même appréciation de la négociation en cours dans le cadre de l'Uruguay Round. De profondes divergences les opposent : ceux qui dégagent des excédents commerciaux tiennent avant tout à rassurer les pays tiers et sont prêts à leur accorder des privilèges sans contrepartie ; ceux qui connaissent des déficits souhaitent, au contraire, retrouver l'équilibre et exigent que la Communauté ne donne rien pour rien. Ces divisions paralysent et affaiblissent l'Europe.

Des raisons institutionnelles ensuite. La Communauté est loin de posséder la capacité de négociation et de décision des exécutifs américains et japonais. L'administration bruxelloise est disparate et, contrairement à ce que l'on dit, insuffisamment nombreuse. Soumise aux contrôles sourcilleux et contradictoires des Etats membres, elle est bridée dans ses initiatives et frileuse dans ses réactions.

Bref, la Communauté est tout à la fois divisée et mal outillée pour faire face à des problèmes essentiels, que l'inquiétude suscitée à l'extérieur par l'achèvement du marché intérieur rend de toute façon difficiles à résoudre.

2. L'inquiétude des pays tiers.

Pourquoi l'échéance de 1992 suscite-t-elle tant de remous dans le monde alors qu'elle a toute chance de se traduire pour les partenaires de la Communauté par un surcroît d'ouverture et non comme ils feignent de le croire par une avancée du protectionnisme ?

Le paradoxe est d'autant plus saisissant que la Communauté est un des ensembles économiques les plus ouverts de la planète. Rappelons quelques faits. Les importations des pays tiers dans la CEE s'élèvent à 11,3 % de son PIB, contre 10,3 % pour les Etats-Unis et 7,7 % pour le Japon. Son tarif extérieur est un des plus bas, et la liberté d'établissement que le marché unique accordera aux institutions financières sur le territoire de la Communauté n'a pas son équivalent aux Etats-Unis, même pour les banques américaines.

Si la méfiance à l'égard de la Communauté est si grande, cela tient, en premier lieu, à son poids commercial. La vigilance à son endroit est à la mesure de la place qu'elle occupe dans les échanges internationaux.

Mais elle procède, aussi, il faut le dire, de l'image protectionniste que la Communauté a donnée d'elle-même du fait de la politique agricole commune, des accords d'auto-limitation qu'elle a passés, notamment de l'accord multi-fibres, ou des mesures bilatérales prises par certains Etats -France, Italie, Espagne- à l'égard des exportations japonaises d'automobiles et d'appareils électroniques.

Elle traduit enfin un calcul tactique. Les Etats-Unis, le Japon, les nouveaux pays industrialisés savent la Communauté divisée face au problème de ses rapports avec le reste du monde ; ils connaissent la faiblesse de ses institutions et jugent qu'en "criant au loup", ils empêcheront la Communauté de prendre les mesures élémentaires d'auto-défense qui s'imposent. Les Douze résisteront-ils à la stratégie d'intimidation dont ils sont ouvertement la cible ? C'est une des inconnues dont dépend le succès ou l'échec de l'entreprise lancée à Luxembourg en 1985.

B. - UNE APPROCHE RÉALISTE

La France rêve tout bas d'un marché intérieur qui garantirait aux entreprises une préférence communautaire analogue à celle que la politique agricole commune assure aux agriculteurs. Malheureusement pour elle, l'Acte unique ne prévoit rien de tel, le GATT l'interdit et la majorité de nos partenaires en rejette formellement le principe. Mieux vaut renoncer, une fois pour toutes, à un objectif aussi chimérique et opter pour une approche réaliste qui, excluant protectionnisme et laxisme, serait acceptable par les Douze et négociable au GATT.

Céder à la tentation protectionniste serait, de toute façon, suicidaire pour la Communauté, dont l'économie est trop intégrée au commerce mondial pour se développer en dehors de lui. Ce serait, au surplus, commettre un contresens sur la finalité du marché intérieur qui n'est pas destiné à servir d'écran contre la concurrence mondiale, mais au contraire d'antichambre pour préparer les entreprises de la Communauté au choc du grand large.

Ouvrir la Communauté à tous les vents relèverait, en revanche, d'un excès contraire mais tout aussi critiquable. Considérer la concurrence comme un bien quelles que soient les circonstances, accorder des concessions sans contrepartie ou fermer les yeux sur les pratiques restrictives de ceux qui prêchent le libéralisme sans le pratiquer serait irresponsable ou naïf. Face à la montée du bilatéralisme dont témoignent les accords américano-japonais sur les semi-conducteurs, l'automobile ou les travaux publics, face au *Trade bill* que vient d'approuver le Président Ronald Reagan, la Communauté se doit de réagir avec autant d'unité que de fermeté.

La ligne médiane que la France doit s'efforcer de faire prévaloir pourrait s'articuler autour de cinq grands principes :

- exiger la réciprocité pour tout avantage consenti ;
- affirmer l'identité européenne en matière de normes industrielles ;
- prendre en compte les fragilités sectorielles ;

- renforcer les structures de négociation de la Communauté ;

- assurer une stricte cohérence entre l'établissement du marché unique et la conduite de l'Uruguay Round.

1. Une exigence : la réciprocité.

Si l'idée de la préférence est contraire aux règles du GATT, le concept de réciprocité, en revanche, fait partie intégrante des principes qui gouvernent les échanges internationaux. En s'appuyant sur lui la Communauté s'avance en terrain sûr. La France doit veiller à ce qu'il soit pris en compte dans chacune des directives européennes soumises aux Gouvernements dans la perspective de 1992.

Qu'on ne se fasse, cependant, aucune illusion : la réciprocité n'est pas un sésame facile à employer. Entre l'énoncé du principe et sa mise en oeuvre pratique, la distance est grande. Quelques exemples illustrent la difficulté du problème.

Comment les Etats-Unis accorderaient-ils aux institutions financières européennes une liberté d'établissement que le marché européen instaure, mais qu'ils refusent à leurs propres banques ?

Quelle équivalence établir entre l'avantage que procure l'accès à un marché de 320 millions de consommateurs à hauts revenus et celui que représentent les mini marchés de certains des plus redoutables concurrents de la CEE : Taiwan, Singapour, Hong Kong, Corée du Sud ?

Comment s'assurer que les engagements pris par les partenaires de la CEE. seront réellement appliqués ? Que le marché japonais, par exemple, s'ouvrira aux exportations européennes autrement qu'en paroles ?

Les difficultés varieront, dans la pratique, selon les secteurs.

Pour les produits manufacturés, le GATT a fixé des règles : le marché unique ne pourra pas être moins ouvert que le Marché Commun ne l'est aujourd'hui ; en revanche, toute ouverture supplémentaire vaudra contrepartie. Règle simple, mais qui ne résoudra pas tous les problèmes. Par quelles dispositions, par exemple, remplacera-t-on les restrictions quantitatives qui frappent à l'entrée de certains pays (France, Italie, Espagne, etc.)

les produits japonais ou ceux originaires du Tiers-Monde ? Si le problème est délicat c'est parce que ces restrictions sont "extra-légales" et que les dispositions qui doivent en assurer la relève devront conserver le même caractère, tout en devenant communautaires, c'est-à-dire plus voyantes et donc plus facilement critiquables.

Pour les services (banques et assurances notamment), domaines non réglementés par le GATT, la Communauté devra, dans le cadre de l'Uruguay Round, contribuer à l'élaboration d'une jurisprudence nouvelle, fondée sur le principe de réciprocité et obtenir ainsi l'extension vers l'extérieur de la libéralisation appliquée au sein du marché unique.

2. Une affirmation : l'identité européenne.

Si le marché intérieur ne doit en aucun cas conduire à un repli de la Communauté sur elle-même, il ne s'ensuit pas que celle-ci doive renoncer à affirmer, partout où elle le peut, son identité. Bien au contraire.

Cette indispensable affirmation de l'identité européenne doit orienter la politique communautaire de normalisation. Elle doit aussi conduire à adopter une attitude commune et plus rigoureuse à l'égard des investissements directs étrangers.

S'il est un domaine où cette affirmation d'identité doit intervenir, c'est bien *celui des normes, des essais et de la certification des produits* ; procédures qui, en cette fin de siècle, sont au coeur des rapports de production et de concurrence.

La Communauté doit y attacher d'autant plus d'importance qu'elle dispose en la matière - ce n'est que rarement le cas - d'un avantage de plusieurs années sur ses concurrents, notamment les Etats-Unis ; avantage qu'elle peut conserver à condition d'adopter une attitude tout à la fois ouverte et pragmatique.

Une attitude ouverte : la normalisation ne doit pas être considérée comme l'instrument passif d'une protection plus ou moins occulte du marché communautaire mais comme l'outil offensif de la conquête des marchés extérieurs.

Une attitude pragmatique : la politique à suivre doit s'adapter à la situation des marchés, des entreprises et des relations de dépendance technologique. Dans certains secteurs la définition de normes spécifiquement européennes s'impose : il en est ainsi de la télé-diffusion par satellite ou de la télévision haute

définition. Ce dernier domaine est révélateur de la capacité de l'Europe à rattrapper son retard quand elle se fixe des objectifs clairs et se donne les moyens de réussir. Dans d'autres, l'élaboration de normes internationales apparaît préférable, par exemple pour l'informatique afin d'échapper à la tutelle d'IBM.

Le plus souvent, on aura recours à des solutions mixtes, fondées sur la définition de normes internationales, mais adaptées par la Communauté à l'environnement européen.

La mise en oeuvre d'une approche diversifiée passe par des négociations bilatérales, au cas par cas, avec les pays tiers, en fonction des intérêts communautaires et des contraintes propres à chaque secteur. Négociations qui ne porteront pas seulement sur la définition des normes, mais sur la reconnaissance réciproque des procédures de certification, qui revêtent au moins autant d'importance ; ce sont elles, en effet, qui donnent le "ticket d'entrée" sur le marché européen et c'est aussi par leur biais que s'exercent les contrôles qui permettent de limiter, par exemple, les importations d'automobiles japonaises.

L'affirmation de l'identité européenne passe aussi par une attitude commune à l'égard des *investissements directs étrangers* et de la création de sociétés qui n'ont d'européennes que le nom.

La concurrence à laquelle se livrent certains pays européens, voire certaines collectivités locales au sein même d'un Etat, pour attirer des investissements étrangers est néfaste. Elle facilite l'implantation, voire la concentration, dans certains pays, de "têtes de pont" d'entreprises étrangères qui parviennent ainsi à contourner les protections mises en place par la Communauté. Une attitude commune, prenant en compte l'exigence de réciprocité, devrait être définie à l'égard de ces investissements. La récente décision française de supprimer tout contrôle sur les investissements directs étrangers n'est peut-être pas, de ce point de vue, la plus opportune, ne serait-ce que parce qu'elle est en contradiction avec les exigences françaises en matière de "contenu local".

L'application de ce dernier critère peut seule, en effet, permettre d'éviter la multiplication en Europe d'usines d'assemblage de biens étrangers notamment japonais. Encore la notion de "contenu local" doit-elle être précisée secteur par secteur afin d'empêcher la prolifération d'"usines tournevis". Il apparaît d'ores et déjà que l'exigence d'une proportion de 60 % de pièces européennes dans les biens fabriqués est insuffisante, tout particulièrement dans le secteur automobile. C'est pourquoi la France a décidé de comptabiliser dans le quota de 3 % qui

plafonne les importations de voitures japonaises, les voitures "Bluebird" de Nissan, fabriquées en Grande-Bretagne. La Commission évolue vers une attitude semblable et s'apprêterait à exiger 70 % puis 80 % de "contenu local" pour considérer que les véhicules sont originaires de la Communauté. Les Britanniques, quant à eux, veulent s'en tenir au seuil de 60 %.

La Commission a, dans le même but, décidé en juin dernier que tous les dossiers ou aides à des investissements de pays tiers devraient désormais lui être notifiés pour approbation, y compris quand ils concernent des régions défavorisées. Une telle attitude, qui aurait sans doute fait obstacle à l'implantation de l'usine Nissan en Grande-Bretagne, doit être encouragée.

3. Une réalité : les fragilités sectorielles.

Tous les observateurs, à commencer par M. Henri Froment-Meurice dont le rapport fait autorité, mettent la Communauté en garde contre une approche globale des problèmes posés par le volet extérieur du grand Marché.

L'analyse montre, en effet, que les difficultés sont très différentes selon les secteurs considérés. Une approche différenciée est la seule qui permette de serrer les réalités de près. Elle est aussi celle qui suscitera le moins de résistance de la part des partenaires de la Communauté.

Il ne saurait être question d'analyser ici, dans leur diversité, l'ensemble des problèmes posés. Qu'il suffise d'indiquer qu'au moins trois secteurs industriels sont justiciables de solutions particulières : le textile, les télécommunications et l'automobile. Leur importance pour le développement de l'économie communautaire est capitale. Or, la fragmentation des structures industrielles y est beaucoup plus accentuée qu'aux Etats-Unis et au Japon ; la réglementation vis-à-vis des exportations en provenance du Japon ou du Tiers-Monde y varie d'un pays à l'autre (l'Italie et l'Espagne n'admettent d'automobiles japonaises qu'à doses homéopathiques, la France limite leur part de marché à 3 %, la Grande-Bretagne à 11 %, la RFA. à 15 %) ; enfin, le déséquilibre entre ce que la Communauté exporte et ce qu'elle importe y est considérable et ne saurait s'accroître sans mettre en cause la survie de ces secteurs.

Le décloisonnement du marché intérieur ne pourra par conséquent s'effectuer pour ces secteurs que moyennant

l'acceptation par les partenaires de la Communauté d'arrangements, éventuellement transitoires, permettant aux entreprises d'achever leur restructuration et de réaliser les regroupements intra-européens qui s'imposent. Arrangements qui devront, d'autre part, garantir en retour la pénétration des productions de la Communauté sur les marchés de ses partenaires, à commencer par le Japon.

4. Un impératif : renforcer les structures de négociation de la Communauté.

Ainsi qu'on vient de le voir, la mise en place du volet externe du marché unique est une entreprise difficile, complexe et qui ne relève pas de l'énoncé de quelques règles simples, d'application générale, fixées une fois pour toutes.

Si les orientations sont relativement claires, leur mise en oeuvre devra, en effet, être adaptée aux problèmes spécifiques des différents secteurs, recevoir l'approbation d'une majorité qualifiée des Etats membres dont les intérêts sont loin d'être toujours convergents, et faire l'objet, ensuite d'une négociation avec les partenaires de la Communauté. Aussi l'intérêt de celle-ci est-il de réexaminer et de renforcer les structures de négociation de la Communauté avec ses partenaires.

Un triple renforcement devrait être envisagé.

Au niveau de la Commission, d'abord, à laquelle le Traité de Rome a confié la responsabilité exclusive de négocier au nom des Douze et qu'il faut mettre en situation de traiter d'égal à égal avec ses interlocuteurs. Or, la pratique (et non le Traité) veut que le Conseil des ministres enferme la Commission dans des mandats de négociation très étroits, dont elle doit rendre compte en permanence. Ces instructions sont connues des partenaires de la Communauté qui apprécient au centimètre près sa marge de négociation et qui ne se privent pas d'exploiter les divisions de ses membres. Il est essentiel que cette pratique cesse et que le Conseil des ministres confère à la Commission des mandats globaux, lui laissant une marge de manoeuvre suffisante, à charge pour elle de rendre compte à posteriori et de se voir, le cas échéant, sanctionnée par un refus d'approbation si le résultat des négociations est insuffisant.

Au niveau des services, ensuite, qu'il conviendra de renforcer numériquement à Genève, et de mieux coordonner à Bruxelles.

Au niveau de la liaison avec les forces socioprofessionnelles, enfin, qui est faible du côté européen, alors qu'elle est systématique du côté américain et japonais.

**5. Une cohérence à établir :
entre le marché intérieur et l'Uruguay Round.**

La concomitance des négociations de l'Uruguay Round et de la mise en oeuvre du marché intérieur constitue pour la Communauté une chance : celle d'avoir à définir dans le même temps de nouvelles règles internes et les volets externes correspondants. C'est particulièrement vrai pour les services, domaine dans lequel le terrain international est vierge, mais aussi pour les normes et les marchés publics dont les codes seront renégociés.

Encore faut-il que la Communauté ne laisse pas les négociations du GATT prendre de vitesse l'exercice du marché intérieur, faute de quoi elle perdrait l'autonomie de ses décisions. Mais si la Communauté conduit plus rapidement ses propres travaux, l'Uruguay Round lui offrira l'occasion d'obtenir de ses partenaires une réciprocité effective en échange des avantages que le marché intérieur leur apportera. Cette conduite en "double commande" des deux exercices plaide, elle aussi, pour un renforcement des pouvoirs de la Commission et une meilleure coordination de ses services.

CHAPITRE II

LE DÉFI INTÉRIEUR : DE L'ÉLIMINATION DES FRONTIÈRES A LA CONSTRUCTION D'UNE COMMUNAUTÉ SOLIDAIRE

A. - ACCÉLERER LA CROISSANCE POUR RÉDUIRE LE CHOMAGE

L'idée d'une "initiative européenne de croissance" n'est pas neuve. Formulée dès 1984, reprise par la Commission des communautés en 1985 à un moment où la crise économique faisait durement sentir ses effets, réitérée fin 1987 afin de conjurer les conséquences redoutées du krach boursier, cette proposition n'a aujourd'hui rien perdu de son actualité.

1. L'impérieuse nécessité d'une croissance européenne plus rapide.

De la seconde guerre mondiale jusqu'au début des années 1970, l'Europe a bénéficié d'un taux de croissance supérieur à celui des Etats-Unis : 5,3 % pour l'Europe contre 4 % pour les Etats-Unis, par exemple, de 1960 à 1970. Encore ne s'agit-il que de l'Europe des Six et ces chiffres ne tiennent donc pas compte du rythme de croissance encore plus soutenu de l'Espagne ou de la Grèce.

Certes, le Japon a très tôt connu des taux de croissance à deux chiffres. Mais ce pays n'était pas encore le concurrent redoutable qu'il est devenu et les vieux pays industriels étaient

alors fondés à considérer cette "croissance à la japonaise" comme exceptionnelle et, probablement, peu durable.

La situation s'est radicalement inversée à une date qui varie quelque peu selon les critères retenus, mais qu'on peut situer entre les années 1975 et 1980. Alors qu'auparavant l'Europe bénéficiait d'un taux de croissance "structurellement supérieur" à celui des Etats-Unis, la France ayant alors une croissance plus rapide que la moyenne européenne, c'est aujourd'hui l'économie européenne qui souffre d'un "déficit structurel de croissance" par rapport aux Etats-Unis, la France étant elle-même en retard sur ses partenaires. De 1981 à 1986, les taux de croissance sont respectivement de 2,9 % pour les Etats-Unis, de 1,9 % pour l'Europe des Douze et de 1,7 % pour la France. En 1986, les chiffres correspondants sont de 2,9 %, 2,7 % et 2,1 %. En 1987, ces taux sont encore de 2,9 %, 2,6 % et 2,2 %. Certes l'écart diminue, mais la dissymétrie persiste.

Dans le même temps, le Japon, devenu un concurrent direct, continue à croître à un rythme sans doute moins rapide mais sensiblement supérieur néanmoins aux économies européennes. En outre, les nouveaux pays industriels du Sud-Est asiatique connaissent à leur tour des taux de croissance élevés. L'Europe, qui hier constituait dans le monde une zone de croissance forte, dessine aujourd'hui une zone de croissance déprimée.

Ce "déficit structurel de croissance", dont souffre actuellement l'Europe, justifie un effort concerté de sa part. Les données conjoncturelles vont dans le même sens.

La croissance plus rapide que prévu, annoncée par les instituts de prévisions pour l'année 1988, semble rendre moins pressant un soutien concerté à la croissance des économies européennes. Mais ces organismes s'accordent aussi à reconnaître la fragilité de cette relative embellie, qui pourrait ne pas se prolonger au-delà de 1989. Les déséquilibres qui menacent l'économie mondiale n'ont pas disparu. Les Etats-Unis, notamment, devront, après les élections présidentielles, réduire leur déficit commercial. Quelles qu'en soient les modalités - politique du dollar faible, politique monétaire ou budgétaire restrictive -, cette remise en ordre aura un impact dépressif sur la conjoncture mondiale.

L'Europe, face à ces incertitudes, a un rôle à jouer pour soutenir la demande mondiale et contribuer à la résorption des déséquilibres extérieurs. C'est à quoi l'invitait déjà la Déclaration intitulée "*Résoudre la crise économique mondiale*",

publiée au mois de décembre 1987 par trente-trois économistes de treize nationalités différentes.

Mais, surtout, la Communauté ne peut pas continuer à être l'Europe du chômage. Quelle désillusion si, en 1992, après les espoirs suscités, la Communauté comptait, comme aujourd'hui, 15 millions de chômeurs ! En juin 1988, 69 % des Italiens, 61 % des Français, 58 % des Belges et 51 % des Espagnols étaient favorables à l'unité européenne. Combien seraient-ils demain, tout particulièrement en France, si l'Europe ne permettait pas de réduire d'une manière significative le sous-emploi ? Or, les économistes s'accordent à reconnaître que la croissance économique n'est créatrice d'emplois qu'au-delà d'un taux d'environ 2 %. Ce taux doit donc être nettement et durablement dépassé pour que la régression du chômage soit significative. Nous en sommes loin aujourd'hui encore, dans la plupart des économies européennes.

La situation est particulièrement préoccupante en France comme le montre une étude publiée par l'Observatoire français des conjonctures économiques en juin dernier : *"En Europe seule la France aura en l'an 2000 une population active supérieure à ce qu'elle est en 1987. Les trois autres pays finiront le millénaire avec une population active réduite de 2 500 000 personnes pour l'Allemagne, de 700 000 pour l'Italie et de 500 000 pour le Royaume-Uni."* Certes, ces estimations sont fragiles et dépendent des périodes de référence. Mais une conclusion frappe par sa netteté, souligne l'OFCE : *"Le taux de chômage est aujourd'hui en Europe anormalement et étonnamment élevé pour des pays démocratiques développés, mais dans la plupart des économies européennes des ajustements dans le bon sens sont en cours depuis 1984. Sur la base de la période la plus récente (1984-1987), il est possible de supputer que le taux de chômage serait inférieur à 5 % dès 1990 en Allemagne ou entre 1990 et 1995 au Royaume-Uni, qu'il serait inférieur à 7,5 % dès 1995 en Italie. Il serait au contraire en France sans cesse croissant et atteindrait 11,6 % en 1990, 13,5 % en 1995 et 15,9 % en l'an 2000."* Il apparaît donc poursuit l'étude, que *"c'est en France que le problème de l'emploi est le plus grave ; que la crise de l'emploi, alors qu'elle fut européenne jusqu'à aujourd'hui, risque de devenir française dans l'avenir ; que la France dans les années ou la décennie à venir devra connaître un rythme de créations d'emplois beaucoup plus élevé que celui de ses voisins européens"*.

Certes, la France doit trouver en elle-même, dans une compétitivité retrouvée, la capacité de créer des emplois. Mais,

plus que tout autre Etat européen, elle a besoin de pouvoir s'adosser à une initiative européenne de croissance.

Créatrice d'emplois, la croissance est aussi le seul gage de pérennité de la couverture sociale qu'il s'agisse du "traitement social" du chômage, de la protection contre la maladie ou du financement des retraites. La France encore, mais aussi l'Allemagne, compte tenu de sa démographie, ne peuvent éluder cette contrainte.

La convergence de ces données structurelles, conjoncturelles et sociales impose une croissance européenne plus rapide. C'est la priorité de la prochaine décennie.

2. L'union, l'une des clefs de la croissance.

L'achèvement du marché intérieur apportera-t-il à l'Europe un "supplément de croissance" ? C'est ce que suggère le récent rapport sur "le coût de la non-Europe", rédigé à la demande de la Commission des communautés sous la direction de M. Pablo Cecchini. *"Suivant le rythme de l'intégration du marché communautaire, cette amélioration de la croissance pourrait, en l'espace de quelques années, faire progresser de 4 à 7 % le produit intérieur de la Communauté"* indique cette étude, qui estime, par ailleurs, que 1,8 million d'emplois nouveaux pourraient être ainsi créés, ce qui permettrait de réduire de 1,5 % environ le taux du chômage en Europe.

Les économies d'échelle, provoquées par la réalisation d'un marché unique de 320 millions de consommateurs, ainsi que la suppression des dysfonctionnements et des gaspillages engendrés par les multiples barrières qui subsistent encore, auront un effet d'entraînement sur la croissance. C'est une des raisons d'être du marché intérieur. Pourtant, la méthode et les hypothèses retenues par l'étude sur le "coût de la non-Europe" ne sont pas indiscutables et ses conclusions peuvent paraître optimistes. Le rapport indique lui-même les incertitudes qui pèsent sur ses conclusions ; il souligne le risque de chômage accru dans un premier temps et l'insuffisance du surplus de croissance attendu pour résoudre le problème de l'emploi en Europe.

"Pour que le marché intérieur libère toutes ses virtualités, des politiques macro-économiques visant à soutenir la croissance par la demande semblent indispensables." conclut le rapport Cecchini.

Il ne saurait donc être question, pour les pays européens, d'attendre passivement les bienfaits du marché intérieur. Ils doivent agir pour soutenir la croissance économique. Comment ? Sans doute par une meilleure coordination de leurs politiques économiques et par la réalisation du "*marché commun des soldes extérieurs*".

Une croissance économique européenne plus soutenue est possible : la menace de l'inflation s'est éloignée, les tensions dues au déficit américain ou à la dette du Tiers-Monde ont diminué. L'Europe, prise dans son ensemble, dispose aujourd'hui de marges de croissance inemployées.

Mais de très nombreuses études (rapport Albert-Ball, rédigé en 1983 à la demande du Parlement européen ; rapport économique annuel 1987-1988 de la Commission des communautés, rapport de la Délégation sénatoriale pour la planification par M. Bernard Barbier, en juin 1987) montrent que la même initiative de soutien à la croissance est génératrice de déficit extérieur et peu créatrice d'emplois si elle est nationale. Prise par l'ensemble des pays de la Communauté, elle pèse beaucoup moins sur l'équilibre extérieur et a des effets bien plus favorables sur l'emploi. Cet "effet multiplicateur" de la relance concertée, tient au volume des échanges intracommunautaires par rapport à l'ensemble des exportations. Celui-ci est passé de 37 % en 1958, à 58 % en 1987. Cette évolution révèle l'interdépendance des économies européennes. Elle explique pourquoi une mesure de soutien à l'investissement, prise par la France, aggrave considérablement son déficit extérieur vis-à-vis de l'Allemagne si elle n'est pas accompagnée dans ce pays de mesures équivalentes prises en Allemagne.

Concerté, ce soutien à la croissance économique doit, en effet, être aussi différencié, comme le souligne la Commission des Communautés dans son dernier rapport économique d'ensemble : "*Si l'on tient compte des situations économiques spécifiques, les contributions de chacun de ces pays à une solution coopérative ... seraient assez différenciées. Par exemple, au Danemark et en France, l'état des comptes extérieurs nécessite, à des degrés divers, que ces pays maintiennent encore un écart de croissance négatif avec leurs principaux partenaires commerciaux tout en renforçant encore leurs potentiels de production... En Allemagne, une impulsion budgétaire supplémentaire peut sembler difficile à réaliser si ce pays agit seul. Mais, compte tenu du renforcement déjà réalisé du potentiel de production, ce pays profiterait pleinement d'une action conjointe avec ses partenaires de la*

Communauté, ce qui élargirait progressivement ses marges de manoeuvre et pourrait permettre d'accélérer le programme de réductions fiscales prévues au-delà de 1988."

Tout le problème est là : l'action concertée européenne en faveur de la croissance implique une politique de relance dans le seul pays qui dispose d'une grande marge de manoeuvre : l'Allemagne fédérale. Mais parce que sa démographie déclinante ne lui en fait pas une obligation impérieuse, parce qu'aussi, pour des raisons historiques, elle est particulièrement sensible au risque d'inflation, la République fédérale d'Allemagne hésite à assouplir sa politique budgétaire.

C'est sur cette difficulté que bute, depuis 1985, toute initiative de relance européenne. Aussi est-il maladroit de s'enfermer dans ce débat sur la "contribution" de l'Allemagne à la croissance européenne et on perd son temps en subordonnant toute possibilité de croissance nouvelle à une initiative venue d'outre Rhin. On ne fléchira les réticences allemandes qu'en assouplissant les contraintes qui transforment toute relance en inflation à commencer par la principale d'entre-elles : la contrainte extérieure.

3. Déserrer le garrot du déficit extérieur.

Pour la plupart des pays européens, mais plus particulièrement pour la France, c'est sur la contrainte extérieure que se brise inéluctablement toute tentative de relance de l'activité économique. L'intérêt de la France, comme de tous ses partenaires, est de supprimer cette situation anachronique qui consiste à comptabiliser comme "commerce extérieur" les échanges entre les Etats faisant partie de la même Communauté, au moment même où marchandises, services et capitaux vont y circuler librement.

Les Etats membres de la CEE effectuent plus de la moitié de leur commerce extérieur avec leurs partenaires européens et, globalement, la part du commerce intra-communautaire représente plus de 50 % de l'ensemble des échanges de la CEE. Elle atteignait 58 % en 1987. La contrainte extérieure serait donc réduite de 60 % si était réalisé le "marché unique des soldes extérieurs", complément indispensable du marché unique des marchandises, des services et des capitaux.

Se fixer un tel objectif ne revient-il pas à déplacer la difficulté ? Que signifie, en effet, la mise en commun des soldes extérieurs sinon l'institution d'une véritable monnaie unique ?

B. - AVANCER PAR ÉTAPES VERS UNE MONNAIE COMMUNE

L'Acte unique mentionne la coopération monétaire, ce qui n'est pas négligeable, le système monétaire européen ne figurant pas dans le Traité de Rome ; mais il ne la fait pas concrètement progresser. On peut même estimer qu'il verrouille le *statu quo* en subordonnant une mutation ultérieure du SME à une révision du Traité.

1. La carence monétaire.

Cette carence monétaire peut surprendre, mais s'explique. Elle reflète une double réserve : celle de la Grande-Bretagne profondément attachée à ces attributs de sa souveraineté et de son rôle dans le monde que sont la livre sterling et la Cité de Londres ; celle de la R.F.A., qui n'entend pas se laisser entraîner, par le biais du marché intérieur, dans une dérive monétaire qu'elle ne contrôlerait pas. Mais l'absence de volet monétaire porte au marché intérieur un triple coup.

Premièrement, elle maintient dans "l'espace unique" un principe de cloisonnement.

À un même titre que les douanes, les fiscalités ou les normes, les monnaies sont des frontières qui séparent les pays, créent des obstacles aux échanges et entraînent des coûts, à commencer par les commissions bancaires perçues à l'occasion des opérations de change. A quoi s'ajoute l'incertitude liée aux variations des taux de change, qui, elle aussi, freine le développement des courants commerciaux.

Deuxièmement, elle fragilise l'Europe financière.

Le démantèlement du contrôle des changes mettra la Communauté à la merci de déplacements de capitaux dont les effets perturbateurs peuvent être sérieux. Pour en limiter l'ampleur, les États se sont engagés à harmoniser leurs systèmes

d'imposition de l'épargne. Mais les taux de change et les taux d'intérêt sont autant, sinon plus, que la fiscalité, à l'origine d'entrées et de sorties massives de capitaux. On peut même se demander dans quelle mesure le SME résistera aux pressions que la libre circulation des capitaux exercera sur lui, si ses mécanismes actuels ne sont pas renforcés. Le contrôle des changes pratiqué par un certain nombre de pays membres du SME, dont la France et l'Italie, permet une maîtrise relative des mouvements "fébriles" de capitaux et de ce fait, il protège le SME. Protection qui tombera à partir du 1er juillet 1990. La libre circulation des capitaux jointe à la libre prestation des services financiers pourrait placer les pays membres du SME devant un choix difficile : renforcer la coopération monétaire européenne ou revenir à un régime de taux de changes fluctuants.

Troisièmement, elle constitue un obstacle à la croissance de l'économie européenne.

Cloisonnées, les économies européennes connaissent une croissance ralentie due à la contrainte extérieure qui pèse sur elles. Obligés d'équilibrer leurs échanges entre eux, les pays européens ne disposent pas -surtout pour les moins compétitifs d'entre eux- de la moindre marge de manoeuvre. Imaginons ce que deviendrait le taux de croissance de l'Amérique si chacun de ses Etats était tenu de comptabiliser et d'équilibrer ses échanges avec les autres. La mise en commun des soldes extérieurs des pays de la Communauté, en réduisant de plus de moitié leur dépendance extérieure, débriderait de façon décisive leurs économies. La France, en raison de sa croissance plus faible et de son déficit extérieur élevé, est, à cet égard, l'Etat membre pour lequel cette mise en commun présenterait l'intérêt le plus évident.

2. Les résistances à l'Europe monétaire.

A quels obstacles se heurtent, dix ans après la création du SME, les projets tendant à son renforcement et à sa transformation progressive en un système monétaire à part entière ?

Contrairement à une opinion répandue en France, la République fédérale d'Allemagne n'y est pas hostile. Elle est exigeante. Ayant, en réaction aux expériences désastreuses de l'entre-deux guerres, fondé la reconstruction et l'expansion de son économie sur le dogme sacro-saint de la stabilité monétaire, elle n'entend pas en faire le sacrifice sur l'autel de l'Europe. Ce qui,

d'ailleurs, rendrait à celle-ci un funeste service, puisque c'est au Mark qu'elle doit un début d'identité monétaire et la résistance dont elle a fait preuve face aux assauts successifs et contradictoires du Dollar.

Or, de l'avis de l'immense majorité des Allemands, la stabilité de leur monnaie repose sur l'autonomie de leur banque centrale, la *Bundesbank*, par rapport au pouvoir politique et personnel, outre-Rhin, n'entend que, par le détour de l'Europe, des préoccupations politiques et, peut-être, démagogiques viennent interférer avec les décisions monétaires. La RFA ne rejette pas par principe tout transfert de souveraineté monétaire ; mais elle n'y souscrita qu'au profit d'un organisme européen pleinement indépendant, tant à l'égard des gouvernements que de la Commission européenne.

La position de la Grande-Bretagne est différente. Mme Margaret Thatcher refuse le principe même d'une autorité monétaire européenne. Elle la rejette au nom de la souveraineté britannique d'une part, au nom des intérêts de la place de Londres de l'autre. Ce qui, tôt ou tard, posera la question de savoir si les partenaires de l'Angleterre peuvent tolérer que la livre soit prise en compte dans le panier des monnaies servant au calcul de l'ECU, sans que Londres assume aucune des obligations du SME.

Quant à la France, elle est plus hésitante qu'on ne veut bien le dire. Elle conduit en public une croisade en faveur de la monnaie européenne. Mais la rue de Rivoli hésite à se priver d'une possibilité commode de combler, si nécessaire, le déficit du budget : la création de monnaie ! Il hésite à renoncer à un moyen, non moins commode, de solder les conséquences économiques des grandes explosions sociales : la dévaluation. Des lustres de domination de l'Etat sur la Banque de France ne rendent pas, d'autre part, les responsables français réceptifs au concept d'une autorité monétaire indépendante, qui gérerait la monnaie européenne sans avoir à tenir compte des desiderata des gouvernements.

Enfin, on agite le spectre de la domination que le Mark exercerait sur le système monétaire européen de demain. Menace qui ne manque pas, il est vrai, de substance, mais dont il reste à démontrer qu'elle se trouverait aggravée, plutôt qu'affaiblie, par un resserrement du SME. On peut penser, en effet, que moins la locomotive monétaire allemande sera attelée au convoi des économies européennes et plus elle sera libre de déployer la force,

qu'elle tient avant tout, ne l'oublions pas, de la discipline dont Bonn fait preuve en matière financière.

3. Les avantages et les inconvénients du statu quo.

Ces divergences n'incitent-elles pas à laisser le SME se développer sur sa lancée ? Le fait est qu'il est animé d'une dynamique propre. Des réformes successives ont amélioré son fonctionnement, notamment les accords de Palerme en 1985 et de Nyborg en 1987, en vertu desquels les banques centrales interviennent sur les marchés avant que les cours des monnaies n'atteignent la marge de fluctuation autorisée. La coordination des politiques économiques, base de toute construction monétaire européenne, a, elle aussi, fait des progrès avec la création du Conseil économique et financier franco-allemand et les décisions concertées prises par Paris et Bonn à la fin de 1987 en matière de taux d'intérêt. Enfin, l'ECU connaît un développement considérable comme instrument de placement sur les marchés privés. Il est devenu la cinquième "monnaie" mondiale pour les euro-émissions : 5 % des emprunts émis en 1987 l'ont été en ECU. Comptes de dépôt et d'épargne, prêts bancaires libellés en ECU et euro-chèques se multiplient.

Mais le SME suscite, en sens inverse, des critiques qu'on aurait tort d'ignorer. La principale porte sur l'asymétrie qu'il établit entre pays à monnaie forte et pays à monnaie faible, sur les efforts qu'il impose aux seconds et dont il dispense les premiers, lorsqu'il s'agit de rétablir les équilibres menacés. La RFA, dit-on, bénéficie plus que la France d'un système qui freine la tendance du Mark à la hausse et favorise ainsi sa compétitivité tout en ne l'obligeant, lors des crises, qu'à des aides conditionnelles et limitées. La France, au contraire, serait contrainte, pour défendre le cours pivot Franc-Mark, de pratiquer des taux d'intérêt élevés, notamment quand la dépréciation du Dollar tire le Mark vers le haut et le Franc vers le bas ; SME rimerait, pour elle, avec stagnation.

Arguments qui ne sont pas sans valeur, mais qui ignorent l'essentiel, à savoir que seule la discipline financière et la compétitivité économique, et non telle amélioration du SME, permettront à la France de combler l'écart qui s'est creusé entre elle et la RFA. Ce qui est certain, c'est que l'Europe de 1992 ne mettra pas la monnaie au placard et que le silence de l'Acte unique devra être comblé. Reste à savoir comment et avec qui.

4. Avec l'Angleterre, si possible, sans elle, si nécessaire.

Le processus comportera forcément des étapes qui peuvent aller du renforcement des engagements actuels concernant la stabilisation des taux de change et les mécanismes d'intervention, à la mise en commun des réserves de change, au flottement concerté vis-à-vis du dollar et la généralisation de l'ECU en tant que mode de règlement des transactions privées.

La première de ces étapes pourrait, par exemple, consister à faire de l'ECU une "monnaie parallèle" comme le propose opportunément le *Comité pour l'union monétaire de l'Europe* coprésidé par MM. Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, fondateurs du SME. Afin d'asseoir le pouvoir d'émission d'une future banque centrale européenne tout en ménageant les transitions nécessaires, cette proposition, techniquement judicieuse et politiquement habile, prévoit que les Instituts d'émission nationaux mettent à la disposition de la Banque européenne une partie de leurs réserves d'or et de dollars comme ils le font déjà, mais aussi de titres à court terme libellés en ECU ou en monnaies des Etats européens, sauf la leur. Le rôle de l'ECU serait ainsi conforté et la solidarité monétaire des Etats renforcée.

Mais, qu'on soit ambitieux ou prudent, on n'échappera pas à la conclusion d'un accord clair sur le point central du débat : le statut de l'autorité responsable du système. Sans gestion monétaire indépendante, il n'y aura pas d'accord de l'Allemagne fédérale. L'intérêt bien compris de l'Europe milite d'ailleurs plus encore que les préoccupations de la R.F.A. en faveur de la création d'une telle autorité monétaire indépendante.

Quelles conséquences la France et l'Allemagne devraient-elles tirer du refus que la Grande-Bretagne risque fort d'opposer aux propositions qui pourraient lui être faites par Paris et Bonn ? Question politique qui appelle une réponse politique.

De tous les symboles -drapeau, suppression des frontières, etc...- susceptibles de contribuer à forger l'union de l'Europe, le plus puissant est assurément la monnaie qui, au-delà de l'image dont elle est porteuse, est vecteur de prospérité. Rien ne doit donc arrêter la France et l'Allemagne sur la voie d'un bond en avant monétaire. Parce que rien ne servira plus sûrement et plus rapidement l'idée européenne. Parce que, à défaut de monnaie, c'est le marché unique, et plus particulièrement la libre circulation des capitaux, qui tôt ou tard seraient remis en cause :

il suffit pour s'en convaincre de considérer les dégâts que la carence monétaire a infligé à la politique agricole commune. Tout indique, d'autre part, que la Grande-Bretagne rejoindra le peloton de ceux qui auront montré la voie : les plus ardents défenseurs de l'adhésion anglaise seront, Mme Margaret Thatcher partie, les seigneurs de la Cité de Londres.

C. - JETER LES BASES D'UNE EUROPE SOCIALE

L'Acte unique, en même temps qu'il affirmait la nécessité de la *"cohésion économique et sociale de l'Europe"*, a prévu à l'article 100.A que, contrairement aux autres mesures relatives à la mise en oeuvre du marché intérieur, les dispositions concernant les droits et intérêts des travailleurs salariés continuaient à relever de l'unanimité. Il dispose, d'autre part (article 118.A.3°) que les mesures communautaires *"ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement par chaque Etat membre de mesures de protection renforcée des conditions de travail"* et autorise un Etat membre, sous réserve de le notifier à la Commission, à appliquer des mesures nationales justifiées par *"des exigences importantes ... relatives à la protection du milieu du travail ..."* Le Danemark, par une *"Déclaration annexée"*, s'est expressément réservé la possibilité d'utiliser cette faculté dans les cas où l'harmonisation européenne *"ne sauvegarderait pas"* *des exigences plus élevées concernant l'environnement du travail"*.

L'article 118.A, en revanche, déclare que *"les Etats membres s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail et se fixent pour objectif l'harmonisation, dans le progrès des conditions existant dans ce domaine"*; le même article prévoit qu'alors le Conseil statue, à la majorité qualifiée. La Commission, d'autre part, est invitée (art. 118 B) à *"développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles"*.

Dispositions complexes et contradictoires. S'il en est ainsi c'est qu'elles reflètent un difficile compromis entre des exigences opposées : certains Etats membres, notamment le Danemark et l'Allemagne fédérale craignaient la remise en cause de leur protection sociale élevée ; d'autres souhaitaient une harmonisation sociale minimum pour éviter le *"dumping social"* ; d'autres, enfin, ne voulaient pas être contraints d'alourdir une

protection sociale que leur économie pourrait difficilement supporter.

Pourtant, malgré ces imperfections, l'Acte unique jette les bases juridiques d'une véritable politique sociale.

1. Le retard de l'Europe sociale

Le Traité de Rome n'avait pas ignoré la nécessité de promouvoir *"l'amélioration des conditions de vie et de travail"*. Le Fonds Social Européen, créé conformément au Traité, a accordé des aides importantes aux salariés frappés par la crise du charbon et de l'acier et a, ainsi, puissamment contribué à la restructuration de ces industries en difficulté. Plusieurs directives sur les conditions et la sécurité du travail ont, en outre, été adoptées. Mais la politique sociale européenne n'en est pas moins restée embryonnaire et, en 1985, le "Livre blanc" sur la réalisation du marché intérieur n'en disait mot. Les dispositions de l'Acte unique auront-elles plus de succès ?

Rien n'est moins certain tant les oppositions restent fortes sur ce sujet sensible. Certes, lors du sommet de Hanovre des 27 et 28 juin dernier, les Etats ont affirmé que *"le marché intérieur doit être conçu de manière à profiter à tous les citoyens de la communauté"* et qu'à cette fin, *il était nécessaire d'améliorer les conditions du travail et le niveau de vie des salariés*". En écho à cette déclaration d'intention, le Chancelier Helmut Kohl affirmait : *"la RFA attribue une importance particulière à la dimension sociale du grand marché"* et le Président François Mitterrand prévenait : *"je ne pourrai pas m'associer (au progrès vers 1992) si rien n'est fait sur le plan social"*. Mais Mme Margaret Thatcher ne s'est pas fait faute, cependant, de rappeler ses réticences au volet social européen. Il est difficile dans ces conditions de prévoir si la Communauté donnera ou non, dans un avenir prévisible, un contenu concret au volet social du marché intérieur.

2. Le volet social : une condition de l'achèvement du marché intérieur.

S'il devait rester exclusivement économique, le "marché intérieur" n'atteindrait peut être pas les objectifs fixés pour

1992 ; il courrait en tout cas le risque de se briser sur un écueil politique et social.

Écueil politique, d'abord. Le marché intérieur ne verra le jour que s'il a le soutien de l'opinion publique. Adhésion qui dépendra de sa capacité à réduire le taux du chômage, qui atteint aujourd'hui 12 % en moyenne, voire même 22 % chez les moins de 25 ans, et de l'efficacité de l'action qu'il engagera contre les inégalités sociales et les disparités régionales. En devenant trop exclusivement l'affaire des marchands et des financiers, l'Europe pourrait un jour déclencher un réflexe nationaliste de rejet, dont on perçoit déjà ici et là les signes avant-coureurs.

Écueil économique et social ensuite. A quoi bon réduire les distorsions de concurrence résultant des aides publiques, des normes ou des fiscalités si subsistent, du fait des réglementations sociales, d'importantes différences de "coûts sociaux" pour les entreprises ?

Le risque de "dumping social" n'a pas, selon la commission, de réalité. Est-ce évident ? Il est vrai que les États européens ont en commun un "modèle social", caractérisé par une réglementation protectrice en matière de durée du travail, d'hygiène et de sécurité, une représentation des salariés dans l'entreprise et des procédures de négociations collectives. Mais ni le niveau des réglementations, ni les modalités de protection, ni surtout la rigueur des contrôles ne sont comparables. La tentation peut être grande pour certaines activités de choisir les localisations les plus favorables du point de vue du social. Le grand marché conduirait alors à une réorientation des investissements en faveur de pays comme l'Espagne et le Portugal où le coût de la main d'oeuvre est faible, au détriment de l'Allemagne fédérale ou de la France. Ce risque est d'autant plus élevé que les industries emploient davantage de main-d'oeuvre. De nombreuses indications montrent qu'il n'a rien de théorique. Une harmonisation "minimum" des politiques sociales ne suffira pas à l'écartier d'où, par exemple, la demande de l'Allemagne qui a tenu à subordonner la libéralisation des transports routiers à une harmonisation véritable des conditions de travail (temps de travail et temps de récupération) qui sont un élément essentiel du coût du transport.

En l'absence d'un volet social européen et d'une harmonisation minimum des législations sociales, on peut craindre que ne se développe, sous la pression de la concurrence, une tendance à l'alignement sur les protections sociales les plus faibles. La menace d'un tel "nivellement" par le bas n'est pas

totale^{ment} théorique. D'ores et déjà, les salariés ont le sentiment que l'échéance de 1992 est utilisée pour tenter d'imposer une remise en cause des conditions de travail et de rémunération. Si le nivellement par le bas est inacceptable, l'alignement vers le haut poserait lui aussi des problèmes, face à la concurrence mondiale, à celle des pays de l'Asie du Sud-Est, par exemple, qui, eux, pratiquent un "dumping social" systématique. Aussi, l'objectif est-il sans doute, comme le propose l'Acte unique d'*harmoniser dans le progrès les dispositions qui régissent les conditions et les relations de travail*". Encore faut-il procéder sans esprit de système, en tenant compte de l'environnement social, économique et concurrentiel.

3. Pour une "nouvelle approche" sociale.

La Commission n'a pas pu, jusqu'à ce jour, faire prévaloir une "harmonisation minimum" des réglementations sociales. Cet échec s'explique en partie par la nécessité maintenue jusqu'en 1987, de rassembler l'unanimité des Etats. Mais il tient aussi aux ambitions de la Commission qui a voulu pousser l'harmonisation jusque dans le détail. Or, l'espace social européen ne saurait être uniforme. Les réglementations sociales et les niveaux de développement des Douze sont trop différents pour qu'il soit raisonnable de tendre, avant de longues années, à l'homogénéité.

C'est la raison pour laquelle un certain nombre de directives concernant le travail précaire, l'information et la consultation du personnel (le projet Vredeling) et, jusqu'à ces dernières semaines, le projet de "société anonyme européenne", n'ont jamais pu voir le jour.

Pour avancer, il faudrait appliquer à l'harmonisation des réglementations sociales la méthode qui est en train de faire ses preuves dans d'autres secteurs : la "nouvelle approche". Elle consisterait à ne fixer que les principes et à s'en remettre, pour le détail et pour leur application, aux réglementations ainsi qu'aux conventions collectives nationales. Les textes européens définiraient des objectifs communs, inspirés du "modèle social européen", mais laisseraient une liberté suffisante aux Etats pour leur mise en oeuvre.

C'est la voie que la Commission paraît avoir désormais choisie : elle se propose de faire prévaloir un "socle minimum de droits" et marque son adhésion au principe de "subsidiarité", qui incite à ne pas traiter au niveau communautaire ce qui peut

l'être au niveau de la nation, du secteur industriel ou de l'entreprise.

Parmi les suggestions qui ont été énoncées en et hors de France, il y en a trois qui méritent, à divers titres, d'être retenues : le projet de charte européenne des droits sociaux, celui d'une initiative dans le domaine de la formation professionnelle, celui, surtout, de société européenne.

- Une charte européenne des droits sociaux.

Comment mieux affirmer l'importance que l'Europe attache à la cohésion et au progrès social, comment mieux assurer, par la mobilisation des salariés, la compétitivité de son économie, qu'en adoptant une "charte des droits sociaux" garantissant un "socle minimum de droits fondamentaux". Ce texte pourrait s'inspirer de la Charte sociale européenne signée à Turin en 1961 et ratifiée par 14 pays d'Europe dont les Etats membres de la Communauté, à l'exception de la Belgique, du Luxembourg et du Portugal.

- Une initiative européenne en matière de formation professionnelle.

L'une des causes du chômage, mais aussi l'un des facteurs de la moindre compétitivité des économies est à rechercher dans les lacunes de la formation et de la qualification professionnelles. Formation professionnelle qui est, non seulement une source d'enrichissement personnel, mais aussi un puissant facteur de productivité. Nos principaux concurrents, à commencer par le Japon, l'ont bien compris. Au moment où l'évolution accélérée des technologies et les restructurations d'entreprises transforment la nature de beaucoup d'emplois, un immense effort de formation professionnelle est nécessaire. Une initiative communautaire, à travers une convention collective européenne, pourrait donner une nouvelle et forte impulsion à ce secteur vital.

Certes, le développement de procédures collectives au plan européen inquiète certains partenaires économiques, notamment une partie du patronat qui ne souhaite pas la centralisation du dialogue social et estime qu'il faut, au contraire, le diversifier, pour qu'il épouse les contours de la réalité économique. On peut craindre, en effet, qu'un tel dialogue, s'il s'engageait au plan de l'Europe, ne débouche sur un cumul des protections sociales les plus couteuses et des dispositions les plus rigides. Ces objections

ne valent pas toutefois pour la formation professionnelle. L'affirmation d'un droit à la formation professionnelle au profit des salariés européens et la définition, au plan européen, des éléments propres à rendre un système de formation efficace aurait une utilité en même temps qu'un impact psychologique certains.

- Une représentation des salariés dans la société européenne.

Disposer d'une société de droit européen est une exigence que les chefs d'entreprise expriment depuis longtemps. Si elle n'a pas vu le jour c'est parce que les discussions ont achoppé sur le problème de la représentation des salariés.

La conséquence en est que les sociétés japonaises ou américaines sont plus à l'aise dans l'espace européen que les sociétés ressortissantes des pays de la Communauté. Les groupes étrangers maîtrisent paradoxalement mieux la diversité des législations commerciales européennes. Leur puissance financière, la qualité des conseils dont ils s'entourent, le fait aussi qu'ils n'aient, au départ, de lien avec aucun Etat européen et puissent, de ce fait, se déterminer en toute liberté, leur a permis de développer des stratégies plus authentiquement européennes que leurs homologues du continent. Combien de projets européens ont achoppé sur l'impossibilité de réaliser des fusions transnationales, sur les problèmes de double imposition ou sur les incompatibilités entre droits des sociétés ! Aussi, les programmes de recherche tels que Esprit ou Race, qui connaissent un grand succès, débouchent-ils difficilement sur des réalisations industrielles, les sociétés intéressées, de trop petites dimensions, n'ayant pas, comme leurs concurrentes américaines ou japonaises, la possibilité de mobiliser les moyens financiers nécessaires. De même, les restructurations européennes se réalisent-elles le plus souvent par la voie d'OPA, qui tôt ou tard susciteront des réactions négatives des opinions publiques.

Les premières propositions tendant à instituer une société commerciale européenne datent de 1969 : un projet avait été élaboré dès 1970. Il était, hélas, beaucoup trop ambitieux : 284 articles et 4 annexes. De plus, il prévoyait une forme de cogestion sur le modèle allemand, que de nombreux Etats, aux traditions sociales différentes, jugèrent inacceptable. Ce texte ne vit jamais le jour.

La Commission, consciente de l'importance et de l'urgence du problème, vient de suggérer une nouvelle formule. Elle propose un statut facultatif, transnational et fiscalement attrayant, qui comporterait un mécanisme de participation mais laisserait aux intéressés la possibilité de choix entre trois options : la cogestion à l'allemande avec représentation des salariés au conseil d'administration, le système scandinave basé sur des conventions collectives ou la solution française du comité d'entreprise. Les Etats membres auraient leur mot à dire ; les autorités allemandes pourraient, par exemple, imposer aux sociétés européennes constituées sur leur territoire l'obligation d'adopter le système de la cogestion.

La Commission paraît avoir, cette fois, de bonnes chances d'aboutir. En optant pour la souplesse sur la difficile question de la participation des travailleurs, elle devrait réussir à tirer d'un enlèvement de quinze ans le "serpent de mer" de la société européenne !

CONCLUSION

31 décembre 1992 : fausse échéance ou véritable enjeu ? La question reste posée.

Fausse échéance, puisque le terme fixé par l'Acte unique n'est qu'un rendez-vous politique, privé de tout effet juridique, un instant dans un processus. Certains de ses objectifs, comme la libre circulation des capitaux, entreront en vigueur deux ans et demi plus tôt que prévu ; d'autres, parmi les plus importants, comme l'harmonisation de la T.V.A. et l'élimination des frontières, ne se réaliseront que bien plus tard...

Véritable enjeu, cependant, si on considère, non pas le symbolisme d'une date, mais le fond des choses : les protections qui disparaîtront, les restructurations qui interviendront, la dynamique, surtout, qui dans tous les domaines s'est mise en marche.

De l'Acte unique à l'Europe sans frontières le chemin sera plus long et plus tourmenté que la plupart ne l'imaginent. L'Europe de l'union douanière était facile à réaliser : elle n'impliquait qu'un surcroît de concurrence. L'Europe des normes, des marchés publics, des transports et surtout de la fiscalité entraînera des bouleversements d'une autre ampleur. Ils n'épargneront aucun aspect de la vie économique : ni son cadre légal et réglementaire, ni la culture d'entreprise, ni les rapports entre l'administration et le secteur privé. Les adaptations pourront être progressives. Mais elles devront aller loin. Aucun pays ne pourra s'y soustraire. La France moins encore que ses partenaires.

Non point qu'elle soit mal placée, ou plus vulnérable à la concurrence que d'autres. L'analyse montre, au contraire, que son économie possède des secteurs d'excellence, que ses entreprises sont mobilisées, que l'Etat a entrepris un effort

méritoire d'analyse et de préparation. En vérité, la France a plus d'atouts que les Français ne le croient.

C'est moins au niveau des chances qu'au niveau des choix, moins au plan de la capacité compétitive qu'au plan de l'aptitude au changement que les problèmes se poseront. L'Acte unique porte en lui, pour la France, un choix de société : le passage d'un système centralisé, étatique, doté d'une fiscalité lourde, et replié sur lui-même, à une société ouverte sur l'extérieur, décentralisée, soumise aux lois du marché et de la libre entreprise. Les partis politiques, l'administration, l'opinion publique ont-ils pris la pleine mesure du tremblement de terre qui les attend ? Ce n'est pas certain.

Le Président de la République a, quant à lui, dans sa Lettre aux Français, clairement placé la construction d'une Europe unie au premier rang de ses priorités et n'a pas caché l'effort d'adaptation qu'elle exigerait. Mais, pour plus d'une famille politique, l'évolution à venir imposera des révisions déchirantes, ne serait-ce que parce que les politiques et les contrôles qui, depuis des lustres, prennent appui sur l'existence de frontières, disparaîtront avec celles-ci et que nul ne sait par quoi ils seront remplacés tant il est vrai que l'Europe de 1992 est encore "terra incognita".

*

Si l'orientation générale et les grandes lignes des adaptations à réaliser sont claires, la nature exacte des choix à faire dépendra, dans une large mesure, des orientations que l'Europe elle-même prendra. Deviendra-t-elle un ensemble ouvert à tous les vents, sans monnaie commune, sans dimension sociale et sans pouvoir politique comme le veut la Grande-Bretagne ? Ou affirmera-t-elle, comme le demande la France, son identité commerciale, monétaire et sociale et se dotera-t-elle d'institutions dignes de ce nom ? L'Europe restera-t-elle un simple espace ou deviendra-t-elle une vraie puissance ? L'interrogation est d'importance et de la réponse qui lui sera donnée dépendront non seulement nombre de décisions concrètes à prendre, mais l'adhésion que certains donneront ou refuseront à l'Europe en gestation.

Mme Margaret Thatcher a, pour sa part, clairement annoncé qu'elle n'acceptera d'Europe, que libre échangiste et d'autre pouvoir au sein de la Communauté que celui de la concurrence. Il appartiendra donc à la France et à l'Allemagne fédérale de définir, d'un commun accord, une autre ambition et de décider s'ils sont prêts à la mettre en oeuvre sans la Grande-Bretagne, sachant, qu'après un délai de réflexion, elle les rejoindra comme elle l'a fait dans le passé. Le choix de la "géométrie variable" est inscrit en filigrane dans l'Acte unique. Ses objectifs sont trop ambitieux, en effet, pour que les Douze puissent s'en rapprocher d'un même pas. L'Europe sans frontières, mais dotée d'une politique monétaire, fiscale, sociale ne verra le jour que si les plus résolus se détachent du peloton et montrent la voie aux plus frileux. A défaut, le risque serait grand de voir l'opinion publique se retourner contre un marché intérieur inachevé, fauteur de désordres et qui aurait, sans grand profit pour ses membres, ouvert les portes de la Communauté à des prédateurs étrangers.

*

L'Europe peut-elle être forte avec des institutions faibles ? Cette question se posera avec une acuité croissante à mesure que l'Acte unique entrera en vigueur. Mme Thatcher est cohérente : voulant une Communauté transparente, elle s'oppose à tout renforcement de ses structures politiques et administratives. La France l'est moins qui, souhaitant depuis le Général de Gaulle, avec tous les gouvernements successifs, une "Europe européenne", s'est employée, quelle que soit la majorité au pouvoir, à tenir en laisse la Commission des communautés. La lourdeur bureaucratique de l'appareil édifié à Bruxelles et l'irresponsabilité technocratique dont il fait souvent preuve n'incitent guère, il est vrai, à en développer les responsabilités. Il n'en demeure pas moins que la volonté de voir l'Europe développer des politiques communes et résister aux pressions qui de l'extérieur s'exercent sur elle, devrait conduire la France à une réflexion en profondeur sur l'évolution future des institutions communautaires. Dans l'état actuel des choses, c'est la Cour de justice qui comble le vide créé par la paralysie des institutions politiques européennes. C'est elle qui, dans l'arrêt "Cassis de Dijon", a posé le principe de la reconnaissance

mutuelle des réglementations nationales qui, sous l'appellation de "nouvelle approche", préside désormais, avec l'accord des gouvernements, à l'élimination des frontières. La Cour de justice a son rôle à jouer ; personne ne le conteste. Mais peut-on sans danger laisser s'instaurer un "gouvernement des juristes" ? On peut en douter. Aussi, doit-on souhaiter que, tout en évitant de ressusciter les polémiques d'un autre âge sur l'indépendance et la supranationalité, un débat constructif et serein s'ouvre sur l'avenir des institutions européennes et qu'un consensus s'en dégage sur les orientations à prendre.

D'autant qu'on assiste à un autre phénomène : la dépossession progressive des parlements nationaux. Obligés de transcrire fidèlement en droit interne les "directives" européennes ou d'assister sans intervenir à l'application de "règlements" et d'autres mesures auxquelles la Cour de justice reconnaît un "effet direct", les Parlements sont de moins en moins en état d'exercer le contrôle démocratique qui leur échoit et que le Parlement européen ne pourra exercer vraiment avant longtemps. Les délégations pour la Communauté européenne qui ont été créées dans les deux assemblées par la loi du 6 juillet 1979, font un remarquable travail d'information du Parlement. Mais c'est préventivement au moment où s'élaborent les directives européennes que l'Assemblée nationale et le Sénat, notamment à travers leurs commissions permanentes, devraient être mis en mesure de se faire entendre.

*

Aucun des grands défis que la mise en oeuvre de l'Acte unique lance à la France et à l'Europe n'est vraiment nouveau : ni l'ouverture de l'hexagone sur l'extérieur, inscrite dans la mondialisation des échanges, et que la France ne peut qu'accepter sous peine de décliner ; ni l'édification progressive, sur l'espace des Douze, d'un pouvoir réglementaire, monétaire et extérieur européen, à défaut duquel la Communauté serait tôt ou tard "finlandisée" par les super puissances ; ni la révision institutionnelle qui s'impose à Bruxelles et dont il faudra tirer les conséquences au plan national pour que la démocratie y trouve son compte.

Ces problèmes ont tous été abondamment débattus. Mais aucun n'a réellement avancé. De cet immobilisme, l'achèvement

du marché intérieur sonne le glas. Le choix pour les Etats se ramène à une alternative d'une biblique brutalité. Ou bien ils laisseront faire la concurrence qui se chargera à sa façon -efficace mais dure et souvent aveugle- d'égaliser et d'harmoniser. Celle-ci ouvrira les portes d'un espace sans pouvoir à des maîtres venus d'ailleurs. Ou bien les Etats trouveront la lucidité et la volonté de réaliser eux-mêmes les mutations qui s'imposent. Maîtriser pour ne pas avoir à subir : tel est le choix que la France doit aider l'Europe à faire.

*

* *

Le présent rapport sur les conséquences, pour l'économie française, de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992, a été adopté par la Commission des Affaires économiques et du Plan lors de ses séances des 12 et 26 octobre 1988, les commissaires du groupe communiste ayant cependant indiqué qu'ils votaient contre.

La Commission des Affaires économiques et du Plan a, en outre, décidé la publication, dans le cadre du rapport d'information, des actes du colloque "1992 : véritable enjeu ou fausse échéance ?" organisé au Sénat les 19 et 20 octobre dernier.

DÉCLARATION DES COMMISSAIRES APPARTENANT AU GROUPE COMMUNISTE

Des projets sont engagés, un processus est amorcé pour l'achèvement du marché intérieur de 1992.

Ils suscitent espoirs et inquiétudes, les promoteurs de l'intégration européenne, eux-mêmes, reconnaissent qu'elle va développer des difficultés et déjà des contradictions s'affichent.

L'Europe est une réalité géographique, historiquement reconnue de l'Atlantique à l'Oural, comme le disait le Général de Gaulle.

Nous sommes tous d'accord pour affirmer la nécessité cruciale de coopérations en Europe et dans le monde. Mais tout le problème est de savoir avec quel contenu.

Ces projets permettent-ils d'amorcer une croissance nouvelle ? Permettent-ils d'accroître l'emploi pour tous en quantité et en qualité ? Ouvrent-ils la voie à une résorption des déséquilibres, un refoulement des divisions ? Ou bien, au contraire, vont-ils accroître le chômage, les dominations, la précarité et les oppositions ?

Une construction de coopération en Europe est indispensable. Pour que les peuples tirent un mieux-être de cette construction, il faut un formidable développement de toutes leurs capacités : cela signifie une multiplication des échanges entre eux, la réciprocité des informations et des apports, sécurité et souplesse pour l'initiative de tous.

On ne va pas dans une telle direction avec le marché intérieur des douze pays.

Les gouvernements de la C.E.E. ont décidé de construire un marché financier intégré d'ici à janvier 1990. La France abandonnerait toute indépendance économique et financière dans une Europe monétaire devenue en fait zone-mark.

La circulation des capitaux signifie un bond en avant de la croissance financière et donc de la flexibilité du travail, de la précarité, du chômage et de l'érosion salariale. Pour la France, nous pensons là qu'il s'agit d'une politique nocive. Et nous ne sommes pas les seuls, dans la mesure où toutes les prévisions à moyen terme soulignent l'aggravation spécifique des problèmes d'emploi et d'équilibre extérieur de la France.

L'Europe sociale est la pierre angulaire de la construction de 1992.

Ce qui nous est proposé est de lui tourner le dos en utilisant le mot, de multiplier les surexploitations des travailleurs en les divisant. De la "mobilité" des cadres au lancement des "T.U.C. européens, en passant par la destruction des statuts, c'est le développement concerté de toutes les voies de la précarisation.

L'attaque contre les statuts de cette Europe sociale va de pair avec l'offensive dérégulatrice des multinationales sur les services publics en Europe.

Il faut coopérer, s'entraider pour relever les défis des rapports recherche-formation-production avec des techniques nouvelles, pour produire en commun plus de richesses disponibles pour les peuples.

De véritables coopérations en Europe exigeraient de coproduire à l'échelle des besoins de la planète, contre la misère, la faim, pour la paix et le désarmement.

Enfin, il s'agit aujourd'hui de lancer et réussir un dépassement véritable, de construire une Europe de la coopération, une Europe des travailleurs, une Europe où l'argent va au développement des ressources humaines et non pas aux mouvements spéculatifs et aux placements financiers.

Aussi les commissaires communistes ne peuvent-ils approuver le présent rapport sur les conséquences, pour l'économie française, de l'achèvement sur du marché européen en 1992.

DÉCLARATION DES COMMISSAIRES APPARTENANT AU GROUPE SOCIALISTE

Les sénateurs du groupe socialiste approuvent dans l'ensemble le bien fondé des observations des rapporteurs qui exposent clairement les enjeux auxquels devra répondre la France dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur de 1992, tout en se gardant bien de proposer des solutions toutes faites.

C'est ainsi qu'ils partagent l'analyse faite sur le "défi fiscal" qui part du principe selon lequel "...faute de pouvoir entamer le processus d'harmonisation fiscale simultanément sur tous les fronts, il faudra nécessairement faire des choix et fixer des étapes". Aussi doit-on d'abord, dans le cadre de la libre circulation des capitaux, conduire simultanément la négociation et décider des mesures d'adaptation de la fiscalité de l'épargne; faute de quoi, des risques certains de délocalisation de l'épargne surgiront, en particulier pour les portes-feuilles de valeurs mobilières, les SICAV et fonds commun de placement ainsi que pour l'assurance-vie. Mais cette harmonisation passe par un effort de rapprochement des régimes fiscaux entre les différents pays : chaque pays devra faire un pas vers l'autre; on ne peut aligner l'Europe sur le "moins-disant fiscal".

En ce qui concerne le rapprochement des taux de T.V.A. La France est dans une situation atypique puisque la part de la T.V.A. dans le P.I.B.(1985) est supérieure d'un tiers à la moyenne européenne et de 40 % par rapport à la R.F.A., notre premier partenaire commercial. Là aussi, un rapprochement est donc nécessaire, mais il ne peut être que progressif car un démantèlement brutal priverait notre pays des marges de manœuvres dont il a besoin pour adapter sa fiscalité, les charges sociales et les dépenses publiques, aux exigences de la compétitivité internationale. Car, outre l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne et de la fiscalité sur la consommation, se pose le problème du financement de la protection sociale avec le choix entre ce qui relève de la collectivité toute entière et ce qui dépend de l'assurance. Mais la remise à plat de l'ensemble

du système fiscal français suppose que nous soyons attentifs à ce que la réduction de la fiscalité du capital ne se fasse pas au détriment des revenus du travail. Il y aurait là un déséquilibre inacceptable, en particulier pour les titulaires de bas revenus. Or, l'adhésion du monde du travail à la construction européenne est un facteur de réussite, sa participation n'étant acquise que s'il a la certitude que la voie empruntée sera bien facteur de progrès social. Certes, le risque de "dumping social" apparaît faible, mais encore convient-il d'affirmer nettement la nécessité d'établir un socle des droits fondamentaux autour, par exemple, de la protection des salariés, des conditions de travail, de leur représentation, de la négociation collective ou de la formation professionnelle. D'où une recherche d'harmonisation qui devra se faire vers le haut.

En conséquence, les sénateurs socialistes attachent une grande importance à ce que l'Europe de 1992 ait non seulement un contenu économique et financier mais aussi un contenu social, qui est la condition essentielle de l'achèvement du marché intérieur.

Effort d'adaptation également de la part du secteur public car "le marché européen exigera la liberté et la rapidité de décision". Si pour y parvenir, la "reprise des privatisations" est exclue, en revanche, les autres "orientations" présentées par le rapport sont envisageables car il est vrai que le secteur public français est gravement sous-capitalisé. Mais s'agissant des banques, si les sénateurs socialistes estiment indispensable l'adaptation du système financier, ils pensent néanmoins que la libre facturation des services par les banques ne peut être envisagée qu'assortie de contreparties équitables et moyennant une grande transparence des coûts imputés. Par ailleurs, en ce qui concerne l'existence de certains réseaux et produits financiers à vocation sociale comme le livret A et le livret bleu, il ne peut y avoir remise en cause sans la mise en place de mécanismes de substitution aptes à répondre aux besoins qui ont présidé à leur création et qui demeurent.

Effort d'adaptation donc qui suppose aussi la formation des acteurs économiques et sociaux; et la partie du rapport consacrée à "l'absence de mobilisation des entreprises françaises dans la bataille de la normalisation" illustre le retard pris par l'industrie française sur ses principaux concurrents dans son effort de modernisation. Et la formation doit se développer non dans un but d'autodéfense mais de conquête de nouveaux marchés.

La conquête de nouveaux marchés, c'est la nécessité d'une politique économique extérieure commune. L'Europe doit être un ensemble économique capable de défendre ses intérêts... Le risque, en effet, est l'ouverture sans contrepartie de l'Europe aux produits en provenance des pays tiers. Si le recours au protectionnisme est absurde, il ne faut pas pour autant que l'Europe livre ses marchés domestiques aux appétits extérieurs. Oui à une Europe partenaire; non au laxisme de l'idéologie libérale. Nos relations commerciales doivent être placées sous le signe de la réciprocité de telle sorte que les pays tiers ne tirent pas les bénéfices sans être tenus de nous accorder des contreparties significatives. Aussi, une politique commerciale commune ne peut exister que s'il y a une volonté politique forte qui passe par un renforcement des structures de négociation de la Communauté. Ce renforcement ne signifie pas de nouvelles dispositions juridiques (elles existent déjà dans le Traité de Rome), mais est de nature politique : trouver les moyens de cohésion entre Etats membres.

La cohésion doit aussi se manifester à travers les politiques économiques et monétaires car la libéralisation des capitaux jointe à la libre prestation des services financiers, va inéluctablement nous conduire à la mutation du S.M.E., simple zone de coopération monétaire, en union monétaire... Mais là une question se pose : la France, les Etats membres ont-ils une approche identique sur le degré d'indépendance des banques centrales et surtout des délégations de souveraineté nationales qui en résulteront ? Comment se fera à terme le partage des pouvoirs entre la future banque centrale européenne (et le rôle de l'ECU par rapport aux devises nationales) et les banques centrales nationales ? Autant de questions qui devront trouver une solution au plus tard sous la Présidence française au second semestre 1989.

Renforcement des pouvoirs de la Commission et cohésion des Etats membres doivent concourir à "une stratégie pour l'Europe". C'est dans ce cadre que la Cour de justice, dont l'objectif est de donner la pleine efficacité aux Traités, trouvera sa juste place; et la critique de "gouvernement des juges", pas toujours justifiée d'ailleurs, ne sera plus de mise...

Il reste que l'achèvement du marché intérieur avec la nouvelle approche et l'extension du vote à la majorité qualifiée qui feront que 70 % des normes seront communautaires, pose à terme deux questions. D'une part, un Etat aura-il encore demain les moyens ou les instruments de sa politique ? Et, d'autre part, les Parlements nationaux seront-ils toujours en mesure d'exercer le contrôle démocratique. A la première question, il faut bien convenir que la réponse nécessiterait de longs développements, en particulier sur les facultés de dérogation instituées non seulement par le Traité de Rome mais aussi par l'Acte unique (articles 8 C, 100 A, 130 A et 130 B). En revanche, sur "la dépossession progressive des Parlements nationaux", c'est la simple conséquence du Traité de Rome. Qu'il faille instituer un ou plusieurs mécanismes pour améliorer les relations entre le Gouvernement et le Parlement (le Gouvernement étant par exemple tenu d'informer la représentation nationale sur la position qu'il souhaite adopter face aux propositions de règlements ou de directives), on peut l'envisager ; mais suggérer que "c'est préventivement au moment où s'élaborent les directives européennes que l'Assemblée nationale et le Sénat, notamment à travers leurs commissions permanentes, devraient être mis en mesure de se faire entendre" est une idée qui, à n'en pas douter, risque de poser quelques difficultés : rapports Parlement national - Commission ; vers un pouvoir de coposition Parlement-commission.

*

* *

Au regard de ces observations, les sénateurs socialistes approuvent le rapport et proposent que la Commission prolonge demain sa réflexion autour des Collectivités locales et l'échéance européenne de 1992.

**LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES
PAR LA MISSION D'INFORMATION**

Dans le cadre de ses travaux, la mission a entendu :

- Le 2 décembre 1987

M. Edouard Balladur, ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation..

- Le 27 janvier 1988.

M. Bernard Bosson, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé des Affaires européennes.

Elle a également entendu :

- Le 26 novembre 1987.

M. Pierre Janot, chargé des Affaires internationales au secrétariat général de la commission centrale des marchés publics.

M. Marcel Roulet, directeur général des Télécommunications.

M. Daniel Tenenbaum, directeur général de l'Aviation civile.

- Le 1^{er} décembre 1987.

M. Christian Aubin, rapporteur général de la commission de réflexion économique pour la préparation de l'échéance 1992.

M. Georges Cagnard, directeur chargé de mission auprès du délégué général de la Régie Renault.

- Le 2 décembre 1987.

M. Jacques Lallement, président de la commission économique et **M. Michel de Mourguès**, directeur général des Etudes législatives du C.N.P.F.

- Le 3 décembre 1987.

M. Robert Coleman, directeur des marchés publics à la Commission des Communautés européennes.

M. Claude Gressier, directeur des Transports terrestres.

M. Jean-François Saglio, directeur général de l'Industrie.

- Le 9 décembre 1987.

M. Pierre Guieu, conseiller principal à la direction générale de l'Union douanière et de la fiscalité indirecte à la Commission des Communautés européennes.

M. Gérard Imbert, directeur des Institutions financières à la Commission des Communautés européennes.

- Le 20 janvier 1988.

M. Jacques-Henri David, directeur général de Saint-Gobain, président du groupe de travail du C.N.P.F. sur la Fiscalité des entreprises et le Marché unique.

M. Maurice Lauré, inspecteur général des Finances.

- Le 27 janvier 1988.

M. François Lamoureux, conseiller, chargé du Marché intérieur au cabinet de M. Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes.

- Le 3 février 1988.

M. Emile Noël, président de l'Institut universitaire européen de Florence.

- Le 9 mars 1988.

M. Jean-Paul Escande, président-directeur général de la Société marseillaise de crédit.

M. Louis Reboud, professeur de sciences économiques à l'université des Sciences sociales de Grenoble, directeur du centre universitaire de Recherche européenne et internationale.

- Le 16 mars 1988.

M. Charles Pelletier, responsable au sein de l'A.P.C.A. des problèmes internationaux, président de la Chambre d'agriculture de Seine-et-Marne.

M. Bernard Gaud, directeur général de la Société Sodima-Yoplait.

- Le 13 avril 1988.

M. Marcel Boiteux, président de la commission de réflexion économique, pour la préparation de l'échéance 1992.

- Le 15 juin 1988.

M. Pierre Achard, inspecteur général des Finances, conseiller financier à Rome.

- Le 22 juin 1988.

M. Jean Dromer, président de l'U.A.P.

M. Lionel Taccoen, chef de la mission Europe à la Direction des études économiques d'E.D.F.

M. Tran-Van-Thin, ambassadeur, représentant permanent de la Commission des Communautés européennes auprès des organisations internationales.

- Le 29 juin 1988.

M. Jacques Calvet, président du Directoire du groupe Peugeot S.A.

M. Jean Flory, délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurance.

M. Pierre Guillem, président de la compagnie d'assurance "La Mondiale".

M. René Thomas, président de la B.N.P.

M. Gérard Zaug, chargé de mission à la délégation interministérielle aux professions libérales.

- Le 6 juillet 1988.

M. Hubert-Marie Ghigonis, président de la Fédération nationale des transporteurs routiers.

Mme Elisabeth Guigou, secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

M. René Lapautre, président-directeur général d'U.T.A.

- Le 7 juillet 1988.

M. Georges de Buffevent, président-directeur général de Spie Batignolles.

M. Dominique Chatillon, président et **M. Jean-Jacques Burgard**, délégué général de l'Association française des banques.

M. André Chavarot, directeur général de l'alimentation au ministère de l'Agriculture.

M. Jean-Pierre Leteurtriois, chargé de la sous-direction "Qualité et normalisation" au ministère de l'Industrie.

M. Jean Weber, directeur général des Douanes.

-Le 8 juillet 1988.

M. Michel Carpentier, directeur général des télécommunications, industries de l'information et de l'innovation à la Commission des Communautés européennes.

- Le 26 juillet 1988.

M. Jean Lemierre, chef du service de la législation fiscale.

- Le 18 août 1988.

M. Robert Baconnier, directeur général des Impôts.

*

* *

En outre, une délégation de la mission d'information, conduite par le président Jean François-Poncet, s'est rendue le 16 décembre 1987 à Bruxelles pour y rencontrer M. Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes.

Le président Jean François-Poncet a effectué un second déplacement à Bruxelles le 27 juillet 1988 pour de nouveaux entretiens, notamment avec le président Jacques Delors et M. Willy de Clercq, membre de la Commission, chargé des Relations extérieures et de la politique commerciale.