

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

**AUTOUR DE L'EURO ET AU DELÀ : L'UEM ET LES
COOPÉRATIONS RENFORCÉES**

**RAPPORT DE L'ATELIER SUR LES COOPERATIONS RENFORCEES DANS LES DOMAINES
ECONOMIQUE ET MONETAIRE**

Jean Pisani-Ferry*, président de l'atelier

Benoît Cœuré**, rapporteur

Avril 2003

Ce texte a été rédigé sur la base des débats de l'atelier et des auditions auxquelles celui-ci a procédé entre septembre et décembre 2002. Comme le veut l'usage, il n'engage pas individuellement ses membres ni les institutions auxquelles ceux-ci appartiennent.

Nous remercions vivement l'ensemble des participants à l'atelier et des personnalités auditionnées dans le cadre de cette réflexion, les membres du groupe de synthèse et son président, M. Bruno Racine, et Christian Deubner qui a coordonné le travail de l'atelier.

* Professeur à l'université Paris-Dauphine.

** Professeur chargé de cours à l'École polytechnique.

RESUME

La question de l'intégration différenciée prend aujourd'hui un relief particulier dans la perspective de l'élargissement. La possibilité de « coopérations renforcées » entre États membres de l'Union européenne a été inscrite dans les Traités à Amsterdam et amendée à Nice. L'union économique et monétaire constitue un champ d'application particulièrement intéressant de cette problématique, à deux titres : parce que la gestion de la zone euro peut être considéré comme une « coopération renforcée de fait », dont des leçons peuvent être utilement tirées, et parce que le processus d'intégration économique fait apparaître des questions nouvelles qui peuvent justifier dans l'avenir de recourir à cet instrument.

État des lieux

La première partie du rapport constate qu'il y a en fait dans l'UEM non pas une, mais deux « coopérations renforcées » : une coopération institutionnelle, structurante, constituée par les dispositions du Traité, et une coopération additionnelle, en partie informelle, formée par les dispositifs de statuts juridiques divers (pacte de stabilité et de croissance, Eurogroupe et règles de représentation externe, définition et mise en œuvre de la stratégie monétaire...), mis en place en strates successives pour suppléer aux lacunes du Traité. Quel jugement peut-on porter sur les règles de fonctionnement de la zone euro ? Le rapport répond à cette question au travers de cinq critères :

- (i) *pertinence des critères d'entrée.* Le traité de Maastricht fixe pour rentrer dans l'euro des critères objectifs de capacité, non de volonté. Ces critères ont certes influé sur les comportements, mais ils n'ont pas abouti à l'automaticité voulue par certains et n'ont pas éliminé la discussion politique. Il serait en particulier intéressant de distinguer, plus que ne le fait le Traité, capacité d'entrer dans la zone euro et capacité à y participer durablement.
- (ii) *attraction ou répulsion de la zone euro.* La phase de convergence avant 1999 a révélé le pouvoir d'attraction de l'euro, que confirme aujourd'hui le souhait de la plupart des pays candidats de participer au plus vite à la monnaie unique. La mise en œuvre depuis 1997 de deux cadres de politique économique très dissemblables dans la zone euro d'une part, au Royaume-Uni d'autre part, est cependant un signe de divergence, peut être durable, entre les « *ins* » et les « *outs* ».

- (iii) « *connexité* » des questions traitées à douze et à quinze. Le Traité est construit autour du marché unique, qui réunit l'ensemble des États membres. Certaines questions pourraient être cependant discutées en format « euro » : fiscalité de l'épargne et des entreprises, réglementation des marchés financiers, surveillance des politiques budgétaires, fonctionnement macroéconomique du marché du travail. Il en découle une ambiguïté sur le partage des tâches entre l'Eurogroupe et le conseil ECOFIN ;
- (iv) *ambiguïté institutionnelle de l'Eurogroupe*. L'Eurogroupe a permis d'importer dans le champ économique et financier une méthode de coordination ouverte fondée sur les « bonnes pratiques », et ainsi montré qu'il n'y avait pas nécessairement parallélisme, dans un domaine donné, entre les méthodes de fonctionnement à quinze et en groupe restreint. Sa nature reste cependant ambiguë : ECOFIN restreint ou esquisse d'une formation purement exécutive du Conseil ? Certains soupçonnent en outre une tentation pour ses membres de former un « caucus », c'est à dire de préempter la discussion ultérieure en ECOFIN.
- (v) *capacité de l'Eurogroupe à modifier ses propres règles de décision*. Le fonctionnement de la zone euro est un succès, mais le système n'a pas connu l'épreuve d'une crise économique grave ou d'un conflit ouvert entre États membres. Ces derniers sauraient-ils faire face à une telle situation ? L'une des grandes difficultés du système est la lourdeur des procédures d'amendement des textes. Les États membres ont voulu protéger leurs compétences, et s'ils ont concédé un droit de coordination à la Communauté, c'est pour le circonscrire étroitement. Il est intéressant de noter que les gouverneurs des banques centrales ont quant à eux su faire usage de l'autonomie que leur donne le Traité pour construire un système certes complexe et peu transparent, mais efficace et évolutif dans son fonctionnement, et susceptible de véritables inflexions de doctrine.

Ces cinq questions se dégagent de l'expérience monétaire des dernières années, mais elles ont une portée plus générale.

Propositions

La deuxième partie du rapport explore trois pistes de réforme, d'ambition croissante.

Améliorer le fonctionnement de la zone euro

Il s'agit de doter la zone euro d'une capacité décisionnelle propre, et de permettre aux États

participants de faire évoluer les règles de fonctionnement de la zone tout en respectant la volonté des États non participants. **Nous proposons :**

- **de fixer dans le nouveau Traité constitutionnel le principe et les modalités de la coopération entre les États participant à l'euro. Le conseil des ministres des finances de la zone euro (qui pourrait être un ECOFIN restreint, ou une formalisation de l'Eurogroupe) devrait être doté d'une compétence exécutive (« policymaking ») exclusive dans les domaines propres à la zone : mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, adoption de la partie des GOPE concernant la zone euro, recommandation adressée à un État membre au titre des GOPE, politique de change ;**
- **de créer un nouveau mécanisme de coordination par lequel l'activation de certains instruments de politique économique (par exemple, des fonds de stabilisation conjoncturelle alimentés en période de forte croissance), ferait l'objet d'une « double clé » de décision des États membres et de l'Eurogroupe ;**
- **de permettre au conseil de la zone euro d'adopter, à la majorité qualifiée, des décisions de politique économique qui s'imposeraient aux États membres de la zone dans des circonstances définies à l'avance, par exemple en cas de crise économique grave ;**
- **de permettre au conseil de la zone euro de prendre, dans son domaine de compétence, toute décision conduisant à modifier, dans l'intérêt collectif, les règles de fonctionnement de la zone euro, sous réserve d'un « call back » déclenché par la Commission, qui saisirait l'ECOFIN dans les cas où elle considérerait que la décision serait contraire aux intérêts des pays non-participants ;**
- **de renforcer le rôle de proposition et de surveillance de la Commission, en particulier en lui permettant de donner un avertissement public à un État membre sans passer par la Conseil, de saisir le conseil de la zone euro d'une proposition d'action conjointe dans le cadre décrit plus haut.**

Approfondir le champ de la coopération autour de l'euro

Une certaine « porosité » est utile entre les questions traitées à douze et à quinze, car elle permet un partage des tâches pragmatique entre ECOFIN et Eurogroupe. Il nous semble néanmoins justifié de distinguer deux domaines actuellement non couverts par l'Eurogroupe et dont l'interaction avec la politique monétaire est particulièrement étroite : la stabilité financière et le fonctionnement du marché du travail. **Nous proposons donc :**

- **l'extension des compétences de l'Eurogroupe au maintien de la stabilité financière et à la coordination en cas de crise bancaire transfrontière ;**

- **le suivi conjoint par l'Eurogroupe et par un conseil « Emploi » en format « euro » du fonctionnement du marché du travail de la zone euro,**
- **la réunion en tant que de besoin d'autres formations du Conseil en format « euro », et la réunion, au moins une fois par an, en marge du Conseil européen de juin et en présence du président de la BCE, d'un Conseil européen restreint en format euro.**

Étendre le champ des politiques économiques pouvant donner lieu à coopération renforcée

Le champ géographique de ces coopérations ne correspondrait pas nécessairement à celui de la zone euro. Il pourrait être inclus dans celle-ci. Il pourrait aussi la recouvrir partiellement, voire en être disjoint.

Le domaine qui se présente le plus naturellement à l'esprit est celui de la fiscalité des entreprises. Certains objecteront qu'une telle coopération encouragerait le « dumping fiscal » des États non participants. Cependant, la concurrence fiscale est déjà une réalité, et l'objectif ne serait pas nécessairement ici une augmentation des taux d'imposition. En outre, la simplification qu'apporteraient des règles d'assiette communes, ou un impôt unifié, apporterait un bénéfice économique exclusif aux États prenant part à la coopération.

- **Nous proposons donc une coopération renforcée en matière d'imposition des sociétés qui permettrait aux pays disposés à passer à la majorité qualifiée dans ce domaine, de formaliser les échanges multilatéraux d'informations fiscales déjà mis en œuvre dans un cadre intergouvernemental, de définir et de mettre en œuvre en commun les mesures législatives nécessaires pour aboutir à une harmonisation complète des assiettes, et de décider à la majorité qualifiée de fourchettes de taux d'imposition minimal et maximal entre lesquelles les États participants pourraient librement situer le niveau de leur imposition.**

Bien entendu, de telles coopérations renforcées resteraient ouvertes à tous les États membres qui voudraient s'y joindre. Ceux qui l'initieraient joueraient donc, au sens propre, le rôle d'une avant-garde en ouvrant de nouveaux domaines de coopération, et en explorant leurs modalités, au delà des dispositions strictement nécessaires à la gestion de la monnaie unique.

Ces propositions sont de nature à revivifier le projet politique que constitue, depuis l'origine, l'union économique et monétaire.

AUTOUR DE L'EURO ET AU DELÀ : L'UEM ET LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

Introduction

La diversité des États membres a depuis l'origine marqué l'Union européenne et influencé son mode de construction. D'importantes avancées de l'intégration ont souvent été initiées par des groupes restreints d'États membres. Mais la question de l'intégration différenciée au sein de l'Union prend aujourd'hui un relief particulier dans la perspective de l'élargissement décidé à Copenhague et des adhésions ultérieures qui se profilent à l'horizon.

Cette forme de coopération, qui a été formellement inscrite dans les Traités à Amsterdam et amendée à Nice¹, doit en effet permettre de concilier la diversité des préférences au sein de l'Union et la préservation de la cohérence des institutions et des politiques de l'Union. Elle devrait rendre possible aux uns d'avancer et aux autres de s'abstenir, au gré des volontés et des possibilités.

L'union économique et monétaire (UEM) constitue à deux titres un champ d'application particulièrement intéressant de la problématique des coopérations renforcées. Premièrement, la convergence vers la monnaie unique au sein du système monétaire européen, puis la gestion de la zone euro par l'Eurogroupe² et l'Eurosystème³, peuvent être considérées comme une *coopération renforcée de fait*, dont des leçons peuvent être tirées. Deuxièmement, le processus d'intégration économique et monétaire fait apparaître des questions nouvelles, par exemple en matière fiscale et de représentation extérieure, qui peuvent justifier dans l'avenir de recourir à l'instrument des coopérations renforcées. Savoir si le périmètre géographique de ces coopérations nouvelles doit coïncider avec celui de la zone euro constitue d'ailleurs une question en soi.

Ce rapport est organisé en deux parties. Dans un premier temps, nous esquissons un bilan de l'Union économique et monétaire considérée comme une coopération renforcée de fait, dans la phase de convergence vers l'euro et depuis la mise en place de la monnaie unique. Nous nous penchons particulièrement sur le rôle joué par l'Eurogroupe, sur la base notamment des

¹ Voir Deubner (2000), Kölliker et Milner (2000) et Philippart et Sie Dhian Ho (2000) pour une discussion des implications juridiques et politiques des coopérations renforcées.

² Réunion informelle mais régulière des ministres des finances de la zone euro.

³ C'est à dire l'ensemble constitué par la banque centrale européenne (BCE) et les banques centrales des États ayant adopté l'euro, par opposition au système européen des banques centrales (SEBC) qui regroupe l'ensemble des banques centrales de l'U.E.

témoignages de différents acteurs (représentants de la Commission, du Conseil, d'États membres participants ou non à l'euro) auditionnés par l'atelier. Dans un second temps, nous analysons des pistes de renforcement de la coopération, dans trois grandes directions : les évolutions institutionnelles permettant un meilleur fonctionnement de la zone euro, l'approfondissement des thèmes traités en format euro, l'élargissement du champ de la coopération au delà de l'euro. Ce dernier point permet de revenir, en conclusion, au projet politique que constitue depuis l'origine l'Union économique et monétaire.

1. L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE VUE COMME UNE COOPERATION RENFORCEE : UNE EVALUATION

1.1 L'UEM comme coopération renforcée de fait.

Le fonctionnement de la zone euro présente des caractéristiques communes fortes avec le mécanisme des coopérations renforcées au sens des Traités :

- un champ de compétence initial – la politique monétaire et de change – indivisible, écartant le risque de demi-mesure dans l'intégration, et des règles négociées préalablement dans le détail par tous les États membres y compris les « *outs* »⁴. Cela s'applique non seulement aux dispositions du Traité CE, mais aussi aux textes de statut inférieur : on se souvient de la vigilance britannique en 1997 lors des discussions sur le mandat et le mode de fonctionnement de l'Eurogroupe,
- le souhait d'une participation à terme de tous les États membres, et des critères d'entrée précis,
- des procédures de décision en groupe restreint : vote à douze sur certains sujets, enceintes spécifiques comme l'Eurogroupe et le conseil des gouverneurs,
- une garantie de l'unité juridique et institutionnelle de l'Union : présence des 15 autour de la table de l'Ecofin même sur les sujets où le vote se fait à 12, préparation de l'ensemble des décisions et des réunions de l'Eurogroupe par les quinze directeurs du Trésor, rôle déterminant de la Commission (même s'il est moins fort que dans les autres composantes du premier pilier et, surtout, nous y reviendrons, de nature différente).

⁴ On désignera par ce terme les États membres de l'U.E. ne participant pas à l'euro.

Il existe pourtant des différences importantes au plan juridique. L'UEM est une politique de la Communauté dont la plupart des dispositions (notamment toutes celles qui ont trait à la coordination des politiques économiques) sont gérées à quinze et non à douze. Le Traité CE ne définit d'ailleurs pas de règles de participation, mais les conditions d'une dérogation temporaire à la monnaie unique⁵. En outre, les critères d'entrée sont des critères de capacité et non de volonté, la participation étant réputée automatique dès lors que ces critères sont respectés⁶.

Il y a donc en fait dans l'UEM non pas une, mais deux coopérations renforcées⁷ : une coopération « institutionnelle » structurante, constituée par les dispositions du Traité, et une coopération additionnelle, en partie informelle, formée par les dispositifs, de statut juridique divers, mis en place en strates successives dans la zone euro pour suppléer aux lacunes du Traité. Ces strates plus ou moins formelles, et donc pour partie rapidement évolutives, sont le pacte de stabilité et de croissance, l'Eurogroupe, les règles de représentation externe, les règles de bonne conduite en matière de politique budgétaire, les principes de la politique de change de l'euro, le mécanisme de change proposé aux « *outs* » et, du côté des seules banques centrales, la définition de la stratégie monétaire, la mise en œuvre de la politique monétaire et les règles internes au SEBC. Sous ces réserves de méthode, la zone euro peut être analysée comme un exemple de coopération renforcée de fait.

L'encadré ci-dessous résume quelques enseignements de l'analyse économique des coopérations renforcées, en particulier les conditions sous lesquelles une politique commune suscite des forces d'attraction sur les pays non participants.

Encadré : Mécanismes économiques à l'œuvre dans les coopérations renforcées

Une coopération renforcée peut être envisagée comme la gestion commune d'un certain nombre de politiques, qui peuvent faire l'objet d'une analyse coûts / avantages. Le raisonnement économique permet de répondre à deux types de questions : quand une coopération renforcée est-elle justifiée ? quel type de dynamique, d'attraction ou de répulsion, va t-elle engendrer ?

Quand une coopération renforcée est-elle justifiée ?

La réponse à cette question dépend des politiques envisagées, selon qu'elles bénéficient sans ambiguïté à tous les participants ou que leur intérêt dépend des caractéristiques de chaque pays. Ainsi, la suppression des tarifs douaniers bénéficie sans ambiguïté à tous les pays : il est certes possible de constituer en union douanière un groupe restreint d'États membres, mais ce n'est pas souhaitable car

⁵ A l'inverse, le mécanisme de change européen, composante importante de la transition vers l'euro au plan économique comme au plan politique, relève d'un accord intergouvernemental et ne se fonde pas sur le Traité.

⁶ Du moins en principe, cf. infra.

⁷ Voir Bocquet (2002)

cela pourrait être défavorable aux autres pays. En théorie économique, la participation à une monnaie unique dépend en revanche de critères dits de « zones monétaires optimale » qui peuvent conduire à préconiser une zone restreinte à un sous-ensemble de pays. Les critères de convergence du traité de Maastricht et plus clairement les « cinq tests » britanniques s'inspirent de cette approche.

Quel type de dynamique, d'attraction ou de répulsion, va t-elle engendrer ?

La théorie des clubs⁸ permet de répondre à l'aide de deux critères simples : degré de rivalité et degré d'exclusion. Le degré de « rivalité » renvoie à la question suivante : la consommation d'un bien ou d'une aménité par un agent réduit-elle la quantité disponible pour les autres ? La réponse est positive pour les ressources disponibles en quantité finie (le pétrole, par exemple) mais négative pour ceux dont la disponibilité est illimitée (la lumière du soleil). Certains biens et services sont tels que l'extension de leur usage bénéficie à tous ceux qui s'en servent (les langues). Le degré d'exclusion renvoie quant à lui à la question : peut-on priver certains agents de la jouissance de cette politique ? La réponse est positive pour les biens ou services collectifs dont l'accès peut être contrôlé (l'autoroute à péage), négative pour ceux qui sont nécessairement accessibles à tous (la sécurité publique). Sur cette base, la dichotomie biens privés/biens publics peut être affinée. Le croisement de ces deux critères conduit à définir six types de biens, ou de politiques, décrits dans le tableau ci-dessous, assorti d'exemples pris dans le champ de l'intégration européenne.

D'une manière générale, la force d'attraction d'une politique commune sera d'autant plus forte que son degré d'exclusion sera élevé et son degré de rivalité sera faible, c'est à dire quand on se déplace vers le coin sud-ouest du tableau ci-dessous. En effet, en l'absence d'exclusion, la participation n'est pas indispensable (comportement de « passager clandestin »), tandis que la gestion commune n'est possible qu'en l'absence de rivalité.

Ceci amène à se demander comment ces forces d'attraction ou de répulsion vont influencer l'évolution d'une coopération renforcée voire, au travers les anticipations des acteurs, son périmètre initial : politiques communes et États participants. Les développements récents de la nouvelle économie politique permettent de répondre à cette question⁹.

		Degré d'exclusion	
		Élevé	Faible
Degré de rivalité	Bien rival	« Bien privé » <i>Ex : fonds structurels</i>	« Ressource commune » <i>Ex : émissions de CO₂</i>
	Neutre	« Effet de club » <i>Ex : monnaie unique</i>	« Bien public » <i>Ex : stabilité financière</i>
	Complémentaire	« Effet de réseau avec possibilité d'exclusion » <i>Ex : système de paiements TARGET</i>	« Effet de réseau sans possibilité d'exclusion » <i>Ex : innovation technologique</i>

Tableau 1. Typologie et force d'attraction des politiques communes d'après Kölliker et Milner (2000)

D'une part, la taille optimale de la coopération renforcée dépend de la comparaison entre les coûts marginaux et les gains marginaux d'une nouvelle adhésion. Les premiers résultent par exemple des coûts de « congestion » liés à la complexité croissante du processus de décision, les seconds du fait que tous les bénéficiaires d'un bien participent à son financement. L'élargissement de la coopération renforcée comporte un coût car il devient de plus en plus difficile de satisfaire les préférences

⁸ Voir notamment Kölliker et Milner (2000), Farvaque (2002).

⁹ Voir Alesina, Angeloni et Etro (2001).

hétérogènes des États membres. On retrouve par ce biais l'arbitrage bien connu entre élargissement et approfondissement. Ceci plaide pour des modalités claires de partage des coûts de fonctionnement et pour la transparence des modalités de redistribution des gains et avantages liés à la coopération.

Enfin, les États initiant une coopération doivent anticiper son évolution future, ce qui peut aboutir au choix d'un champ de compétences restreint *ab initio*, de peur qu'un champ de compétences trop large ne dissuade les nouveaux entrants.

Quatre ans après le lancement de la monnaie unique, un examen des modalités de la coopération qui s'est développée autour de l'euro est nécessaire. Il doit être conduit sans a priori téléologique car, contrairement à ce que l'on tient trop souvent pour acquis en France, la nature et l'intensité des coopérations rendues nécessaires par la mise en place de la monnaie unique ne font pas consensus en Europe. La vision française – que nous partageons et défendons – d'une politique économique commune articulée, d'une part, sur la politique monétaire de la banque centrale et, de l'autre, sur un ensemble de politiques nationales coordonnées, est rien moins qu'évidente, que l'on se place sur le plan économique, le plan juridique, ou le plan politique.

- Au plan économique, le bilan net des interactions au sein de la zone euro et les bénéfices d'une coordination des politiques économiques sont âprement discutés¹⁰. Il n'y a donc pas d'accord sur la manière d'appliquer à la zone euro la grille d'analyse esquissée dans l'encadré ci-dessus. Nombre d'économistes pensent en effet qu'une coordination qui irait au-delà de l'échange d'information serait superflue voire contre-productive¹¹ et que la priorité est pour chacun des acteurs, gouvernements et banque centrale, de « balayer devant sa porte » en menant une politique responsable dans le cadre de compétences bien délimitées. Cette vision selon laquelle l'objectif de l'UEM était et reste de doter l'Union d'un ordre monétaire, et non d'une politique économique, inspire la position officielle de la plupart des pays européens.
- Cette philosophie est, ensuite, sous-jacente à de nombreuses dispositions du Traité, notamment celles dont les dispositions sont les plus précises et les plus susceptibles d'application directe (article 105 et protocole associé au Traité sur le mandat et les statuts de la banque centrale, article 104 sur les déficits excessifs). A l'inverse, la coordination prend appui sur des instruments juridiques plus faibles (article 99 qui décrit notamment les

¹⁰ A titre d'exemple, une relance budgétaire dans un pays de la zone euro stimule les exportations des pays voisins mais pèse sur leur investissement en poussant à la hausse le taux d'intérêt commun. En outre, la BCE est indépendante et la théorie des jeux enseigne qu'une coordination au sein d'un nombre limité d'acteurs (les douze gouvernements de la zone euro sans la banque centrale) a des résultats ambigus.

¹¹ Voir par exemple Alesina et al. (2001), Artus et Wyplosz (2002) et Korkman (2002).

grandes orientations de politique économique) ou sur des engagements politiques hors Traité (Eurogroupe).

- Enfin le projet de faire de l'euro le vecteur d'une Europe politique a été dès l'origine, et demeure, controversé.

1.2 La convergence vers l'euro

L'une des grandes questions de l'analyse économique des coopérations renforcées est celle de ses effets dynamiques : le fait, pour un certain nombre d'États, d'engager une coopération en format restreint conduira-t-il ceux qui ne s'y joignent pas à converger ou à diverger ? Cette interrogation a parcouru les débats européens, de la formation d'un marché commun à six jusqu'aux discussions actuelles sur la question fiscale, en passant par la monnaie unique ou le protocole social du traité de Maastricht.

La théorie des clubs n'y apporte pas de réponse tranchée (cf. encadré). L'étude rétrospective des phases I et II de l'UEM et, plus largement, du processus de coopération économique et monétaire entre le plan Werner de 1971 et l'introduction de l'euro en 1999, met cependant en évidence un net effet d'attraction, qui transite par deux canaux principaux. Un canal économique d'une part : le gain de crédibilité médiatisé par les marchés financiers sous la forme d'une baisse spectaculaire des primes de risque appliquées au coût des emprunts des pays concernés, qui a donné lieu au *jeu de convergence* des marchés financiers sur les pays du Sud entre 1997 et 1999 et, d'ores et déjà, sur les pays candidats à l'Union. Et un canal politique d'autre part : la peur, en restant *out*, de ne pouvoir suffisamment peser sur les règles internes de l'UEM, en dépit des protections juridiques et institutionnelles mentionnées plus haut.

Ces deux arguments ne sont pas de même nature. Le premier a été et reste pertinent pour les pays souffrant de faiblesses institutionnelles internes, à l'origine de leur déficit de crédibilité. Plus les institutions sont déficientes, et donc plus l'inflation est forte, ou plus difficiles à maîtriser sont les finances publiques, plus le gain de court terme associé à une participation à l'euro est important. C'est pourquoi, en dépit des critères de convergence, l'euro a tendu et tend encore à attirer des pays pour lesquels l'entrée dans l'union économique et monétaire marque une rupture institutionnelle¹². Le second argument s'applique, à l'inverse, à des pays

¹² Il est d'ailleurs intéressant de constater, au cours de la phase de convergence, une dissociation entre les dynamiques économiques et politiques. Une analyse fine de la convergence avant 1999 au regard d'un critère économique (respect des critères de convergence) et d'un critère politique (« Eurobaromètre » mesurant le sentiment de l'opinion publique vis à vis de l'euro), permet en effet de distinguer trois groupes : des convergents

dotés d'institutions fortes, qui souhaitent conserver voire exporter leur propre modèle de politique économique. C'est en particulier le cas du Royaume-Uni.

1.3 *Le fonctionnement de la zone euro*

C'est la zone euro en tant que groupe restreint au sein des Quinze qui nous intéresse ici. On mentionnera cinq questions suscitées par son fonctionnement depuis 1999. Les deux premières portent sur l'évolution de la zone (critères d'entrée et dynamique d'attraction ou de répulsion des États non participants) tandis que les trois autres portent sur son fonctionnement au sein de l'Union (connexité entre les questions traitées à douze et à quinze, ambiguïté du rôle de l'Eurogroupe, définition des règles de décision au sein de la zone euro).

a) Pertinence des critères d'entrée

Le traité de Maastricht a fixé pour l'entrée dans l'euro une méthode susceptible d'applications dans d'autres domaines : ont été retenus des critères objectifs de capacité, énoncés par le Traité, et non des critères de volonté. Tout pays satisfaisant à ces critères était réputé capable de participer à la monnaie unique et donc, sauf clause d'exemption particulière, avait l'obligation de s'y associer.

Ce principe a été démenti par les faits.

- Alors que les critères d'entrée sont supposés garantir la capacité à participer durablement à l'euro¹³, l'évolution des déficits publics et des rythmes d'inflation depuis 1997 témoignent de la persistance de facteurs de divergence. La disparité des taux d'inflation, avec les effets qu'elle entraîne sur les taux d'intérêt réel, est de plus en plus perçue comme une difficulté sérieuse, et la pertinence des normes budgétaires retenues pour le régime de croisière de l'euro est de plus en plus contestée.
- La sélection des pays participants ne s'est pas vraiment faite sur un critère de capacité. Tous les pays qui l'ont souhaité ont – au prix d'efforts réels, mais souvent temporaires – obtenu leur qualification et au début 2003, les trois pays « *outs* » le sont de leur propre chef. Deux d'entre eux, le Royaume-Uni et le Danemark, bénéficient d'une clause formelle d'*opt out* négociée initialement le troisième (la Suède, qui n'a pas

tardifs, mais rapides (Italie, Grèce, Espagne), des « convergents réticents » (Allemagne, Royaume-Uni) et des « convergents enthousiastes » (France, Pays-bas, Irlande, Luxembourg).

¹³ Dans les mots du Traité, il s'agit d'assurer un « degré élevé de convergence durable ». De longue date, les économistes avaient fait remarquer que ces critères n'offraient pas les garanties voulues parce qu'ils ne se fondaient pas sur les caractéristiques structurelles des économies – comme la théorie des zones monétaires optimales inventée par Robert Mundell suggérait de le faire – mais sur des performances nominales.

d'*opt out*) met en avant une interprétation complaisante des critères pour justifier sa non-participation.

Les critères purs de capacité ont certes influé sur le comportement des États membres et limité la marge de décision discrétionnaire du Conseil, mais ils n'ont pas abouti à l'automatisme voulue par certains et n'ont pas éliminé la discussion politique.

La méthode des critères objectifs a donc montré ses limites et il serait intéressant de distinguer, plus que ne le fait le Traité, capacité d'entrer dans l'UEM et capacité à y participer durablement.

b) Attraction ou répulsion de la zone euro

Au premier abord, comme lors de la phase de convergence, la dynamique du fonctionnement de la zone euro s'est révélée centripète. Au plan externe, les pays « *outs* » ont, à plusieurs reprises, et avec un certain succès, demandé à participer plus activement aux discussions de l'Eurogroupe. Ceci s'est même traduit par la réunion ponctuelle d'un « Eurogroupe à 15 ». Aucun gouvernement ne s'est fermé la porte d'une participation future et tous ont annoncé leur intention, loin d'être acquise en 1999, de soumettre au vote populaire l'adhésion à l'euro. Au plan interne, l'Eurogroupe est jugé utile par tous les États qui y participent pour renforcer la compréhension mutuelle et la cohésion du groupe s'est maintenue, en dépit de tensions politiques récurrentes (dernièrement, sur l'interprétation du pacte de stabilité et de croissance) et même d'un conflit ouvert à l'intérieur du groupe (discussion de la recommandation contre l'Irlande en 2000). Enfin, pour les mêmes raisons que celles qui ont été évoquées pour la période avant 1999, les pays candidats à l'Union semblent souhaiter pour la plupart limiter au maximum la période de « purgatoire » entre l'adhésion à l'Union et l'adoption de l'euro, alors même que la doctrine officielle des Quinze et de la BCE est, pour le moment, très réservée sur ce sujet¹⁴.

A l'inverse, un signe de divergence forte entre les « *ins* » et les « *outs* » est l'adoption parallèle, depuis 1997, de deux cadres de politique économique dissemblables : dans la zone euro d'une part (stratégie monétaire de la BCE et doctrine d'emploi du pacte de stabilité et de croissance), au Royaume-Uni (code de stabilité budgétaire, cible d'inflation et, en corollaire,

¹⁴ Dans son rapport au Conseil européen de Nice (décembre 2000) sur les stratégies de change des pays candidats, le Conseil ECOFIN rappelle la nécessité de participer pendant deux ans au mécanisme de change et met en avant l'utilité des changes flexibles pour absorber les chocs économiques et financiers liés à la transition.

mécanismes d'*accountability* de la Banque d'Angleterre)¹⁵ et en Suède d'autre part. La suite des discussions sur le pacte de stabilité et de croissance sera donc un test intéressant, aussi bien à l'intérieur de la zone euro que vis à vis de l'opinion publique britannique.

c) « Connexité » des questions traitées à douze et à quinze

L'une des difficultés potentielles de toute coopération renforcée tient au risque de chevauchement des compétences. Si les textes peuvent prévoir une stricte distinction, il est difficile d'éviter en pratique de tels recouvrements et l'apparition d'une « zone grise » où se produisent des conflits.

C'est bien le cas pour l'UEM. Peuvent ainsi être mentionnées :

- la fiscalité de l'épargne et des entreprises, qui relève du marché intérieur mais qui pourrait être discutée à douze s'il était avéré que la mobilité des capitaux est plus grande au sein de la zone euro,
- pour la même raison, la réglementation et la supervision des marchés financiers ainsi que la stabilité financière (organisation du rôle de prêteur en dernier ressort en cas de crise bancaire, modalités de la prise en charge budgétaire du coût de la défaillance d'un établissement transnational),
- la surveillance des politiques budgétaires et de la soutenabilité des finances publiques (car certaines interactions macroéconomiques, par exemple celles qui transitent par les échanges commerciaux, ne sont spécifiquement liées à la monnaie unique, tandis que d'autres, qui transitent par les effets des politiques budgétaires sur la politique monétaire commune, sont spécifiques aux participants à la zone euro). Cette connexité peut s'étendre à des questions sociales, notamment à la diminution ou au provisionnement des engagements financiers implicites au titre des retraites, qui affecte la soutenabilité des finances publiques,
- le fonctionnement macroéconomique du marché du travail, qui relève d'une coordination souple à quinze mais peut s'avérer crucial pour la conduite de la politique monétaire et le jugement du grand public sur celle-ci.

A l'occasion des discussions que soulèvent ces questions, la résolution des problèmes présents et futurs de la zone euro entre souvent en contradiction avec le souci de préserver le marché

¹⁵ Au point que le pacte de stabilité et de croissance, jugé trop rigide, et la responsabilité politique jugée insuffisante de la BCE sont parfois mis en avant par les Britanniques comme des obstacles à une entrée rapide de leur pays, à moins d'une réforme de ces dispositions.

unique, qui réunit l'ensemble des États membres¹⁶. Or le Traité CE est construit autour du marché unique et sur l'unicité du cadre de la coordination des politiques économiques : le PSC s'applique à tous les États membres de l'UE, la seule différence étant la possibilité de sanction, de même, dans les grandes orientations de politique économique, il n'y a pas de différence d'approche entre pays in et out. Il en découle :

- *une certaine ambiguïté sur le partage des tâches entre l'Eurogroupe et le conseil ECOFIN.*¹⁷ Ainsi, le pacte de stabilité et de croissance, qui concerne au premier chef les pays « ins », est discuté à la fois en Eurogroupe et en ECOFIN. Ce dernier décide en plénière sur la mise en infraction, il a la responsabilité d'imposer d'éventuelles sanctions, mais seuls les pays participant à l'euro prennent alors part au vote. L'Eurogroupe s'est essayé, avec un succès limité, à discuter de sujets structurels comme les prélèvements fiscaux et sociaux, pour lesquels il n'était pas explicitement mandaté par les Chefs d'État et de gouvernement et qui concernent au premier chef des formations du Conseil autres que l'ECOFIN. Par ailleurs, les arrangements trouvés en 1998 en matière de représentation externe sont difficilement lisibles, sans compter qu'ils font fi du rôle traditionnellement donné à la Commission par le Traité : les États membres n'ont pas voulu donner à la Commission le pouvoir d'engager la zone euro au niveau international.¹⁸ Bref, la ligne de partage n'est pas claire ;
- *le risque que certains sujets soient mal couverts faute d'une définition précise des compétences.* Ce pourrait être notamment le cas en matière de stabilité financière : si la *prévention* des crises relève logiquement de la coopération entre régulateurs au sein de l'Union à quinze, de même que l'organisation des marchés financiers, qui participe du marché unique, la *gestion* des crises revêt une dimension monétaire du fait du rôle potentiel de prêteur en dernier ressort de la Banque centrale européenne.

d) Ambiguïté institutionnelle de l'Eurogroupe

Enceinte informelle, l'Eurogroupe n'est en principe qu'un lieu d'échange entre responsables politiques. Il a acquis progressivement une certaine visibilité publique et un début de

¹⁶ C'est par exemple le cas pour les services financiers, avec la difficulté supplémentaire que la principale place où sont traitées les opérations financières en euro, la *City* de Londres, est située en dehors de la zone euro ...

¹⁷ Pour une description du fonctionnement de l'Eurogroupe, voir Cœuré (2002).

¹⁸ Pour mémoire : le président de l'ECOFIN préside l'Eurogroupe, sauf lorsqu'il est *out*, auquel cas l'Eurogroupe est présidé par le président suivant de l'ECOFIN ; le président de l'Eurogroupe assiste au nom du Conseil au conseil des gouverneurs de la BCE et participe à une partie des discussions du G7, mais une partie seulement. C'est en principe l'interlocuteur privilégié du Secrétaire au Trésor américain pour discuter la parité euro-dollar.

légitimité politique, que symbolisent la publication de communiqués, la présence à certaines discussions du G7 et une référence dans certaines conclusions du Conseil européen. Les ministres des États qui y participent, dont beaucoup avaient initialement exprimé des réticences, jugent aujourd'hui l'instance nécessaire. La Commission, dans sa contribution à la Convention, juge utile de le maintenir, parallèlement à l'Euro- ECOFIN dont elle propose la création. Cet approche est partagée par l'ensemble des pays membres de la zone euro, qui souhaitent préserver une instance de dialogue informel restreinte avec la BCE.

L'Eurogroupe s'est révélé un terrain d'expérimentation utile : lieu de dialogue, il a permis d'importer dans le champ économique et financier une méthode de coordination ouverte fondée sur les « bonnes pratiques », mieux connue et plus employée dans le domaine social. Il a ainsi montré qu'il n'y avait pas nécessairement parallélisme, dans un domaine donné, entre les méthodes de fonctionnement à quinze et en groupe restreint.

Pour ceux qui veulent davantage et souhaitent reformer l'Eurogroupe, sa nature reste ambiguë. S'agit-il de l'ébauche d'un ECOFIN restreint ? Ou, plutôt, de l'esquisse d'une formation exécutive du Conseil, plus ramassée dans son format et plus libre de son fonctionnement ? Certains soupçonnent en outre une tentation pour les membres de l'Eurogroupe de former un « caucus », c'est à dire de préempter la discussion ultérieure en ECOFIN. L'existence d'une telle tentation est vigoureusement niée par les praticiens participant à la préparation de l'Eurogroupe. Si elle existe, elle ne semble pas systématique mais, aggravée peut être par la lourdeur de fonctionnement du Conseil, on l'évoque souvent pour les questions budgétaires et de politique économique générale (suivi de la procédure des GOPE), sur lesquelles les ministres de la zone euro tendraient bien naturellement à présenter un front uni en ECOFIN après une première discussion en Eurogroupe¹⁹. L'élargissement devrait logiquement la renforcer. Elle est bien évidemment difficile à accepter pour les pays « *outs* », au premier rang desquels le Royaume-Uni. Si elle apparaît inéluctable et même parfaitement légitime sur les sujets pour lesquels le Traité prévoit un vote restreint, elle n'en va pas moins à l'encontre des objectifs de cohésion affichés pour les coopérations renforcées.

Clarifier les fonctions respectives de l'Eurogroupe et de l'ECOFIN ou d'un éventuel Euro-ECOFIN, et en particulier lui donner un pouvoir de décision formel nécessiterait, si cette option était retenue, de se prononcer sur sa compétence (exécutive et/ou législative), sur son niveau de représentation (ministres seulement, ou aussi Chefs d'États et de gouvernement), sur les règles de vote au sein du groupe (consensus ou majorité qualifiée), et enfin sur ses

relations avec le Conseil « Affaires générales » et avec le Parlement européen Une telle évolution susciterait des questions institutionnelles et de procédures au sein de l'Union²⁰, notamment en terme de parallélisme avec les autres formations du Conseil et de positionnement de la BCE.. Il demeure que l'Eurogroupe ne pourra pas rester éternellement un être ambigu, en dehors du droit commun des procédures communautaires.

e) Capacité de la zone euro à modifier ses propres règles de décision

Le fonctionnement de la zone euro depuis 1999 a déjoué les prévisions alarmistes. L'euro a été introduit sans heurts et le « *policy-mix* » a été progressivement adapté à la situation conjoncturelle, même si les hésitations ont été nombreuses : il a souvent été fait reproche à la zone euro de réagir plus lentement aux chocs mondiaux que les États-Unis, et l'espoir d'une plus grande autonomie conjoncturelle appuyée sur une capacité de réaction autonome a été déçu. Ce rodage a peut être eu un coût macroéconomique. Mais les grands enjeux économiques pour l'Europe – capacité à renouer durablement avec la croissance et pour cela à rattraper le niveau de productivité américain et à augmenter le taux d'emploi, tout en préservant son modèle social - ne tiennent pas spécifiquement à la mise en place de l'euro.

On peut objecter que le système n'est pas complètement « testé », n'ayant pas connu de crise économique grave et de divergences de vues marquées entre États membres. A cet égard, l'une des grandes difficultés du système euro – outre celle de trouver un accord de fond entre les douze États membres- est la lourdeur des procédures d'amendement des textes. Les États membres ont voulu protéger autant que possible leurs propres compétences dans ce domaine considéré comme plus sensible que le reste du premier pilier, et s'ils ont concédé un droit de coordination à la Communauté, c'est pour le circonscrire étroitement. C'est pourquoi ils sont allés dans un grand détail quant aux principes, aux méthodes et aux procédures de décision, fixant ainsi dans le Traité des dispositions qui auraient dû avoir le caractère d'une législation simple. Modifier la législation secondaire n'est pas non plus aisé, comme l'illustrent les débats permanents entre États membres et avec la Commission sur les principes mêmes de la politique économique, en particulier sur le pacte de stabilité et de croissance²¹. La difficulté que rencontrent les autorités budgétaires de la zone euro qui voudraient faire évoluer leurs

¹⁹ Noter que l'Eurogroupe se réunit en général la veille au soir de l'ECOFIN.

²⁰ On peut mentionner la question du rôle respectif du COREPER et du Comité économique et financier.

²¹ Après avoir porté sur la prise en compte de la composante conjoncturelle des déficits budgétaires, la discussion porte maintenant sur le rythme de retour vers l'équilibre des déficits structurels et sur l'interprétation de l'objectif de moyen terme de finances publiques « proches de l'équilibre ou en excédent », notamment les modalités de prise en compte de la soutenabilité à long terme des finances publiques, voir Cœuré et Pisani-Ferry (2003).

propres règles de fonctionnement, alors même que l'expérience de la gestion d'une zone monétaire intégrée suggérerait des amendements, est source d'inefficacité.

Par opposition, le système européen des banques centrales (SEBC) a été conçu, dans le Traité, comme un système indépendant et pleinement intégré et doté en conséquence d'une autonomie beaucoup plus grande. Les gouverneurs ont su faire usage de cette autonomie pour construire un système d'analyse et de prise de décision certes complexe (reflet d'une structure très décentralisée, nécessitant un processus permanent de consultation interne) et peu transparent pour les observateurs extérieurs, mais jugé par ceux qui y participent efficace et évolutif dans son fonctionnement (sous l'effet notamment des tensions constructives entre le directoire et les services de la BCE d'une part et les banques centrales nationales d'autre part). L'Eurosystème est en tous cas susceptible de véritables inflexions de doctrine, comme l'ont déjà montré l'évolution du dispositif de communication et de la technique de refinancement, ou la mise en veilleuse du « premier pilier » de la stratégie monétaire. Rien n'empêcherait le Conseil des Gouverneurs, s'il le voulait demain, de modifier la définition numérique de la stabilité des prix, alors qu'un changement des seuils de déficit excessif requiert une modification d'un protocole annexé au Traité, donc l'unanimité des États membres et l'accord de leurs Parlements. La règle de fonctionnement des banques centrales est d'ailleurs l'opposé de celle des gouvernements : si les deux niveaux – SEBC à quinze, Eurosystème à douze – coexistent également, les instances de préparation des décisions fonctionnent par défaut (et même exclusivement dans le cas de la politique monétaire) à douze.

2. APPROFONDIR L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

La possibilité de coopérations renforcées liées à l'union économique et monétaire a été analysée par plusieurs auteurs²², qui concluent que des coopérations sont possibles selon les procédures fixées par le Traité, à condition que celles-ci ne portent pas sur des domaines de compétence exclusive de la Communauté tels qu'identifiés par la Cour de justice : politique monétaire, politique commerciale commune, gestion des ressources naturelles de la mer. Certaines pistes ont été évoquées dans d'autres études, notamment la fiscalité ou la coordination au sein de l'Eurogroupe.

Au cours des années et des décennies à venir, la zone euro est appelée à s'élargir, mais moins vite que l'Union elle-même. En fonction des résultats des référendums au Royaume-Uni, au

²² Voir notamment Deubner (2000), Kölliker et Milner (2000).

Danemark et en Suède, elle accueillera probablement prochainement de nouveaux membres. Mais simultanément ou presque, l'Union elle-même s'élargira et la zone euro sera conduite à fonctionner dans une configuration à quatorze ou quinze dans une union à vingt-cinq. Nul doute qu'à moins d'un durcissement, peu probable, des critères d'entrée dans la zone euro, plusieurs des pays de l'élargissement souhaiteront la rejoindre dès 2006-2007. Mais l'Union elle-même se préparera alors à accueillir d'autres membres, comme la Roumanie et la Bulgarie. Au total, il faut bien prendre pour acquis que même s'il y a convergence totale à terme, au cours des dix ou quinze ans à venir le périmètre de la zone euro ne coïncidera pas avec celui de l'Union.

Il est difficile de savoir a priori si les intérêts des nouveaux « *outs* » s'opposeront à la dynamique interne à la zone euro. Ceci dépendra notamment de la date d'entrée dans l'euro des plus importants d'entre eux (au sens des droits de vote au Conseil), comme la Pologne. Face à ces incertitudes, la ligne retenue par ce rapport consiste à prendre acte de l'existence de la zone euro comme coopération renforcée « de fait » dans un domaine de compétence délimité, et proposer des évolutions institutionnelles de nature à lui permettre d'améliorer son fonctionnement.

Ces évolutions sont d'ampleur limitée et sans exclure des amendements aux Traités, se situent dans leur prolongement. Certes, à long terme, il est possible que la gouvernance économique de l'Union évolue vers un modèle plus fédéral, où les principales fonctions de la politique économique, et notamment la fonction de stabilisation conjoncturelle, deviendraient une compétence de l'Union, comme le sont aujourd'hui les politiques monétaire et de change ou la politique commerciale. C'est le chemin qu'ont suivi les États-Unis au cours de la première moitié du vingtième siècle. Ce n'est pas le choix qu'a fait le *praesidium* de la Convention européenne (2003), qui propose dans son projet de Traité constitutionnel²³ un modèle où aucun transfert de compétence ne serait demandé aux États dans le domaine budgétaire, et où la coordination des politiques économiques serait, comme la PESC, une « compétence particulière » et non une compétence exclusive ou partagée.

On explorera ici successivement trois pistes, d'ambition croissante :

- l'amélioration du fonctionnement de la zone euro,

²³ Article 13 du projet de Traité constitutionnel : « 1. L'Union coordonne les politiques économiques des États membres, notamment en établissant les grandes orientations de ces politiques ; 2. Les États membres conduisent leurs politiques économiques, en prenant en compte l'intérêt commun, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union ; 3. Des dispositions spécifiques s'appliquent aux États membres qui ont adopté l'euro. »

- l'approfondissement du champ de la coopération à douze autour de l'euro,
- l'extension des champs de coopération économique renforcée à d'autres sphères que celle de l'euro.

2.1 Mieux faire fonctionner la zone euro²⁴

Améliorer le fonctionnement de la zone euro requiert de répondre à deux questions :

- dans quels domaines est-il nécessaire de doter la zone euro de capacités de décision propres, soit en transférant au niveau communautaire des compétences nouvelles, soit en mettant en place des coordinations plus exigeantes ?
- comment permettre à la zone euro de modifier ses règles de fonctionnement tout en respectant le cadre institutionnel existant, qui donne le monopole d'initiative à la Commission et la capacité législative au Conseil et au Parlement, et sans pour autant prendre le risque de léser les intérêts des pays qui ne participent pas à la monnaie unique ?

D'un point de vue institutionnel, l'objectif d'un meilleur fonctionnement de la monnaie unique nécessite que soient maintenues ou instituées des structures de décision propres à la zone euro, qui respectent la distinction, renforcée par le projet de Traité constitutionnel, entre les fonctions législatives et exécutive du Conseil :

- la Commission (2002) a proposé une dichotomie entre l'Eurogroupe, qui demeurerait une enceinte informelle, et un Euro-ECOFIN qui assurerait les fonctions législatives sur les sujets propres à la zone²⁵ ;
- si une capacité exécutive propre était reconnue aux ministres de la zone euro au-delà de la seule coordination informelle, l'Eurogroupe pourrait assurer ces fonctions exécutives.

Sur le fond, les deux objectifs cités plus haut (*doter la zone euro d'une capacité décisionnelle propre ; permettre aux États participants de faire évoluer entre eux les règles de fonctionnement de la zone tout en respectant la volonté des États non participants*) méritent une analyse plus détaillée.

²⁴ Nous ne traitons ici que des questions directement liées au fonctionnement des coopérations renforcées. Cette section n'évoque donc pas l'éventuelle réforme du pacte de stabilité et de croissance. Sur ce point, voir Cœuré et Pisani-Ferry (2003).

²⁵ Pour être efficace, l'Eurogroupe devrait conserver un format restreint (ministres + 1 collaborateur). L'Euro-ECOFIN, qui nécessite un appareil administratif plus lourd, pourrait quant à lui précéder ou suivre les sessions habituelles de l'ECOFIN.

a) Doter la zone euro d'une capacité décisionnelle propre

L'intensification des interdépendances induite par la participation à une zone monétaire intégrée justifie que certains dispositifs soient réservés aux Etats participant à l'euro. Il en va en particulier ainsi du pacte de stabilité et de croissance, dont la raison d'être est qu'un défaut de discipline budgétaire compromettrait la stabilité monétaire. Sur cette base, le Traité a prévu que même si tous les Etats sont tenus de présenter des programmes de stabilité, seuls les membres de la zone euro sont passibles de sanctions, et que ceux-là seuls votent pour l'application des sanctions. Toutefois, tous les membres de l'ECOFIN prennent part à la délibération. Cet arrangement complexe se justifiait dans une perspective d'adhésion rapide de tous les Etats à l'euro. Il perd sa raison d'être si l'on admet que la zone euro pourrait durablement constituer un regroupement plus étroit. Il faut donc que la responsabilité de mise en œuvre du pacte de stabilité soit formellement attribuée à une formation du Conseil spécifique à la zone euro.

Par ailleurs l'étendue des besoins de coordination au sein de la zone euro est, on l'a dit, objet de débat. Il demeure ici aussi que la participation à la monnaie unique modifie la nature des interdépendances entre pays participants et justifie que la coordination de leurs politiques économiques fasse l'objet de procédures de décision distinctes de celles qui concernent l'ensemble des États membres de l'UE. Un ensemble de mesures pratiques peuvent être adoptées pour améliorer la coordination (par exemple l'adoption d'un « code bonne conduite » pour les politiques économiques des États membres) qui ne nécessitent pas de changement des règles de décision. Elles n'ont pas besoin d'être évoquées ici²⁶. Doivent en revanche être mentionnées les propositions qui aboutiraient à créer, pour les seuls pays de la zone euro, les instruments d'une compétence partagée de politique budgétaire entre l'Union et les États membres.

Renforcer la capacité décisionnelle collective de la zone euro, c'est bien souvent restreindre l'autonomie des États. Cela ne peut être envisagé sans de bons motifs. Dans certains domaines, dont la politique budgétaire, la coordination est souhaitable mais ne peut être imposée en règle générale, car la décision relève de la compétence des États membres dans le cadre de leurs procédures de décision nationales. Elle ne peut être mise en œuvre qu'au nom d'objectifs explicites, en règle général par l'incitation, et occasionnellement par la sanction lorsque le non respect des dispositions communes entraîne un coût collectif. C'est l'esprit du

²⁶ Voir par exemple les dernières propositions de la Commission (2002), ainsi que Jacquet et Pisani-Ferry (2000).

Traité actuel, qui est cependant plus contraignant, sans justification analytique claire, pour les déficits excessifs (qui peuvent faire l'objet de sanctions financières au titre de l'article 104) que pour les grandes orientations des politiques économiques (qui ne peuvent faire l'objet que d'un avertissement du Conseil, au titre de l'article 99)²⁷.

Dans cet esprit, les deux propositions ci-après aboutiraient à renforcer la coordination tout en délimitant soit l'étendue, soit la fréquence de la décision collective.

- La première consisterait à définir des domaines où il y aurait *présomption de coordination* et à rendre celle-ci quasi-automatique en instaurant une procédure de décision conjointe, nécessitant une « double clé » de l'État membre concerné et de l'Eurogroupe. Un tel mécanisme n'existe pas aujourd'hui. Il pourrait être créé par exemple pour gérer des fonds de stabilisation conjoncturelle (« *rainy day funds* », qui existent dans les États fédérés américains). Les États membres pourraient ainsi décider de mettre en réserve, pendant les années de bonne conjoncture, des excédents budgétaires dont ils feraient usage en période de ralentissement. La nature des dépenses financées par ces fonds serait à la discrétion de l'État membre mais dans la mesure où leur emploi pourrait entrer en contradiction avec les grandes orientations de politique économique ou avec les dispositions du pacte de stabilité, le tirage devrait faire l'objet d'un accord formel du Conseil.
- La seconde consisterait à délimiter en quelles circonstances, et sur la base de quelle procédure, il peut être légitime de transgresser la *présomption d'autonomie* dont bénéficient les États membres en matière budgétaire. Ce n'est aujourd'hui possible que face à un déficit excessif caractérisé et persistant, au nom de la menace que celui-ci représente pour la stabilité monétaire d'ensemble. D'autres circonstances peuvent être cependant imaginées dans lesquelles la décision collective devrait pouvoir s'imposer aux États membres : choc économique important appelant une action budgétaire conjointe, déséquilibre prononcé et persistant de balance des paiements aboutissant à une surévaluation ou une sous-évaluation prononcée du taux de change. Pour permettre à la zone euro de parer le cas échéant à ce type de situation, les mécanismes de coordination pourraient être renforcés, sur la base de l'article 99, en prévoyant la possibilité pour l'Eurogroupe, de prendre pour une durée déterminée, sur

²⁷ Par exemple, un pays dont le déficit public dépasse 3 % du PIB peut être sanctionné financièrement alors qu'un autre dont les instances de supervision bancaire seraient gravement défaillantes n'est pas passible de sanctions, malgré le risque que cette défaillance peut faire courir à la stabilité financière de la zone euro.

proposition de la Commission et par une procédure de majorité qualifiée à définir, des décisions qui s'imposeraient à l'ensemble des États membres de la zone euro. Mettre en place un tel mécanisme nécessiterait une évolution constitutionnelle dans chacun des États membres.

b) Permettre aux États membres de la zone euro de faire évoluer les règles de fonctionnement de la zone

L'autonomie de décision exécutive de la zone euro ne lèse pas les intérêts des pays *outs*. Il n'en va pas de même des décisions aboutissant à un changement de ses règles de fonctionnement.

Il faut donc prévoir un mécanisme qui garantisse la préservation des intérêts des *outs* sans pour autant donner à un petit nombre d'entre eux le moyen de prendre en otage une décision recueillant l'adhésion d'une majorité des « *ins* ». La solution la plus souple nous semble être de permettre à l'Euro-ECOFIN de prendre toute décision qu'il jugerait utile pour la zone euro, avec une clause de rappel (« *call back* ») permettant (dans un délai à définir) de faire remonter la question à l'ECOFIN plénier dans le cas où la décision serait susceptible de mettre en cause les intérêts des pays non-participants. Il serait sain que la Commission, gardienne du Traité et de l'intérêt commun de l'Union, soit seule habilitée à faire jouer cette clause de « *call back* », même si d'autres mécanismes peuvent être envisagés²⁸.

Cette procédure devrait naturellement être réservée aux évolutions à l'intérieur du champ de compétence directement relié à la monnaie unique. La liste des domaines considérés comme de la compétence de la zone euro devrait être décidée par l'ensemble des États membres²⁹.

Nous proposons donc :

- *de fixer dans le nouveau Traité constitutionnel le principe et les modalités de la coopération entre les États participant à l'euro. Le conseil de la zone euro³⁰ devrait être d'abord doté d'une compétence exécutive (policymaking) exclusive dans les domaines*

²⁸ Par exemple, un *call back* à la majorité qualifiée de l'ensemble des États membres, qui ouvrirait la voie à des stratégies d'alliance entre pays « *in* » minoritaires dans l'Eurogroupe et pays « *out* ».

²⁹ La question des prérogatives du Parlement dans des domaines relevant de la codécision pourrait se poser, mais dans les mêmes termes que pour les décisions du Conseil UE.

³⁰ La distinction institutionnelle entre fonctions exécutives (qui pourraient être assurées par l'Eurogroupe) et fonctions législatives (qui devraient être assurées par l'Euro-ECOFIN) passe ici au second plan au regard de la question du renforcement de la capacité de décision et d'organisation de la zone euro. On emploiera donc l'expression générale « conseil de la zone euro », sachant que celle-ci pourra, selon les arrangements institutionnels, recouvrir soit l'Euro-ECOFIN, soit l'Eurogroupe.

propres à la zone : mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, adoption de la partie des GOPE concernant la zone euro, recommandation adressée à un État membre au titre des GOPE, politique de change³¹ ;

- *de créer un nouveau mécanisme de coordination par lequel l'activation de certains instruments de politique économique, par exemple des rainy-day funds, ferait l'objet d'une « double clé » de décision des États membres et du conseil euro ;*
- *de permettre au conseil de la zone euro d'adopter, à la majorité qualifiée, des décisions de politique économique qui s'imposeraient aux États membres de la zone dans des circonstances définies à l'avance, par exemple en cas de crise économique grave ;*
- *de permettre au conseil de la zone euro de prendre, dans son domaine de compétence, toute décision conduisant à modifier, dans l'intérêt collectif, les règles de fonctionnement de la zone euro, sous réserve d'un « call back » déclenché par la Commission, qui saisisrait l'ECOFIN dans les cas où elle considérerait que la décision serait contraire aux intérêts des pays non-participants ;*
- *de renforcer le rôle de proposition et de surveillance de la Commission, en particulier en lui permettant de donner un avertissement public à un État membre sans passer par la Conseil³², de saisir le conseil de la zone euro d'une proposition d'action conjointe dans le cadre décrit plus haut*

2.2 Approfondir la coopération autour de l'euro

La question de la connexité des domaines de compétence est difficile à traiter car de fil en aiguille, il est bien difficile de séparer la « couche » des questions qui peuvent être traitées à douze de celle des questions qui doivent être traitées à quinze. Le tâtonnement de l'Eurogroupe en témoigne, qui s'est essayé à discuter de sujets plus larges avant de se recentrer sur son cœur de métier que sont les questions conjoncturelles et budgétaires. Une certaine « porosité » semble donc utile car elle permet un certain pragmatisme dans le partage des tâches entre ECOFIN et conseil de la zone euro.

³¹ La visibilité de l'Eurogroupe pourrait en outre être renforcée en le dotant d'un président, élu pour deux ou trois ans par ses pairs, qui représenterait le groupe vis à vis de l'opinion publique et dans les enceintes internationales. C'est à dessein que nous n'abordons pas ici la question du lien institutionnel entre le Président de l'Eurogroupe et le Commissaire chargé des questions économiques et financières, qui dépasse le cadre de ce rapport.

³² Proposition contenue dans la contribution de la Commission et dans le rapport du groupe de travail « gouvernance économique » de la Convention.

Il nous semble néanmoins justifié de distinguer trois domaines actuellement non couverts par l'Eurogroupe et dont, on l'a dit, l'interaction avec la politique monétaire apparaît particulièrement étroite : la stabilité financière, la soutenabilité des finances publiques et le fonctionnement du marché du travail.

Si les deux premiers sujets sont étroitement liés à la compétence des ministres des finances, le troisième ne peut être traité par eux seuls et suppose donc d'impliquer une autre formation du Conseil, le Conseil Emploi, qui se réunirait alors en format « euro »³³. Cette formule suppose à son tour l'existence d'une enceinte d'arbitrage en cas de désaccords, qui peuvent être légitimes, entre les formations du Conseil - enceinte qui ne pourrait être que le Conseil européen restreint aux Chefs d'État et de gouvernement de la zone euro. Celle-ci pourrait se réunir au moins une fois par an. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle « grand messe » mais de permettre une discussion politique, engageant l'ensemble des gouvernements nationaux, sur les grands choix de politique économique des États membres.

Nous proposons donc :

- *l'extension des compétences du conseil de la zone euro au maintien de la stabilité financière, à la coordination avec l'Eurosystème, et au partage du coût budgétaire en cas de crise bancaire transfrontière ;*
- *le suivi conjoint par l'Eurogroupe et par un Conseil Emploi en format « euro » du fonctionnement du marché du travail de la zone euro. Ces formations seraient en charge du « dialogue macroéconomique » avec la BCE et les partenaires sociaux européens et seraient associées au suivi des procédures « Emploi » du Traité ;*
- *la réunion en tant que de besoin d'autres formations du Conseil en format « euro », dans un premier temps selon les mêmes modalités et avec les mêmes règles informelles que l'Eurogroupe sous sa forme actuelle ;*
- *la réunion, au moins une fois par an en marge du Conseil européen de juin, d'un Conseil européen restreint en format « euro ». Ce Conseil européen restreint entendrait le rapport du président de la BCE prévu à l'article 113-3 du Traité. Lui seraient par ailleurs soumis un rapport de la Commission sur la situation économique de la zone euro et un rapport des*

³³ On peut objecter à cette proposition que l'évolution des prix dans la zone euro vient autant des développements sur le marché des biens et services (chocs sectoriels, concurrence accrue...) que du fonctionnement du marché du travail. En toute logique, il faudrait envisager une réunion du Conseil « marché intérieur » en formation euro, ce qui serait manifestement contraire à l'esprit communautaire.

ministres des Finances sur la mise en œuvre de la coordination des politiques économiques. Il approuverait la partie des GOPE consacrée à la zone euro³⁴.

2.3 Étendre la coopération au delà de l'euro

L'étude rétrospective de l'UEM comme coopération renforcée est sans doute biaisée par l'attention excessive (et ce rapport n'échappe pas à cette critique) accordée à l'Eurogroupe et aux procédures de coordination des articles 99 et 104, au détriment du projet plus vaste qu'est l'union économique et monétaire.

Après avoir envisagé dans un premier temps les voies d'approfondissement de la zone euro, il est maintenant important d'élargir le champ et de considérer :

- un spectre plus large de politiques économiques susceptibles de donner lieu à coopération renforcées ;
- le champ géographique de telles coopérations, qui ne correspondrait pas nécessairement à celui de la zone euro. Il pourrait être inclus dans celle-ci sous la forme d'un « noyau », comme l'ont illustré de manière récurrente des projets d'intégration politique franco-allemande³⁵ (projets qui suggèrent d'ailleurs que le nombre politiquement réaliste de pays initiant un tel noyau pourrait être inférieur aux quorum de huit pays requis pour une coopération renforcée). Il pourrait aussi la recouvrir partiellement seulement, voire pourquoi pas en être disjoint, par exemple sous la forme d'une coopération renforcée entre nouveaux adhérents à l'Union.

Ces coopérations n'auraient donc pas vocation à être gérées par l'Eurogroupe et ne soulèveraient pas les mêmes problèmes de concurrence entre formations du Conseil.

Une contrainte juridique doit par ailleurs être gardée à l'esprit : comme il a été rappelé plus haut, les domaines de compétence communautaire exclusive ne peuvent faire l'objet d'une coopération renforcée. Il peut ainsi sembler légitime de développer une vision stratégique de la politique économique européenne en recherchant une plus grande cohérence entre la politique de la concurrence, la politique industrielle, la politique commerciale ou encore la

³⁴ Ce Conseil européen restreint n'aurait pas vocation à se prononcer sur les questions qui relèvent dans le Traité du Conseil au niveau des chefs d'État et de gouvernement (admission dans la zone euro, modification des statuts de la BCE ...) : ces questions, de nature législative, devront être discutées à quinze. En revanche, une décision de nature exécutive comme la désignation du président de la BCE pourrait légitimement être prise dans cette enceinte.

³⁵ Voir par exemple Jeanneney et al. (2001)

politique régionale. Mais cet objectif, qui faisait partie du projet d'union économique et monétaire, ne pourra pas être atteint au moyen d'une coopération renforcée mais devra être recherché d'emblée à quinze ou à vingt-cinq.

a) Une coopération renforcée dans le domaine fiscal

Le domaine fiscal se présente naturellement à l'esprit lorsqu'on réfléchit à l'extension du champ des coopérations renforcées en matière économique et financière (voir par exemple Deubner, 2000). Cette coopération devrait porter sur la fiscalité directe (des entreprises), la fiscalité indirecte étant déjà largement harmonisée. Les pistes envisageables sont, par ordre d'ambition, la coopération sur les normes techniques et les échanges d'information en matière fiscale (qui ne ferait que formaliser des réseaux déjà existants entre États membres), l'harmonisation des assiettes, la coopération en matière de taux (par la définition de fourchettes encadrant les taux applicables), et la création d'un impôt commun, dont le produit pourrait soit être affecté à des actions conjointes, soit être redistribué aux États. Les deux principaux prélèvements susceptibles de relever d'une telle approche sont l'impôt sur les sociétés, en raison de la mobilité des assiettes, et les taxes environnementales, notamment la fiscalité de l'énergie, en raison de l'existence d'externalités.

Comme pour toute coopération renforcée, cette voie ne devrait être explorée que lorsque les autres solutions (passage à la majorité qualifiée, lien avec d'autres réformes dans le cadre d'un « paquet » politique) auront été épuisées³⁶. Le champ géographique ne serait probablement pas la zone euro. Parmi les pays les plus réticents à la coopération en matière fiscale se trouvent en effet l'Irlande, le Luxembourg et l'Autriche.

On peut ici revenir à l'analyse économique esquissée en encadré dans le chapitre précédent. Certains objecteront en effet qu'une coopération renforcée en matière fiscale serait porteuse d'une dynamique négative, en encourageant le « dumping fiscal » des États non participants et, *in fine*, les délocalisations. Nous pensons que cette objection n'est pas justifiée. D'une part, la concurrence fiscale est d'ores et déjà une réalité, et ne serait encouragée que si la coopération renforcée conduit à une augmentation des taux d'imposition, ce qui n'est pas l'objectif. D'autre part, la simplification qu'apporterait aux entreprises l'établissement de règles d'assiette communes ou harmonisées et *a fortiori* un impôt unifié, constituerait en soi un bénéfice économique exclusif pour les États prennent part à la coopération. Il est donc difficile de prévoir, de ces effets centrifuges et centripètes, lesquels l'emporteraient.

³⁶ Ce point est rappelé par Kölliker et Milner (2000).

Nous proposons donc :

- la création d'une *coopération renforcée en matière d'imposition des sociétés* qui regrouperait les pays disposés à passer à la majorité qualifiée dans ce domaine. La coopération renforcée permettrait à ces pays de formaliser les échanges multilatéraux d'informations fiscales déjà mis en œuvre dans un cadre intergouvernemental, de définir et de mettre en œuvre en commun les mesures législatives nécessaires pour aboutir à une harmonisation complète des assiettes, et de décider à la majorité qualifiée de fourchettes de taux d'imposition minimal et maximal entre lesquelles les États participants pourraient librement situer le niveau de leur imposition.

b) Une coopération renforcée dans le champ social ?

La justification d'une coopération en groupe restreint n'est pas ici générale :

- dans le domaine des normes sociales fondamentales (travail de nuit, durée maximale, égalité hommes-femmes, etc.) une coopération restreinte n'est pas justifiée. Ces normes définissent en effet un « socle », constitutif du modèle européen, qui n'a pas de raison à terme d'être différent d'un pays à l'autre. En outre, la dynamique économique qui résulterait d'une différenciation serait être clairement négative, le risque de « *dumping social* » l'emportant clairement sur les effets d'attraction.
- dans d'autres domaines, en revanche, les gains résultant de la simplification pourraient l'emporter : on peut penser à la création d'un « contrat de travail européen » ou à une portabilité complète des droits à pension, dont les règles seraient définies de manière multilatérale. À un horizon plus éloigné, on peut aussi penser à l'harmonisation et à la portabilité des cotisations chômage ;
- bien entendu, de telles coopérations renforcées, qu'elles soient fiscales ou sociales, resteraient ouvertes à tous les États membres qui voudraient s'y joindre. Ceux qui l'initieraient joueraient donc, au sens propre, le rôle d'une avant-garde en ouvrant de nouveaux domaines de coopération et en explorant leurs modalités.

CONCLUSION

Voici bientôt dix ans, au moins depuis les propositions Lamers-Schaüble de 1994, que les Européens jouent, d'une manière plus ou moins formalisée, avec le concept des coopérations renforcées. Dans le même temps, et sans que le lien ait été établi explicitement, l'Union s'est dotée d'une monnaie commune sans que tous les États y adhèrent. Même si tous sont en principe destinés à l'adopter, certains ne veulent pas, ou ne peuvent pas le faire aujourd'hui. De fait, et sans vraiment se l'avouer, l'Europe s'est ainsi engagée dans la logique de l'intégration différenciée.

Ce rapport n'avait pas pour objectif de déterminer si cette différenciation est, en soi, bonne ou mauvaise. Sa finalité était plus circonscrite. Il s'agissait de comprendre, à la lumière de l'expérience de l'union économique et monétaire, quel type de dynamique une coopération renforcée peut susciter ; quels problèmes elle pose et comment les résoudre ; comment la zone euro devrait fonctionner si elle regroupait durablement une partie seulement des États membres ; dans quels autres domaines économiques une coopération renforcée pourrait être mise en place.

Notre conviction est que dans la perspective de l'élargissement prévu en 2004 et de ceux qui suivront, l'Union doit désormais prendre ces questions au sérieux. Tout en se gardant d'une quelconque exclusive, et en se réservant la possibilité de l'expérimentation, il faut maintenant mettre en place les conditions d'un fonctionnement efficace d'une intégration différenciée. Le coût d'une telle démarche n'est pas bien grand. Celui de l'inaction pourrait être significativement plus élevé. C'est dans cet esprit que nous avons proposé ici un ensemble d'aménagements aux dispositions existantes et d'initiatives nouvelles.

RÉFÉRENCES

Travaux de la Convention

- Commission européenne (2002), *Contribution au groupe de travail sur la gouvernance économique*.
- Convention européenne (2002), *Rapport final du groupe de travail n°VI sur la gouvernance économique*.
- Convention européenne (2003), *Projet d'articles 1 à 16 du Traité constitutionnel*, février.
- Joshka Fischer et Dominique de Villepin (2002), *Propositions conjointes franco-allemandes sur la gouvernance économique*, décembre.

Références bibliographiques

- Alberto Alesina, Jordi Galí, Francesco Giavazzi, Harald Uhlig et Olivier Blanchard (2001), "Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area", in *Monitoring the European Central Bank*, n°3, CEPR
- Alberto Alesina, Ignazio Angeloni et Frederico Etro (2001), « The Political Economy of International Unions », *mimeo*, Harvard University and European Central Bank
- Patrick Artus et Charles Wyplosz (2002), *La banque centrale européenne*, rapport du CAE n° 38, La Documentation française.
- Dominique Bocquet (2002), « Leçons de l'UEM pour les coopérations renforcées », contribution à l'atelier UEM du CGP
- Benoît Cœuré (2002), « L'Eurogroupe : bilan et perspectives », *Revue d'économie financière*, n°65
- Benoît Cœuré et Jean Pisani-Ferry (2003), "A Sustainability Pact for the Eurozone", presentation to HM Treasury's *Keynes Seminar*, janvier
- Christian Deubner (2000), « Harnessing differentiation «in» the EU -Flexibility after Amsterdam », Document de travail de la cellule de prospective de la Commission européenne
- Commission européenne (2002), « Renforcer la coordination des politiques budgétaires, Communication au Conseil et au Parlement du 21 novembre 2002, ECFIN/581/2.
- Etienne Farvaque (2002), « La coopération renforcée au sein de l'UE : analyse économique d'un bien public localisé », contribution à l'atelier UEM du CGP
- Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry (2000), « La coordination des politiques économiques », bilan et propositions », «in» *Questions Européennes*, rapport du Conseil d'analyse économique, n°27
- Jean-Noël Jeanneney, Pascal Lamy, Henri Nallet et Dominique Strauss-Kahn (2001), « Europe : pour aller plus loin », *Le Monde*, 20 juin.
- Alkuin Kölliker et Francesco Milner (2000), « How to make use of closer cooperation ? The Amsterdam clauses and the dynamic of European integration », Document de travail de la cellule de prospective de la Commission européenne
- Sixten Korkman (2002), « Macroeconomic Policy Coordination in EMU », *mimeo*.
- Françoise de La Serre, Helen Wallace (1997), « Les coopérations renforcées, une fausse bonne idée ? », *Notre Europe, Etudes et Recherches*, n°2
- Eric Philippart (2002), L'évaluation des coopérations renforcées dans le contexte de l'intégration européenne, contribution à l'atelier UEM du CGP
- Éric Philippart et Monika Sie Dhian Ho (2000), « The pros and cons of closer cooperation within the EU », *WRR Working Documents*, W104
- Jean-Louis Quermonne (2002), « La question du gouvernement européen », *Notre Europe, Etudes et Recherches*, n°20.

Martin Seidel (2002), « Legal aspects of European monetary union », *ZEI Working Papers*, B63.

Annexe 1. Liste des participants à l'atelier

(à compléter par le CGP)

Annexe 2. Organisation des séances

	<i>Thèmes</i>	<i>Intervenants</i>	<i>Affiliations</i>
18 septembre	Introduction Coopérations renforcées : éléments méthodologiques Volonté et capacité à rejoindre l'UEM Bilan de l'Eurogroupe Un aperçu tiré de la théorie des biens publics	J. Pisani-Ferry Ch. Deubner P. Jaillet H. Carré W. Glomb A. Kölliker	Banque de France Commission, DG Ecfm Bundesministerium der Finanzen Institut universitaire européen, Florence
9 octobre	Fonctionnement de l'Eurogroupe L'opt «out» de l'UEM Les relations extérieures de l'UEM	G. Grosche R. Lawrence O. Renaud-Basso	Comité économique et financier de l'UE H.M. Treasury Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
23 octobre	Point d'étape La politique de l'emploi	J. Pisani-Ferry J. Maire M. Braud	Ministère des affaires sociales et de l'emploi IRES
6 novembre	La politique fiscale ECOFIN et Eurogroupe Nouveaux membres de l'UE et UEM	F. Villeroy de Galhau S. Korkman M. Grabowski	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie Secrétariat général du Conseil de l'UE Banque nationale de Pologne
13 décembre	Les marchés financiers Fonctionnement du système européen des banques centrales Avant-projet de rapport	A. Lamfalussy P. Jaillet B. Cœuré	Président du comité de sages sur les marchés de valeurs mobilières Banque de France