

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 1997

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur le pacte de stabilité et de croissance et
les résolutions du Conseil européen d'Amsterdam
sur la stabilité, la croissance et l'emploi,***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-LOUIS BIANCO,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Emploi.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Noël Mamère, vice-présidents ; MM. Alain Barrau, Jean-Louis Bianco, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, André Billardon, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Jean-Marie Demange, Bernard Derosier, Yves Fromion, Gérard Fuchs, Hubert Grimault, François Guillaume, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Aimé Kerguéris, Gérard Lindeperg, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. LE PACTE DE STABILITE TEL QU'IL ETAIT DEFINI PAR LE CONSEIL EUROPEEN DE DUBLIN.....	9
A. La genèse du pacte	9
1) Le Traité de Maastricht et la procédure tendant à éviter les déficits publics excessifs	9
2) Les deux propositions de règlement du Conseil présentées par la Commission européenne en octobre 1996	14
3) Le Conseil européen de Dublin de décembre 1996 et ses suites : la modification des deux propositions de règlement et la proposition de « résolution du Conseil européen sur le pacte de stabilité et de croissance » (mars-avril 1997).....	15
B. Un contenu privilégiant les aspects budgétaires	16
II. UNE INFLEXION DES PRIORITES EN FAVEUR DE L'EMPLOI A L'ISSUE DU CONSEIL EUROPEEN D'AMSTERDAM.....	23
A. L'adoption du volet budgétaire du pacte de stabilité et de croissance.....	24
B. Une meilleure coordination des politiques économiques	25
1) Développer les procédures communautaires de coordination des politiques économiques.....	25
a) Les « grandes orientations de politique économique »	25

b) Des outils permettant une véritable politique commune de change pour l'euro.....	26
c) Vers la création d'un « gouvernement économique européen ».....	26
2) Renforcer la coordination en matière d'emploi.....	27
a) Les initiatives antérieures au Conseil européen d'Amsterdam	27
b) Le nouveau chapitre du Traité d'Amsterdam sur l'emploi	28
c) Une mise en oeuvre anticipée des dispositions sur l'emploi du Traité d'Amsterdam	30
d) Une réunion extraordinaire du Conseil européen sur l'emploi sous présidence luxembourgeoise.....	30
C. Des initiatives concourant à la croissance et à la création d'emplois	31
1) Des actions spécifiques en faveur de l'emploi.....	31
2) Quels financements pour relancer la croissance ?	32
a) Les réserves de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)	32
b) L'action de la Banque européenne d'investissement (BEI)	34
III. LES AUTRES AVANCEES DU CONSEIL EUROPEEN D'AMSTERDAM RELATIVES L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE	37
A. Un nouveau Système monétaire européen (SME) qui devrait permettre d'éviter les dévaluations compétitives	37
B. Le cadre juridique de l'euro.....	38
C. Les pièces en euro.....	39
CONCLUSION	41
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	42
A. Audition de M. Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des affaires européennes, le 25 juin 1997	42
B. Réunion du mercredi 2 juillet 1997	42
ANNEXES.....	47
Annexe 1 : La chronologie de l'Union économique et monétaire, telle que définie lors du Conseil européen de Madrid, en décembre 1995.....	48
Annexe 2 : Actes communautaires relatifs au « pacte de stabilité et de croissance ».....	49

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement français, à peine constitué, a engagé le débat, au niveau européen, afin que l'**emploi** et les **exigences sociales** figurent au coeur de la construction européenne.

Le Premier ministre, M. Lionel Jospin, a rappelé avec force, lors du Conseil européen d'Amsterdam, le 17 juin 1997, que « *le Gouvernement français est profondément attaché à la monnaie unique. [...]. C'est un des moyens d'affirmer la force de l'Europe. C'est un engagement de fond. C'est ma conviction. C'est pourquoi je suis pour la réalisation de la monnaie unique à la date prévue.* » Il faut donc parvenir à remplir les **quatre conditions** énoncées par M. Lionel Jospin pour sa mise en oeuvre : un euro élargi aux Etats membres du sud de l'Europe, un euro non surévalué par rapport au dollar, un pouvoir politique européen qui contrebalancerait la future Banque centrale européenne, et le refus d'un « pacte de stabilité », limité à un respect de la discipline budgétaire et qui fait l'objet du présent rapport. La marche vers la monnaie unique ne peut, sans risque, se poursuivre en donnant le sentiment d'ignorer les préoccupations d'une population de plus en plus frappée par le chômage. Malgré les discours officiels, il n'est pas sûr qu'avec plus de 4 millions de chômeurs, les Allemands restent aussi insensibles qu'on veut bien le dire aux demandes françaises. Au delà, dans l'Europe d'aujourd'hui, la priorité à la lutte contre le chômage - avec plus de 18 millions de personnes concernées - et le soutien à une meilleure coordination économique sont des positions et des objectifs qui commencent à être partagés.

Le principe de la monnaie unique est contenu dans le Traité de Maastricht, qui a été approuvé par le peuple français par référendum et qui engage la France vis-à-vis de ses partenaires de l'Union européenne. Tout retard comporterait le risque d'un ajournement pur et simple et l'arrêt de la construction européenne. La création de la monnaie unique, qui est à l'origine une idée française et que les Allemands n'ont accepté qu'après de longues négociations, est destinée, parmi d'autres objectifs, à amarrer indissolublement l'Allemagne à l'Europe. A Maastricht, l'Allemagne a accepté de partager le pouvoir monétaire dont, en fait, elle disposait seule.

La monnaie unique devrait également entraîner la disparition des dévaluations compétitives, dont la France a souffert ces dernières années.

Comme le résumait **M. Lionel Jospin**, en février 1997⁽¹⁾, « nous ne disons pas non à la monnaie unique ; ce serait contraire à notre intérêt national et à celui de l'Europe. La monnaie unique est une arme contre la spéculation sur les monnaies nationales face au dollar ; elle peut présenter une étape sur la voie de la reconstruction d'un système monétaire international stable, élément de régulation de la mondialisation (...) Pour tous ceux qui se posent le problème de la puissance du dollar, la monnaie unique nous assure plus de perspectives historiques que la monnaie de la France ou des autres nations. »

Il affirmait solennellement, en séance publique, le 19 juin 1997, dans sa déclaration de politique générale :

« La croissance ne se décrète pas ; elle se prépare, elle se gagne. Nous n'y parviendrons pas seuls. L'atonie de la croissance est un problème posé à l'Europe toute entière. La réponse doit par conséquent être commune. C'est dans cette perspective que nous réaffirmons notre volonté de réaliser l'Union économique et monétaire aux échéances prévues par le Traité. Mais on ne partage pas une monnaie unique sans créer des solidarités économiques. Quant à l'indépendance d'une banque centrale, elle ne signifie pas le vide juridique. Tel est le sens des propositions que nous avons faites au sommet d'Amsterdam. »

Dans un très court délai, nous avons pu obtenir de tous nos partenaires, d'une part, l'acceptation d'une résolution sur la croissance et l'emploi venant compléter et équilibrer le pacte de stabilité, et, d'autre part, la tenue d'un sommet extraordinaire consacré à l'emploi. Ces réorientations sont le résultat d'une négociation difficile, engagées dans des conditions a priori peu favorables, puisque, à son entrée en fonction, le Gouvernement a trouvé une situation qui semblait totalement figée. La parole de la France avait été donnée sur le pacte de stabilité.

L'engagement que j'ai pris n'est pas évidemment épuisé avec ce premier résultat. Il nous faut poursuivre dans cette voie avec persévérance. La politique de l'emploi que j'entend conduire en matière européenne, dans le cadre des compétences qui sont les miennes, ira dans le sens d'un renforcement de l'Union, à condition que celle-ci soit au service des peuples qui la composent. Nous irons vers une Europe plus sociale, garante de progrès, de paix et d'indépendance. »

(1) « Réinventer l'Europe », Forum Alternatives européennes, février 1997.

La négociation relative à l'Union économique et monétaire n'a pas été facile, notamment parce que le Chancelier Kohl est confronté à une situation difficile : réticence de l'opinion à abandonner le deutschemark, « eurosceptiques » de la CSU de Bavière, « maastrichtiens dogmatiques » de la *Bundesbank*, qui réclament à demi mot un report de l'union monétaire pour ne pas accepter d'interprétation « laxiste » des critères de convergence. Le Conseil européen d'Amsterdam a cependant abouti, après des discussions difficiles, à un **compromis qui ouvre la porte à un rééquilibrage de l'Europe.**

*
* *

Votre Rapporteur précise en outre que les textes constitutifs du « pacte de stabilité et de croissance » ont été soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, en application de l'article 88-4 de la Constitution, sous les références E 719 et E 820. Or, à la suite de l'accord politique dégagé lors du Conseil européen d'Amsterdam, le Conseil devrait approuver définitivement, sans doute au cours du mois de juillet 1997, le document E 719. Votre Rapporteur se félicite de ce que le Gouvernement, faisant bon usage de l'article 88-4 de la Constitution, ait invoqué la « réserve d'examen parlementaire », lors des réunions du COREPER et du Conseil, afin de laisser le temps à l'Assemblée nationale et, singulièrement, à sa Délégation pour l'Union européenne, de se prononcer.

Le présent rapport examinera successivement le pacte de stabilité, tel qu'il était défini par le Conseil européen de Dublin, en décembre 1996, et après qu'il ait été complété par une « résolution sur la croissance et l'emploi », à l'issue du Conseil européen d'Amsterdam, les 16 et 17 juin 1997.

I. LE PACTE DE STABILITE TEL QU'IL ETAIT DEFINI PAR LE CONSEIL EUROPEEN DE DUBLIN

A. La genèse du pacte

1) *Le Traité de Maastricht et la procédure tendant à éviter les déficits publics excessifs*

L'article 104 C du Traité CE, tel qu'il résulte des modifications apportées par le Traité de Maastricht, définit des règles et des procédures relatives au respect, par les Etats membres de l'Union européenne, de règles de gestion des finances publiques.

Article 104 C du Traité CE

1. Les Etats membres évitent les déficits publics excessifs⁽²⁾.
2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les Etats membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères ci-après :
 - a) Si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que :
 - le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,
 - ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ;
 - b) Si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et

⁽²⁾ En application de l'article 109 E du Traité CE, cet article ne s'applique qu'à partir de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (création de la monnaie unique). Jusqu'à cette date, l'article 109 E stipule que « *les Etats membres s'efforcent d'éviter les déficits excessifs.* »

s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant⁽³⁾.

Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole⁽⁴⁾ sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé au présent traité.

3. Si un Etat membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la commission élabore un rapport. Le rapport de la commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'Etat membre.

La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un Etat membre.

4. Le comité⁽⁵⁾ prévu à l'article 109 C rend un avis sur le rapport de la Commission.

5. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un Etat membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis au Conseil.

6. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.

7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adresse des recommandations à l'Etat membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques.

8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.

9. Si un Etat membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le conseil pour remédier à la situation⁽⁶⁾.

⁽³⁾ On notera la nuance entre le critère relatif au déficit public, qui a « *diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence* », et celui relatif à la dette publique, qui « *diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant* ». C'est cet alinéa qui fonde l'appréciation « en tendance » des critères.

⁽⁴⁾ Il s'agit du protocole n° 5 annexé au Traité de Maastricht.

⁽⁵⁾ Il s'agit du Comité monétaire, composé de représentants des Etats membres de l'Union européenne, et dont le rôle est de préparer les délibérations du Conseil « économie et finances ».

⁽⁶⁾ En application de l'article 109 E du Traité CE, cet article ne s'applique qu'à partir de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (création de la monnaie unique).

En pareil cas, le Conseil peut demander à l'Etat membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet Etat membre.

10. Les droits de recours prévus aux articles 169 et 170 ne peuvent être exercés dans le cadre des paragraphes 1 à 9 du présent article.

11. Aussi longtemps qu'un Etat membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, d'intensifier une ou plusieurs des mesures suivantes⁽⁷⁾ :

- exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ;

- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné ;

- exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;

- imposer des amendes d'un montant approprié.

Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.

12. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions visées aux paragraphes 6 à 9 et 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'Etat membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet Etat membre.

13. Lorsque le Conseil prend ses décisions visées aux paragraphes 7 à 9, 11 et 12, le conseil statue sur recommandation de la Commission à une majorité des deux tiers des voix de ses membres, pondérées conformément à l'article 148, paragraphe 2, les voix du représentant de l'Etat membre concerné étant exclues.

14. Des dispositions complémentaires relatives à la mise en oeuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé au présent Traité.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen et de la B.C.E., arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.

⁽⁷⁾ En application de l'article 109 E du Traité CE, cet article ne s'applique qu'à partir de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (création de la monnaie unique).

Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen, fixe, avant le 1er janvier 1994, les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole⁽⁸⁾.

Il faut souligner que l'article 104 C est appliqué tous les ans, depuis l'année 1994⁽⁹⁾.

Il faut rappeler que le Traité de Maastricht impose le respect de **cinq critères de convergence** pour passer à la **monnaie unique** : les deux critères relatifs aux finances publiques, la stabilité des prix (un taux d'inflation qui ne dépasse pas de plus de 1,5 % celui des meilleurs Etats membres en matière de stabilité des prix), les taux d'intérêt (des taux d'intérêt à long terme qui n'excèdent pas de plus de 2 % celui des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en termes d'inflation) et la stabilité des changes (le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change européen sans connaître de dévaluation ni tension grave pendant au moins deux ans). Il a été décidé qu'en application de l'article 109 J du Traité, le Conseil arrêterait, à la majorité qualifiée, sans doute vers la fin du mois d'avril 1998, la liste les Etats membres qui participeront à la monnaie unique dès sa création⁽¹⁰⁾.

Votre Rapporteur remarque que, Traité de Maastricht ou pas, il faut remédier aux dérapages des finances publiques et sociales, comme ceux que connaît actuellement la France, ne serait-ce que pour dégager « *des marges de manœuvre budgétaire* », ainsi que le déclarait M. Dominique Strauss-Kahn, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le 26 juin 1997, lors de la présentation des « lettres de cadrage » envoyées par M. Lionel Jospin aux ministres le même jour.

Votre Rapporteur estime cependant que le critère relatif aux déficits publics, élaboré à une période de conjoncture favorable, est **peu adapté à**

⁽⁸⁾ En application de cet alinéa, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 3605/93 du 22 novembre 1993, qui fixe des règles de procédure et de définition statistique pour appliquer l'article 104 C.

⁽⁹⁾ Voir, pour l'application de cette procédure en 1997, les « recommandations de la commission relatives à des recommandations du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Belgique, en Allemagne, en Grèce, en Espagne, en France, en Italie, en Autriche, au Portugal, en Suède et au Royaume-Uni. Application de l'article 104 C paragraphe 7 du Traité instituant la Communauté européenne » - document E 834 / COM (97) 730 final du 23 avril 1997.

⁽¹⁰⁾ Voir le rapport d'information (n° 3419) sur « le calendrier de l'euro » et déposé par la Délégation, sous la Xème législature, le 12 mars 1997.

des périodes de faible croissance, comme celle que nous connaissons actuellement. Une des conditions du passage à l'euro évoquée par M. Lionel Jospin, avant les récentes élections législatives, était d'ailleurs de réaliser l'euro avec les Etats membres du sud de l'Europe. Or l'Espagne, le Portugal, et aussi l'Italie, ont réalisé récemment des efforts très importants en matière de réduction des déficits publics et de maîtrise de l'inflation (rigueur budgétaire et salariale en Espagne, «taxe européenne» en Italie...). Ces Etats membres se rapprochent rapidement des valeurs de référence fixées par les critères de convergence et, aux yeux de votre Rapporteur, devraient bénéficier comme les autres d'une « **appréciation en tendance** » du respect des critères.

En Allemagne, malgré des déclarations favorables à une interprétation très rigoureuse des critères, des nuances commencent à se faire jour. Ainsi, M. Heiner Geissler, vice-président du groupe parlementaire CDU-CSU, a-t-il dénoncé le 26 juin 1997, le « *fétichisme des critères : il s'agit de soupeser si l'on met en danger toute l'Union européenne avec un dixième de point. Que l'on dise 3,0 %, c'est 3,0 %, ne fait rien pour la stabilité, cela peut être aussi 3,1 % ou 3,2 %. Si l'euro n'arrive pas en temps prévu (1999), il y aura une fuite vers le deutschemark qui plongera dans de grandes difficultés les industries d'exportations et mettra en danger les emplois* ». Le Ministre allemand des finances, M. Theo Waigel, a pu déclaré récemment qu'il « *ne se laissera pas crucifier sur l'autel des 3 %* », pour dire deux jours plus tard, que « *3 % c'est 3,0 %* », ce qui a donné naissance au parti dit « *dreikommanull* »⁽¹¹⁾.

Mais votre Rapporteur remarque que même l'Allemagne a, semble-t-il, des difficultés à respecter, en 1997 les deux critères relatifs au déficit public et à la dette publique. Après le refus opposé, en juin 1997, par la Bundesbank d'affecter à la réduction de la dette publique une partie des ressources générées par la réévaluation du stock d'or de cette même Bundesbank, le Gouvernement fédéral est maintenant contraint d'envisager un gel des dépenses publiques qui pourrait s'élever à 10 milliards de deutschemark (environ 33 milliards de francs).

Les organisations internationales à vocation économique sont divisées sur les effets des critères de convergence. La **Commission économique pour l'Europe de l'ONU**, pour sa part, dans son « *étude sur la situation économique de l'Europe en 1996-1997* » publiée en avril 1997, estime que les critères de convergence et le calendrier de l'U.E.M., ont entraîné « *des politiques monétaires et budgétaires qui ont aussi contenu (restrained) la croissance économique* ». Elle conclut que, du fait

(11) « Parti du 3 % ».

de cette politique économique, le retour des économies d'Europe occidentale sur un chemin de croissance moyen de 3 %, envisagé dans ses dernières projections économiques, pourrait « *s'avérer trop optimiste* ».

Le Fonds monétaire international (**F.M.I.**), par contre, dans ses « *perspectives économiques mondiales* », publiées également en avril 1997, juge nécessaire et utile un renforcement des politiques de rigueur budgétaire, afin de respecter le calendrier de l'U.E.M.

Enfin, l'Organisation de coopération et de développement économiques (**O.C.D.E.**), dans ses « *perspectives économiques* » publiées en juin 1997, a calculé que « *les déficits structurels en 1997 se situeront dans la marge prévue de 3 % pour tous les pays participant au S.M.E. - de fait pour tous les pays de l'Union à l'exception de la Grèce -, ce qui indique que l'assainissement budgétaire est en bonne voie et que tout échec dans la réalisation des critères de convergence serait dû à des conditions conjoncturelles défavorables. L'objectif de la politique budgétaire devrait être maintenant d'assurer la poursuite des progrès à moyen terme de façon que soient rétablies des positions saines permettant une certaine flexibilité à court terme dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance conclu récemment* ».

2) Les deux propositions de règlement du Conseil présentées par la Commission européenne en octobre 1996

Le Gouvernement allemand avait, au cours de l'année 1995, estimé que les stipulations du Traité de Maastricht relatives au contrôle des déficits excessifs ne garantissaient pas suffisamment leur respect, après la création de la monnaie unique. Il craignait que certains Etats membres ne parviennent à respecter les critères, en 1997, qu'au prix d'artifices budgétaires et comptables qui augureraient mal du respect durable des critères. M. Theo Waigel, Ministre des finances, avait donc alors présenté, en novembre 1995, un projet de « *pacte de stabilité pour l'Europe* », par lequel il souhaitait que les Etats membres s'engagent à :

- poursuivre un objectif d'**équilibre**, voir d'**excédent budgétaire** ;
- ne pas dépasser des **déficits publics** de plus de **1 % du PIB** à moyen terme, n'excédant pas 3 % dans des périodes économiquement défavorables ;
- appliquer des **sanctions automatiques**, d'un montant s'élevant à **0,25 % du PIB** pour chaque point de pourcentage de dépassement du plafond de déficit.

Le Gouvernement allemand avait alors fait comprendre à ses partenaires qu'il pourrait refuser d'aller plus avant dans la création de la monnaie unique si ses partenaires refusaient un tel pacte de stabilité.

Face à cette situation, la Commission européenne a présenté, en octobre 1996, deux propositions de règlements constitutifs d'un « *pacte de stabilité* ». Ces deux propositions de règlement ont été soumises par le Gouvernement français à l'Assemblée nationale, le 23 octobre 1996, en application de l'article 88-4 de la Constitution. A la suite d'un rapport d'information (n° 3153) et d'une proposition de résolution (n° 3154), présentés, le 20 novembre 1996 par M. Maurice Ligot, en qualité de Rapporteur de la Délégation, la résolution (n° TA 636) a été considérée comme définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 26 décembre 1996, après son adoption par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Les propositions de la Commission ont réalisé un compromis entre les thèses françaises et allemandes : le plafond de déficit public est maintenu à 3 % par rapport au PIB, tel que prévu par le Traité ; un Etat membre peut s'autoriser à dépasser les plafonds en cas de circonstances exceptionnelles et temporaires, c'est-à-dire si le déséquilibre financier « *résulte d'un événement inhabituel échappant au contrôle de l'Etat membre concerné et ayant une incidence considérable sur la situation financière de ses administrations publiques, ou s'il résulte d'une grave récession, en particulier lorsque la croissance annuelle réelle est significativement négative* » ; le montant des sanctions, qui est plafonné, est fixé.

La Commission a fait valoir que l'objectif de ce pacte de stabilité était principalement **dissuasif**, et que les sanctions ne devraient pas être prononcées, un délai suffisamment long étant laissé aux Etats membres. Elle a soutenu également que ses propositions ne faisaient que préciser les stipulations du Traité de Maastricht, sans en renforcer les contraintes au delà de ce qui y est prévu par son texte même.

3) Le Conseil européen de Dublin de décembre 1996 et ses suites : la modification des deux propositions de règlement et la proposition de « résolution du Conseil européen sur le pacte de stabilité et de croissance » (mars-avril 1997)

La discussion préparatoire au Conseil européen de Dublin a principalement porté sur deux thèmes :

- le **caractère automatique ou non des sanctions** infligées aux Etats membres en situation de déficit ou dette excessifs ;

- l'**affectation du produit des sanctions** ;

S'est ajoutée la demande du Gouvernement français d'alors de créer un « **Conseil de stabilité** », qui serait chargé de renforcer la coordination des politiques économiques, pour contrebalancer les pouvoirs de la Banque centrale européenne.

La discussion s'est cristallisée sur la définition des circonstances **exceptionnelles et temporaires** qui permettent un dépassement des valeurs de référence, le Gouvernement allemand souhaitant que l'on chiffrât précisément le niveau de récession à partir duquel il serait possible de s'en prévaloir.

Le Conseil européen de Dublin a abouti à un compromis entre les propositions initiales de la Commission européenne et les demandes du Gouvernement allemand. Il a chargé la Commission et le Conseil « économie et finances » de mettre en forme juridique l'accord politique ainsi obtenu.

La Commission européenne a donc présenté, le 19 mars 1997, deux propositions modifiées, l'une portant règlement du Conseil relatif au renforcement de la surveillance et de la coordination des situations budgétaires, l'autre portant règlement du Conseil visant à accélérer et clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs⁽¹²⁾. Le Conseil, pour sa part, a préparé une « *proposition de résolution du Conseil européen sur le pacte de stabilité et de croissance* », qui devait être présenté au Conseil européen suivant. Ce document a été soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale sous la référence E 820, en application de l'article 88-4 de la Constitution, et a fait l'objet d'un rapport d'information de la Délégation (n° 3208, 21 avril 1997).

Le contenu du compromis de Dublin, après sa mise en forme juridique, est présenté ci-après.

B. Un contenu privilégiant les aspects budgétaires

Ce pacte comporte deux volets :

⁽¹²⁾ COM(97)116 et COM(97)117 du 19 mars 1997.

- La concertation sur la situation économique et financière des Etats membres (**article 103 du Traité CE**).

Les Etats membres présenteront dans des « **programmes de stabilité** » (pour ceux de la zone euro) et des « **programmes de convergence** » (pour les autres Etats membres) les objectifs de comptes publics à moyen terme qu'ils se seront fixés, ainsi que leurs hypothèses sur l'évolution à moyen terme de l'environnement économique. Ce règlement entrera en vigueur le 1er juillet 1998 pour permettre aux pays qui ne participeront pas à la monnaie unique le 1er janvier 1999 de préparer les programmes de stabilité. Ces derniers et les programmes de convergence devront être présentés avant le 1er mars 1999. Ils seront actualisés annuellement. Les deux types de programmes devront contenir un certain nombre de données : objectif à moyen terme et prévisions de déficits publics, objectifs de politique monétaire et relation entre cette dernière et les objectifs de stabilité de prix et de taux de change, principales hypothèses sur l'évolution de l'économie, description des mesures budgétaires mises en oeuvre pour réaliser les objectifs, analyse de l'effet qu'une modification des principales hypothèses économiques provoquera sur la situation budgétaire et sur la dette. Dans un délai maximum de deux mois après la présentation du programme, le Conseil évaluera le programme en émettant un avis qui peut contenir une recommandation demandant à l'Etat membre concerné qu'il ajuste son programme. Si le Conseil constate un dérapage important il adresse une recommandation au pays concerné pour qu'il prenne les mesures nécessaires d'ajustement budgétaire. Si le suivi ultérieur révèle que le dérapage persiste ou s'aggrave, le Conseil adresse une seconde recommandation qu'il peut rendre publique. La décision est approuvée à la majorité qualifiée (l'Etat concerné ne participant pas au vote).

Il s'agit donc d'un **système d'alerte** très en amont dans la programmation budgétaire, portant sur des perspectives financières pluriannuelles, qui est destiné à éviter qu'un Etat membre ne s'engage dans la voie de déséquilibres financiers excessifs.

- Le fonctionnement de la procédure des déficits excessifs (**article 104 C du Traité CE**).

Ce règlement entrera en vigueur le 1er janvier 1999. Le Conseil « économie et finances » est chargé de suivre les objectifs des programmes pour détecter toute divergence effective ou anticipée. Trois mois après le 1er mars le Conseil décide s'il y a un déficit excessif et adresse des recommandations au pays concerné. Cette recommandation fixera un délai

de quatre mois pour qu'il prenne des mesures effectives. Si celles-ci n'ont pas été prises, le Conseil met à nouveau en demeure le pays concerné pour qu'il prenne des mesures effectives. Deux mois plus tard, le Conseil peut décider d'appliquer des sanctions, conformément à l'article 104 C paragraphe 11 du Traité. Au total l'ensemble de la procédure ne peut dépasser les dix mois. Dans le cas du Royaume-Uni, pays dont l'exercice budgétaire ne coïncide pas avec une année calendrier, la durée de la procédure sera de douze mois. Rappelons que le système de sanctions s'appliquera exclusivement aux pays qui participent à l'euro.

Les **sanctions** - constitution d'un **dépôt sans intérêt**, transformé en **amende** au bout de deux ans - comprendront une partie fixe, de 0,2% du PIB, une partie variable fonction de l'ampleur du déficit, égale à 0,1 % pour chaque tranche de dépassement de 1 % du dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB, et seront plafonnées à 0,5% du PIB. Le Conseil pourra en outre exempter un Etat membre de cette procédure, si ce dernier subit des circonstances exceptionnelles et temporaires, qui ont été définies à Dublin dans les conditions suivantes.

L'article 2 du règlement fondé sur l'article 104 C du Traité CE dispose que :

*« 1. le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit public est considéré comme **exceptionnel et temporaire** au sens de l'article 104 C paragraphe 2 point a) deuxième tiret, s'il résulte d'une **circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière de ses administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession.** [...]*

*2. Dans le rapport qu'il élabore conformément à l'article 104 C paragraphe 3, le Conseil considère, **en principe**, qu'un dépassement de la valeur de référence consécutif à une récession n'est **exceptionnel** que si le **PIB réel de l'Etat membre concerné enregistre une baisse annuelle d'au moins 2 %.***

*3. Lorsque le Conseil décide, conformément à l'article 104 C paragraphe 6, qu'il y a **déficit excessif**, il tient compte, dans son évaluation globale, **des observations éventuelles de l'Etat membre concerné** lui indiquant qu'une baisse annuelle du PIB de moins de 2 % en termes réels est néanmoins **exceptionnelle** eu égard à d'autres éléments d'information allant dans le même sens, en particulier le **caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé.** »*

Dans la résolution du Conseil européen sur la pacte de stabilité et de croissance, le Conseil « *est instamment invité à exiger un dépôt non productif d'intérêts chaque fois qu'il décide d'infliger des sanction à un Etat membre*⁽¹³⁾. [...] Il] *est instamment invité à convertir systématiquement un dépôt en amende, [...], sauf s'il estime que le déficit excessif a été corrigé.* » Toujours dans cette résolution, les Etats membres « *s'engagent à ne pas invoquer le bénéfice de l'article 2 paragraphe 3 du règlement du Conseil visant à accélérer et clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*⁽¹⁴⁾ à moins de connaître une grave récession ; *pour évaluer la gravité de la récession économique, les Etats membres prendront en principe comme référence une baisse annuelle du PIB en termes réels d'au moins 0,75 %.* »

En résumé, les circonstances exceptionnelles et temporaires peuvent s'analyser :

- soit en une **circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre** concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière de ses administrations publiques ;

- soit en une **grave récession** :

* si la récession est **supérieure à 2 % du PIB**, il n'y a en principe pas de sanction ;

* si la récession est comprise **entre 0,75 % et 2 % du PIB**, le Conseil décide, au cas par cas, après avoir entendu Etat membre concerné, s'il y a lieu d'infliger des sanctions ;

* si la récession est **inférieure à 0,75 % du PIB**, les Etats membres s'abstiennent en principe d'invoquer les circonstances exceptionnelles.

Par ailleurs, le **produit des sanctions** éventuelles sera réparti entre les seuls Etats membres qui participent à la zone euro et n'ont pas de déficit excessif. Dans les conclusions de la présidence du Conseil européen, il est rappelé que la ligne budgétaire qui sera créée pour distribuer les intérêts ou les amendes sera classifiée comme dépense obligatoire. Cet argent n'aura pas de conséquences sur la décision sur les ressources propres du budget communautaire qui les limite à 1,27 % du PIB de l'Union. Il a été convenu que les sanctions - dans leur composante

⁽¹³⁾ L'article 104 C, paragraphe 11, prévoyant une échelle de sanctions (informations supplémentaires avant d'émettre des obligation et des titres, révision de la politique de prêts de la BEI, dépôts non rémunérés et amendes), le Conseil devrait imposer tout de suite les dépôts non rémunérés.

⁽¹⁴⁾ Voir le texte de cette disposition au paragraphe précédent.

variable seulement - seront renouvelées **tous les ans**, tant que l'Etat membre concerné n'aura pas rétabli suffisamment la situation de ses finances publiques.

La France a donc obtenu, à Dublin, que le pacte se dénomme « pacte de stabilité **et de croissance** », que les **sanctions soient graduées** et qu'elles n'aient **pas de caractère automatique**.

Par la suite, le Gouvernement français a obtenu, le 12 mars 1997, lors du XXème Conseil économique et financier franco-allemand, l'accord du Gouvernement allemand pour la création d'un « **Conseil de stabilité** », qui permette d'instaurer une autorité politique commune aux Etats membres de la zone euro, pour constituer un contrepoids à la future Banque centrale européenne, dont le principal objectif est le maintien de la stabilité monétaire. Mais l'accord précisait, à la demande expresse des Allemands, que ce Conseil restait « informel », qu'il ne devait porter ni atteinte aux prérogatives du Conseil « économie et finances », ni préjudice à l'indépendance de la Banque centrale européenne, et qu'il ne s'occuperait pas de la politique de change de la monnaie unique. Cet accord franco-allemand n'était pas encore entériné officiellement par les Quinze, au moment où l'Assemblée nationale a été dissoute.

Votre Rapporteur estime que les résultats du Conseil européen de Dublin sont déséquilibrés, en ce sens qu'ils portent **trop exclusivement sur les règles et procédures de discipline budgétaires**. On est sans doute resté trop proche des thèses défendues en cette matière par le Gouvernement allemand.

Votre Rapporteur s'interroge sur le fait de savoir si un tel pacte de stabilité était vraiment nécessaire. L'article 104 C du Traité CE est déjà très détaillé quant aux règles budgétaires imposées et aux procédures à suivre pour les faire respecter : ainsi sont fixées dans le Traité même les normes relatives aux plafonds à ne pas dépasser en matière de déficit public et de dette publique, les procédures permettant à la Commission et au Conseil de faire respecter ces normes, ainsi que les sanctions auxquelles s'exposent les Etats membres qui ne respecteraient pas cette discipline budgétaire, par exemple des recommandations, éventuellement portées sur la place publique, des mises en demeure, des dépôts à vue et, finalement, des amendes.

On peut certes comprendre que l'on ajoute des dispositions relatives aux délais assortissant les procédures communautaires de surveillance des déficits excessifs, ou au montant des amendes qui peuvent être imposées. La question centrale réside dans le fait de savoir si on a réussi à conserver au Conseil son pouvoir d'appréciation, lorsqu'il s'agira de décider des

sanctions (amendes...) à l'encontre d'un Etat membre en situation de déficit excessif. Votre Rapporteur estime, après une analyse détaillée de textes multiples et particulièrement complexes, que cette **capacité d'appréciation politique**, qui est d'ailleurs contenue dans le Traité (voir *supra* les termes exacts de l'article 104 C du Traité CE), **a été pour l'essentiel préservée**. D'abord parce que l'on a toujours besoin d'un vote positif du Conseil de l'Union européenne - qui est par nature une institution « politique » - à la majorité qualifiée, pour décider d'éventuelles sanctions, alors que le Gouvernement allemand avait initialement demandé que ces sanctions soient automatiquement infligées une fois le déficit excessif constaté. Ensuite parce que tous les textes pertinents du pacte de stabilité contiennent la mention « *en principe* », ce qui en relativise la portée juridique. Enfin parce que la « résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi » s'est vu reconnaître par le Conseil européen d'Amsterdam une importance égale à la « résolution du Conseil européen sur le pacte de stabilité et de croissance ». La résolution sur la croissance et l'emploi n'a d'ailleurs pas d'effets juridiques ; comme toute décision prise par un Conseil européen, elle n'a qu'une valeur de nature politique. Tous ces éléments montrent que la **souveraineté du Conseil** est effectivement préservée dans cette procédure de contrôle des déficits publics excessifs.

Enfin, le pacte de stabilité et de croissance n'interdit pas de faire une lecture « en tendance » des critères de convergence, lorsqu'il s'agira d'arrêter la liste des Etats membres qui participeront à la monnaie unique, le 1er janvier 1999 ou après ; en effet, il ne s'appliquera à un Etat membre qu'à partir du jour où il participera à la monnaie unique.

II. UNE INFLEXION DES PRIORITES EN FAVEUR DE L'EMPLOI A L'ISSUE DU CONSEIL EUROPEEN D'AMSTERDAM

Le Conseil européen réuni les 16 et 17 juin 1997 à Amsterdam a permis de progresser dans la préparation de la troisième phase de l'Union économique et monétaire : le pacte de stabilité et de croissance a été approuvé tandis qu'une inflexion a permis de placer résolument l'emploi au premier plan des préoccupations politiques de l'Union.

Ce résultat a été atteint par une action énergique de la France, dans un **délat extrêmement court**, puisqu'il ne s'est écoulé que douze jours entre la constitution du Gouvernement, le 4 juin 1997, et le Conseil européen d'Amsterdam. On se rappelle la réunion du Conseil « économie et finances » du 9 juin 1997, où M. Dominique Strauss-Kahn, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait demandé un délai de réflexion à ses partenaires. Ont alors suivi le sommet franco-allemand de Poitiers du 12 juin, avec la présentation d'une « contribution française » écrite, qui n'a malheureusement pas permis de dégager un accord entre les deux pays, et, enfin, le compromis final d'Amsterdam, aidé par les efforts conjoints de la Présidence néerlandaise du Conseil et de la Commission européenne. Les Allemands ont toutefois rappelé à plusieurs reprises qu'ils n'accepteraient pas de dépenses communautaires supplémentaire, ni de nouvelles compétences dans le Traité en matière d'emploi.

Le Conseil européen d'Amsterdam a donc approuvé une résolution et validé les textes réglementaires relatifs à la mise en oeuvre du **pacte de stabilité et de croissance**.

En outre, à la demande de la France, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont engagé une initiative pour la constitution d'un « **pilier économique** » au **service de la croissance et de l'emploi en Europe**. Cette initiative a pris la forme d'une **résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi**. Ce texte, qui s'ajoute à la résolution relative au pacte de stabilité et de croissance propose le renforcement de la coordination des politiques économiques - en premier lieu sur les questions liées à l'emploi - et le lancement de mesures nouvelles en faveur de l'emploi. Les deux résolutions du Conseil européen, d'égale importance, ont une introduction commune (un « chapeau commun ») qui en souligne

la cohérence. Les Quinze ont ainsi pu donner un signal fort qui complète les aspects budgétaires de la préparation de la monnaie unique par un projet économique et social plus équilibré. Un **Conseil européen extraordinaire sur l'emploi au second semestre de 1997** et le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 devront permettre d'avancer concrètement dans la mise en oeuvre de ces initiatives. Un travail important reste à accomplir pour y parvenir.

Des avancées en direction de l'Europe sociale ont ainsi été obtenues. L'Europe, faut-il le répéter, ne doit pas se limiter à une simple zone de libre-échange veillant au respect des grands équilibres financiers. C'est un **premier pas**, mais ce n'est qu'un premier pas, ou une « **porte ouverte** », comme le disait M. Pierre Moscovici, Ministre délégué aux affaires européennes, lors de son audition le 25 juin dernier par la Délégation.

La réorientation de la construction européenne vers une Europe sociale se situe d'ailleurs dans la ligne du **livre blanc** de la Commission intitulé « *croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle* » présenté par son président, **M. Jacques Delors**, en 1993, et qui n'a pas été suffisamment mis en oeuvre.

Il ne faut pas se cacher le fait que **la mise en oeuvre de ces premières orientations sera difficile et longue**, et que de nombreuses discussions avec nos partenaires européens seront encore nécessaires.

A. L'adoption du volet budgétaire du pacte de stabilité et de croissance

Le Conseil européen d'Amsterdam a adopté les aspects budgétaires du pacte de stabilité et de croissance tels qu'ils avaient été approuvés lors du Conseil européen de Dublin en décembre 1996, et précisés par les Conseils « économie et finances » tenus au cours du premier semestre 1997. Comme nous l'avons vu, ce pacte est destiné à assurer la gestion saine des finances publiques dans la zone euro, afin d'éviter que la politique budgétaire laxiste d'un Etat membre n'affaiblisse les autres.

Faute d'accord, cela aurait signifié une **triple crise** : crise européenne, crise de change et crise de cohabitation. La France risquait de se trouver seule face ses quatorze partenaires. Un échec du Conseil européen d'Amsterdam sur le pacte de stabilité aurait constitué un risque de blocage de la création de l'euro. L'adoption du volet budgétaire du pacte de stabilité et de croissance relève de la continuité de l'Etat, le Président de la République, M. Jacques Chirac, ayant estimé que la parole de la France avait été donnée en décembre 1996 à Dublin.

B. Une meilleure coordination des politiques économiques

Le volet du pacte de stabilité et de croissance relatif à la surveillance multilatérale des déficits publics excessifs fournit un premier instrument de coordination des politiques économiques au sein de l'Union, s'appuyant sur l'examen de programmes de stabilité et de convergence. Cependant, une partie des opportunités offertes par le Traité en la matière (articles 102A, 103, 109 et 109 B du Traité CE) n'est pas couverte par ces dispositions. Le Traité d'Amsterdam contient un nouveau chapitre sur l'emploi qui organise une certaine coordination des politiques nationales de l'emploi. Les bases d'une telle coordination approfondie ont donc été jetées à Amsterdam.

1) Développer les procédures communautaires de coordination des politiques économiques

a) Les « grandes orientations de politique économique »

La **coordination des politiques économiques**, prévue par l'article 103 du Traité, intégrera l'analyse des politiques nationales de l'emploi et identifiera lorsque ce sera possible les bonnes pratiques. Ainsi, les « **grandes orientations des politiques économiques** », prévues par l'article 102 A du Traité CE, formulées chaque année par le Conseil et en grande partie restées lettre morte seront renforcées dans leurs aspects liés à l'emploi. Les Quinze s'engagent d'ores et déjà à prendre en compte, dans ces grandes orientations de politique économique arrêtées chaque printemps, les programmes pluriannuels d'emploi élaborés par chaque Etat membre depuis le Conseil européen d'Essen en décembre 1994 (voir *infra*).

Le Conseil devrait être amené à faire des recommandations aux Etats membres qui se seraient écartés de ces programmes mais, contrairement au pacte de stabilité, ce dispositif ne prévoit, à ce stade, ni objectifs chiffrés ni sanctions. Ce dispositif devrait néanmoins permettre d'enclencher une nouvelle coordination des politiques économiques en faveur de l'emploi, et, en cas de dérive des indicateurs relatifs au chômage - notamment de longue durée - ou à la précarité, de mettre en oeuvre des corrections adéquates.

b) Des outils permettant une véritable politique commune de change pour l'euro

Le Conseil, la Commission et l'Institut monétaire européen doivent coopérer pour définir les modalités selon lesquelles sera mise en oeuvre la **politique de change** de la zone euro (article 109 du Traité CE). Le Traité prévoit notamment que le Conseil peut formuler des orientations générales de politique de change vis-à-vis des monnaies non communautaires. Le Conseil européen a également demandé que soient précisées les conditions dans lesquelles la position des Etats membres qui participeront à l'euro sera défendue lors des négociations internationales : F.M.I., G 7, Banque mondiale... Pour la France, il s'agit de mettre en place des structures efficaces permettant un dialogue permanent entre le Conseil et la Banque centrale européenne sur la politique de change de l'Union européenne, de façon à ce que l'Union puisse faire entendre sa voix dans les discussions économiques et monétaires internationales. La présidence du Conseil « économie et finances » pourra prendre position lors des délibérations de la Banque centrale européenne, auxquelles elle participe sans droit de vote. Le Président du Conseil pourra également soumettre une motion à la délibération du Conseil des Gouverneurs de la Banque centrale européenne (article 109 B 1 du Traité CE).

Les discussions sur la valeur future de l'euro vis-à-vis des autres devises (dollar, yen...), ne sont pas terminées. On sait que l'Allemagne souhaite une monnaie forte, alors que la France s'oppose à un euro surévalué. Ce débat de fond se double d'un débat institutionnel, l'article 109 établissant un partage très complexe entre le Conseil, la Commission européenne et la Banque centrale européenne, en matière de politique de change.

Votre Rapporteur salue la récente contribution de la Commission européenne, qui a présenté, le 23 avril 1997, un document de travail sur « *les aspects externes de l'Union économique et monétaire* » (document diffusé sous la référence SEC(97)803).

c) Vers la création d'un « gouvernement économique européen »

Le Conseil européen a demandé au Conseil et à la Commission de proposer des moyens pour améliorer la coordination des politiques économiques lors de la troisième phase de l'union monétaire. Pour votre Rapporteur, cette réflexion doit déboucher sur la mise en place de procédures spécifiques permettant un dialogue approfondi entre les pays de la zone euro, base d'un « **gouvernement économique européen** ».

Peu importe, aux yeux de votre Rapporteur, le nom exact de cette structure de coordination, « pôle », « pilier » ou « gouvernement » économique ; ce qui importe, c'est qu'elle ait un pouvoir suffisant pour contrebalancer la future Banque centrale européenne, qui est chargée principalement de maintenir la stabilité monétaire.

2) *Renforcer la coordination en matière d'emploi*

Le Conseil européen d'Amsterdam a fixé l'**emploi** comme **objectif prioritaire des politiques économiques**. Un chapitre sur l'emploi a été ajouté au Traité dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, et devra être mis en application immédiatement. Il fait de l'emploi un sujet « *d'intérêt commun* » et prévoit l'élaboration de lignes directrices communautaires sur l'emploi. La procédure d'évaluation pourra donner lieu à des recommandations adressées par le Conseil à un Etat membre. Enfin, des actions d'encouragement pourront être financées au niveau européen.

Le Conseil européen d'Amsterdam a également recommandé le recours au dialogue social et au droit communautaire en vigueur en matière de consultation des partenaires sociaux lors des processus de restructuration.

Votre Rapporteur remarque néanmoins que si tous nos partenaires sont d'accord pour souligner la priorité à accorder à l'emploi, des **divergences majeures** subsistent quant aux remèdes à apporter.

a) Les initiatives antérieures au Conseil européen d'Amsterdam

Ce n'est pas la première fois que l'Union européenne se préoccupe de politique de l'emploi, même s'il s'agit d'une matière qui est et qui restera du ressort de la compétence des Etats.

Citons d'emblée le livre blanc intitulé « *croissance, compétitivité, emploi* », présenté en 1993 par M. Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne. Faisant suite à ce rapport, il faut mentionner les travaux du Conseil européen d'Essen, en décembre 1994, et l'initiative « *Action pour l'emploi - un pacte de confiance* » proposée par M. Jacques Santer, Président de la Commission européenne, le 31 janvier 1996, qui repose sur quatre piliers : une politique macro-économique saine, l'achèvement du marché intérieur, l'adaptation des politiques structurelles et l'accélération de la réforme des systèmes de l'emploi. Dans le cadre de ce dernier pilier, la Commission avait déjà préconisé une série de recommandations, dont on sait qu'elles sont dépourvues de valeur

contraignante pour les entreprises. La Commission européenne avait également tenté de mettre en oeuvre un suivi des programmes nationaux pluriannuels sur l'emploi, que les Etats membres devaient présenter depuis une décision du Conseil européen d'Essen en décembre 1994.

Le Conseil européen d'Amsterdam a fourni à M. Jacques Santer l'occasion de préciser un rapport sur la mise en oeuvre de ce pacte de confiance pour l'emploi en Europe. Un rapport intérimaire conjoint sur l'emploi élaboré par les Conseil « économie et finances » et « travail et affaires sociales » y a également été examiné.

Saluons également l'initiative du Président Jacques Chirac, qui avait abouti à la présentation, lors du Conseil de l'Union européenne du 27 mars 1996, d'un « mémorandum pour un modèle social européen », et celle, immédiatement avant le Conseil européen d'Amsterdam, de M. Gordon Brown, chancelier de l'Echiquier, sur un mémorandum relatif à la concertation en matière de formation et éducation, d'efficacité du marché du travail, de compétitivité et de fiscalité favorable à l'emploi.

Mais tout cet exercice de surveillance multilatéral en matière d'emploi avait, jusqu'à présent, peu d'impact et restait en grande partie lettre morte.

b) Le nouveau chapitre du Traité d'Amsterdam sur l'emploi

Avec ce nouveau chapitre, **la politique de l'emploi peut désormais être coordonnée au niveau européen**. En revanche, **les leviers qu'elle implique relèvent de la responsabilité nationale** et doivent être utilisés dans le respect des critères budgétaires du Traité.

Le Traité d'Amsterdam prévoit, parmi les objectifs de l'Union européenne - tels que définis à l'article B du Traité UE - la promotion d'un « *progrès économique et social équilibré et durable, ainsi qu'un niveau d'emploi élevé (...)* ». Il insère également un nouveau point à l'article 3 du Traité CE, relatif à « *la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des Etats membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi.* »

Un nouveau titre est inséré après le titre VI du Traité CE. Son article premier stipule que « *les Etats membres et la Communauté s'emploient, conformément au présent titre, à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main d'oeuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail susceptibles de réagir rapidement aux changements économiques [...]* ».

L'article 2 stipule que « *les Etats membres, par le biais de leurs politiques de l'emploi, contribuent à la réalisation des objectifs visés à l'article précédent d'une manière conforme aux grandes orientations de politique économique des Etats membres et de la Communauté [...]. Les Etats membres, compte tenu des pratiques nationales liées aux responsabilités en matière de gestion et de main d'oeuvre, considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action à cet égard au sein du Conseil [...]* ».

L'article 3 stipule que « *la Communauté contribue à la réalisation d'un niveau élevé d'emploi en encourageant la coopération entre les Etats membres, et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action. Ce faisant, elle respecte pleinement la compétence des Etats membres en la matière. L'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et des actions communautaires.* »

Dans l'article 4, « *Le Conseil européen examine, chaque année, la situation de l'emploi dans la Communauté et adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission.* »

Sur ce fondement, le Conseil élabore des « *lignes directrices, dont les Etats membres tiennent compte dans leurs politiques nationales de l'emploi* » et peut « *adresser des recommandations aux Etats membres* ». Sur la base des résultats de cet examen des politiques nationales de l'emploi, « *le Conseil et la Commission adressent un rapport annuel conjoint au Conseil européen concernant la situation de l'emploi dans la Communauté et la mise en oeuvre des lignes directrices pour l'emploi.* »

L'article 5 prévoit que « *Le Conseil peut adopter des actions d'encouragement destinées à susciter la coopération entre les Etats membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques. [...]. Ces mesures ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres.* ». Des financements communautaires pourront intervenir en ce domaine.

Enfin, l'article 6 institue un « *Comité de l'emploi à caractère consultatif, afin de promouvoir la coordination, entre Etats membres, des politiques en matière d'emploi et de marché du travail* ». Ce Comité peut « *formuler des avis* » et contribuer à la préparation des délibérations du Conseil visées à l'article précédent.

Le Conseil européen d'Amsterdam a également eu pour résultat d'accepter l'insertion de la Charte sociale de 1989 dans le Traité (articles 117, 118A, 118B, 118C, 119, 199A et 120). Ainsi, tous les Etats membres devront s'y conformer, et l'Union européenne pourra avancer à quinze sur ces matières. Le Conseil européen a en outre évité toute référence à la « flexibilité » du marché du travail, malgré le souhait de plusieurs de nos partenaires.

Un certain **parallélisme** a donc été adopté dans le **traitement des affaires monétaires et des dossiers sociaux** : comme pour la marche vers la monnaie unique, les Etats membres produiront des programmes pluriannuels pour l'emploi et s'exposeront à des recommandations des instances communautaires, si les résultats ne sont pas conformes aux engagements.

c) Une mise en oeuvre anticipée des dispositions sur l'emploi du Traité d'Amsterdam

Le Conseil européen d'Amsterdam a convenu de faire en sorte que les dispositions pertinentes de ce titre soient suivies d'effets immédiats. Il s'agit donc de la possibilité de mise en oeuvre anticipée, sans attendre la ratification du Traité d'Amsterdam par tous les Etats membres.

L'emploi deviendrait ainsi une politique d'intérêt commun, et devrait être intégré dans la définition des politiques communautaires.

d) Une réunion extraordinaire du Conseil européen sur l'emploi sous présidence luxembourgeoise

Le Conseil européen d'Amsterdam a convenu qu'un bilan des actions engagées sera dressé par les chefs d'Etat et de gouvernement avant la fin de l'année.

Comme ils s'y sont engagés à Amsterdam, les chefs d'Etat ou de gouvernement, lors d'une « *réunion extraordinaire du Conseil européen sous la présidence luxembourgeoise* », feront le point de l'avancement des initiatives qu'ils ont lancées, notamment en ce qui concerne l'action de la Banque européenne d'investissement, les mesures en faveur des PME et l'identification de pratiques exemplaires sur la base des politiques nationales. Dans tous les cas, le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 constituera une échéance importante pour le développement du pilier économique, à un an de la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

La date de cette réunion extraordinaire n'est pas encore fixée. Le gouvernement belge s'est prononcé en faveur d'un rendez-vous unique, en décembre 1997, alors que le gouvernement français est favorable à un « découplage ». Le problème, pour la France, est de préserver un délai suffisant pour préparer la réunion dans de bonnes conditions, et la date de la mi-octobre, un temps évoquée, semble prématurée. Cette question sera sans doute discutée lors du Conseil « économie et finances » du 7 juillet 1997.

* *
*

Le Conseil européen d'Amsterdam a donc amorcé la constitution d'un « pôle économique », face au « pôle monétaire » que sera la Banque centrale européenne, sans remettre en cause son indépendance, garantie par le Traité CE. Il s'agit de mettre en place un pilier économique, de nature à faire face au monétaire, même si le projet proposé par le Gouvernement français de « gouvernement économique » a été écarté, le Gouvernement allemand craignant qu'une telle instance ne mît en cause l'indépendance de la future Banque centrale européenne.

Une nouvelle coordination des politiques économiques pourra alors être envisagée, dans ses **aspects budgétaires, fiscaux** et de **change**. Il s'agit aussi de s'employer à tirer le meilleur parti du marché unique et de la monnaie unique, en vue d'accroître le niveau d'emploi dans les Etats membres de l'Union européenne.

Le Conseil est invité à établir un rapport à ce sujet avant le Conseil européen spécial de Luxembourg sur l'emploi. Les ministres des finances des Quinze sont invités à se pencher sur l'amélioration des mécanismes de coordination des politiques économiques déjà prévus par le Traité de Maastricht, dans la perspective de la monnaie unique. L'objectif est, à terme de six ou douze mois, de définir une « **pacte de solidarité et de croissance** » au niveau européen, afin d'**entrer dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire avec un dispositif équilibré**.

C. Des initiatives concourant à la croissance et à la création d'emplois

1) Des actions spécifiques en faveur de l'emploi

Contrairement à certaines présentations des demandes françaises, les négociateurs français n'ont jamais sollicité des **dépenses supplémentaires**

dans le budget communautaire. Ils ont demandé et obtenu qu'un examen systématique de toutes les politiques communautaires soit mené, notamment dans le domaine des « **réseaux transeuropéens** » (ou « grands travaux européens », présentés page suivante) et de la **recherche et développement**, pour faire en sorte qu'elles soient orientées vers une promotion efficace de l'emploi et de la croissance.

On pourrait ainsi **mieux exploiter les ressources du budget communautaire** susceptibles de favoriser la création d'emploi, et notamment celles destinées au développement des compétences professionnelles et à l'**innovation technologique**, à la **promotion des PME** et aux initiatives régionales ou locales. Une attention particulière pourrait également être portée aux programmes communautaires pour l'emploi, en application des conclusions du Conseil européen d'Essen de décembre 1994 : formation professionnelle continue, qualification, publics en difficulté sur le marché du travail, mobilité des travailleurs dans l'Union. Les possibilités de redéploiement du budget communautaire devraient être utilisées à cet effet.

Le Conseil européen est également convenu de mesures concrètes pour l'achèvement du marché intérieur, notamment la **lutte contre la compétition fiscale**.

2) *Quels financements pour relancer la croissance ?*

a) Les réserves de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)

Le Conseil européen s'est également prononcé pour que les réserves de la CECA, qui s'élèvent à environ 700 millions d'Écu (environ 4,6 milliards de francs), soient allouées à un fonds de recherche pour les secteurs liés à des industries charbonnières et sidérurgiques, après la dissolution de la CECA en 2002.

La possibilité de clôturer les comptes de la CECA dès la fin de l'année 1997 est également à l'étude.

Les « grands travaux » européens

L'idée de soutenir la croissance par une politique européenne de « grands travaux » a son origine dans « l'initiative européenne de croissance » proposée aux partenaires de la France par M. Pierre Bérégovoy, alors Ministre de l'économie et des finances en mai 1992. Il s'agissait de définir et de financer un certain nombre de « grands travaux » d'intérêt commun entre plusieurs Etats membres, ce qui, dans une optique économique keynésienne, aurait constitué une tentative de relance de l'activité économique par des investissements publics. Le Conseil européen d'Édimbourg, en décembre 1992, avait étudié cette initiative européenne de croissance mais, faute de projets ciblés et, surtout, de volonté des Etats membres, il n'avait débouché sur rien de concret.

La Commission européenne avait repris ce projet en proposant l'accélération de la mise en place de « réseaux transeuropéens d'infrastructure » dans le livre blanc intitulé « *croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle* » présenté par son président d'alors, M. Jacques Delors, en 1993. Il s'agissait de proposer de nouveaux axes de développement dans les nouvelles technologies, les infrastructures, les services, ou encore l'environnement, bref une sorte de complément stimulant à la rigueur instaurée par le Traité de Maastricht. Adopté de justesse lors du Conseil européen de Bruxelles en décembre 1993, ces projets de grands travaux n'ont jamais été sérieusement mise en oeuvre, faute de crédits correspondant.

M. Jacques Delors plaide alors pour un grand emprunt émis par l'Union européenne, mais l'idée est vite abandonnée devant les réticences de l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Ces deux Etats membres s'opposaient et s'opposent toujours à tout déploiement financier massif, arguant du fait que la priorité est justement la réduction des déficits et de l'endettement publics.

Le Conseil européen d'Essen, en décembre 1994, avait arrêté une liste de 14 projets prioritaires dans les transports (TGV transeuropéens, chemin de fer classique et transport combiné, autoroutes, routes, aéroports,...) et de dix projets dans l'énergie (interconnexion électrique et réseaux de gaz). Au total, 1,8 milliards d'écus (près de 12 milliards de francs) y étaient affectés. Les sommes débloquées, très modestes au regard des coûts de construction, ne sont censées couvrir, dans un premier temps, que les études stratégiques. Ces premiers crédits ayant été vite épuisés, les Quinze ont ensuite refusé toute rallonge. Les Etats membres ont du faire appel à d'autres financements publics (Banque européenne d'investissement -BEI- notamment), ainsi qu'à l'investissement privé pour financer les travaux eux-mêmes. La BEI, pour sa part, a investi en propre quelques 7,5 milliards d'écus (près de 50 milliards de francs) sur 9 projets de transports et 7 projets énergétiques.

b) *L'action de la Banque européenne d'investissement (BEI)*

La Banque européenne d'investissement (BEI)

Institution financière de l'Union européenne et installée à Luxembourg, la Banque européenne d'investissement (BEI) est dirigée par les ministres des finances des Quinze, qui sont ses gouverneurs en titre. Elle est le premier emprunteur et prêteur multilatéral du monde (18,6 milliards d'écus levés sur les marchés et 23 milliards prêtés en 1996). Elle est de très loin la plus grosse source de financement de l'Union européenne. Son rôle dans la mise en oeuvre du programme de réseaux transeuropéens (voir *infra*) est prépondérant ; elle est l'un des plus gros bailleurs de fonds du tunnel sous la Manche et a contribué au financement de la plupart des grands projets d'infrastructure. La BEI bénéficie d'une signature « triple A », ce qui lui permet d'emprunter sur le marché des capitaux au plus bas coût et prêter à des taux inférieurs à 6 %.

Au cours des cinq dernières années, la BEI a accordé 11 milliards d'écus (environ 72,5 milliards de francs) de prêts, dont ont bénéficié quelques 42 000 entreprises. Aspect moins connu, la Banque a également financé, aux cours de ces cinq dernières années, quelques 5 400 collectivités locales, à hauteur de 7 milliards d'écus, pour des projets dans les domaines de l'eau, des déchets, de l'énergie et des transports, à l'appui des activités productives, notamment dans les régions défavorisées. Ainsi, en France, deux programmes de rénovation urbaine ont été réalisés, à Lyon et à Valence. La BEI prêt tous les ans entre 2,2 et 2,5 milliards d'écus (entre 14,5 et 16,5 milliards de francs) aux entreprises françaises, la moitié de ces sommes étant consacrée aux travaux d'infrastructure. Les entreprises allemandes reçoivent entre 2,6 et 2,7 milliards d'écus par an en moyenne, depuis la réunification, l'Italie recevant pour sa part quelques 3 milliards d'écus chaque année.

La règle en vigueur est de ne pas financer plus de 50 % d'un grand projet, mais il y a eu des exceptions, telle la « *facilité d'Edimbourg* » de décembre 1992, qui permet à la Banque de cofinancer jusqu'à 75 % du coût total du projet. Un financement communautaire d'un milliard d'écu avait permis à la Banque d'accorder une bonification de 2 % aux prêts consentis aux PME. On estime à 30 000 le nombre d'emploi créés par ce mécanisme. Les critères de sélection de l'établissement obligent à juger tout projet à sa viabilité technique et financière ainsi qu'à son intérêt économique.

La BEI consacre également une grande partie de ses actions au financement de projets dans les pays de l'Europe de l'est.

La résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi attribue à la BEI un rôle plus important. Soucieux de mettre en oeuvre des mesures concrètes et immédiates, les Chefs d'Etat ou de gouvernement ont

invité la Banque européenne d'investissement (BEI) à intensifier ses actions en faveur de l'emploi en promouvant les projets d'investissement. Ils ont insisté sur les mesures suivantes :

1- Envisager la création d'un instrument de financement spécifique pour les petites et moyennes entreprises (**PME**) dans le domaine des **hautes technologies**, susceptible éventuellement de faire du **capital-risque**

La Banque pourrait ainsi, en utilisant ses bénéfices (son résultat net pour 1996 est évalué à 870 millions d'écus - environ 5,75 milliards de francs), accorder des prêts à ces PME particulièrement créatrices d'emploi. La possibilité est maintenant offerte à la Banque de faire du capital-risque avec le Fonds européen d'investissement, qui avait été créé lors du Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992. ;

2- Intervenir dans les domaines de la **santé**, de l'**éducation** et de l'**environnement urbain**

La Banque est ainsi appelée à intervenir dans des domaines qu'elle ignorait jusqu'à présent

3- Soutenir les **grands travaux d'infrastructure** par des prêts à très long terme

Autre innovation, concernant notamment les grands réseaux transeuropéens, le Conseil européen d'Amsterdam demande à la BEI d'envisager des « *prêts à très long terme* ». La Banque pourrait ainsi s'intéresser au financement du TGV-est ou de la liaison Lyon-Turin.

Votre Rapporteur regrette que le Conseil européen d'Amsterdam n'ait malheureusement pas retenu la possibilité pour la BEI de permettre le financement de projets comportant la **réhabilitation des quartiers défavorisés**, ni l'idée d'émettre un **emprunt communautaire** pour permettre de relancer la croissance ou encore la réactivation massive des **grands travaux européens**. Les conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Amsterdam ne font que mentionner l'examen systématique de toutes les politiques communautaires pertinentes, y compris les réseaux transeuropéens, en vue d'assurer qu'elles soient axées sur la création d'emplois. Ce débat, capital pour le développement à long terme de l'Europe, devra être repris, malgré les difficultés rencontrées chez nos partenaires, difficultés qui ne sont pas nouvelles.

Le Président de la BEI, Sir Brian Unwin, devrait réunir dans les prochains jours le Conseil des gouverneurs de la Banque (les ministres des

finances des Etats membres), pour que toutes ces possibilités nouvelles soient étudiées, et que des propositions précises soient faites lors du prochain Conseil européen spécial sur l'emploi.

Le Conseil et la Commission européenne sont invités par le Conseil européen d'Amsterdam à élaborer, en coopération avec la BEI, un **rapport** sur l'état des travaux en vue de ce Conseil européen spécial de Luxembourg consacré à l'emploi (initiatives concernant les possibilités de création d'emplois pour les PME, nouveau groupe consultatif sur la compétitivité, étude des bonnes pratiques relatives aux politiques des Etats membres en matière d'emploi et les initiatives de la BEI pour créer des possibilités d'emploi).

III. LES AUTRES AVANCEES DU CONSEIL EUROPEEN D'AMSTERDAM RELATIVES L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

A. Un nouveau Système monétaire européen (SME) qui devrait permettre d'éviter les dévaluations compétitives

Le Conseil européen d'Amsterdam a adopté une résolution sur le nouveau mécanisme de change européen, mécanisme qui sera en vigueur à partir de la création de la monnaie unique.

Les orientations qui avaient été adoptées lors du Conseil européen de Dublin, en décembre 1996, ont été traduites par l'institution d'un nouveau mécanisme de change, dit « SME bis », pendant la troisième phase de l'UEM. Cette résolution sera complétée, après la création de la Banque centrale européenne, par un accord sur les procédures techniques de fonctionnement entre la Banque centrale européenne et les banques centrales des pays ne participant pas à l'Union monétaire. Ces dispositions, associées à celles du pacte de stabilité concernant la surveillance multilatérale, participeront à la prévention des fluctuations monétaires pendant la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Elles constituent la mise en oeuvre opérationnelle de l'article 109 M du Traité CE, selon lequel « *chaque Etat membre traite sa politique de change comme un problème d'intérêt commun* ».

Ce nouveau mécanisme de change comporte les caractéristiques suivantes :

- système centré sur l'euro qui est le point de référence des cours pivots,
- marges de fluctuation de $\pm 15\%$ autour de ceux-ci,
- obligation de solidarité entre les participants, avec des interventions en principe illimitées de la Banque centrale européenne pour la défense des parités, pourvu que l'objectif de stabilité des prix ne soit pas compromis.

Ces mécanismes pourront être renforcés au cas par cas et sur une base volontaire, par exemple en instaurant des marges étroites de fluctuation. Enfin, le rôle central des gouvernements dans la gestion du mécanisme sera préservé, notamment quant aux décisions de réaligement.

Par ailleurs, le Conseil surveillera les taux de change de tous les Etats membres, y compris ceux qui ne participeraient pas au nouveau SME, dans le cadre de l'examen de leurs programmes de convergence (voir *infra*). Le Conseil peut notamment adopter et rendre publiques des recommandations lorsque la politique économique d'un Etat n'est pas conforme aux grandes orientations de la Communauté ou lorsqu'elle risque de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

L'ensemble de ce dispositif devrait permettre de prévenir les dévaluations compétitives après l'entrée dans la troisième phase de l'UEM. Le problème principal reste que l'adhésion à ce nouveau SME reste facultative ; la Grande-Bretagne a annoncé à plusieurs reprises qu'elle n'était pas sûre de vouloir y participer.

B. Le cadre juridique de l'euro

Le Conseil européen d'Amsterdam a complété le dispositif du statut légal de l'euro⁽¹⁵⁾, finalisant le cadre juridique nécessaire à l'introduction de la monnaie unique. Le cadre juridique, économique et opérationnel pour la phase finale de l'Union économique et monétaire est maintenant en place.

Le Conseil européen d'Amsterdam a salué la conclusion des travaux lancés lors du Conseil européen de Madrid sur le statut juridique de l'euro. Deux règlements, sur lesquels quelques points techniques étaient restés en suspens lors du Conseil européen de Dublin, vont permettre aux opérateurs économiques (banques et entreprises en particulier) de disposer du cadre technique nécessaire à leur propre préparation.

Le premier règlement (fondé sur l'article 235 du Traité) a été adopté par le Conseil le 17 juin 1997⁽¹⁶⁾ et est désormais en vigueur. Il affirme le principe de **continuité des contrats** à l'occasion du passage à l'euro, la continuité entre l'Ecu et l'euro au taux de un pour un dès le 1er janvier

⁽¹⁵⁾ Voir le document E 720 et le rapport d'information (n° 3153) déposé, sous la Xème législature, le 20 novembre 1996, par la Délégation.

⁽¹⁶⁾ Règlement (CE) du Conseil n° 1103/97 du 17 juin 1997 fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro. *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 162 du 19 juin 1997.

Voir également le rapport d'information (n° 3153) déposé, sous la Xème législature, par la Délégation, le 20 novembre 1996.

1999 et pose des règles de **conversion** et d'**arrondis** permettant aux informaticiens et aux comptables de préparer l'adaptation des programmes informatiques au passage à l'euro. Les règles relatives aux taux de conversion, qui comportent six chiffres significatifs, expriment la valeur d'un euro dans chacune des monnaies nationales qui participent au processus. Ces taux ne peuvent être ni arrondis, ni tronqués lors des conversions. Ils sont utilisés pour les conversions entre l'unité euro et les unités monétaires nationales et vice versa. Des taux inverses calculés à partir de taux de conversion ne peuvent être utilisés; tout montant à convertir d'une unité monétaire nationale dans une autre doit d'abord être converti dans un montant monétaire exprimé en euro, arrondi à trois décimales, puis converti dans l'autre unité monétaire nationale. Les règles de conversion sont particulièrement importantes pour la préparation des logiciels au passage à l'euro. Leur but est d'assurer un degré de précision maximal lors des opérations de conversion et d'empêcher que ces dernières ne soient utilisées dans un but lucratif.

Le second règlement (fondé sur l'article 109 L 4 du Traité) sera adopté à l'unanimité des Etats membres qualifiés, dès que la liste en sera connue, en 1998, et entrera en vigueur le 1er janvier 1999. Il précise que le **remplacement des monnaies nationales par l'euro** le 1er janvier 1999 sera suivi d'une période de transition qui s'achèvera le 31 décembre 2001, pendant laquelle les monnaies nationales ne continueront d'exister que comme des subdivisions de l'euro. Pendant cette période, les actes juridiques (lois, règlements, contrats ...) seront exécutés dans l'unité monétaire dans laquelle ils sont libellés (euro ou franc), sauf si les parties en conviennent autrement. Afin de faciliter la diffusion de l'euro, les Etats membres pourront prendre des dispositions permettant à leurs marchés financiers (bourses de valeurs) de basculer à l'euro dès 1999. Ils pourront également libeller en euro leur stock de dette publique émise dans leur propre monnaie ; les émetteurs privés pourront alors convertir leur stock de dette émise dans cette monnaie. Enfin, les pièces et les billets en euro seront introduits au plus tard le 1er janvier 2002. Ils circuleront pendant six mois au maximum avec les pièces et les billets en unités monétaires nationales : au plus tard le 1er juillet 2002, le franc aura totalement disparu.

C. Les pièces en euro

Le Conseil européen d'Amsterdam a choisi le dessin de la face commune de chacune des huit **pièces** en euro (1, 2, 5, 10, 20, 50 cent et 1 et 2 euro) qui seront introduites aux alentours du 1er janvier 2002, offrant aux citoyens un signe tangible des préparatifs en vue de la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

Le choix des dessins permet d'engager les préparatifs techniques pour la fabrication des pièces afin que celles-ci soient disponibles en 2002. Cette décision complète le choix de la gamme des dessins des billets fait en décembre 1996 par le Conseil européen de Dublin. Le choix de la face nationale est laissé à la discrétion des Etats membres.

Un débat récent est apparu en France, sur des questions de terminologie. On se rappelle que le règlement visé au chapitre ci-dessus s'est prononcé en faveur du vocable « cent » pour désigner la subdivision de l'« euro », laissant aux Etats membres la possibilité de décliner des variantes nationales dans la vie courante (« centimes »...). L'usage actuellement en vigueur au sein des institutions communautaires est d'écrire, même dans les textes rédigés en français, « des euro » et « des cent », sans marque de pluriel.

En France, la Commission générale de terminologie et de néologie s'est prononcée, lors de sa réunion du 7 mai 1997, pour le vocable « centime » ou « eurocentime ». Le Conseil national de la consommation, pour sa part, préfère, dans un avis rendu le 19 juin 1997, les termes « centime d'euro ». Ces deux institutions conseillent de mettre la marque du pluriel aux termes « euro » et « cent », c'est à dire « des euros » et « des cents ». Ils préconisent également de prononcer le terme « cent » comme « sans » ou « sang ».

Ces questions doivent être tranchées dans les prochaines semaines.

En conclusion, votre Rapporteur estime que les orientations définies par le Conseil européen d'Amsterdam commencent à infléchir la construction européenne, en allant vers un « gouvernement économique européen » et en faisant de l'emploi un objectif prioritaire des politiques économiques.

Il reste cependant un travail considérable et difficile à accomplir, pour que les premiers résultats obtenus à Amsterdam se concrétisent et ne se limitent pas à de bonnes intentions.

Les pouvoirs de la Banque centrale européenne, dont l'indépendance est garantie par le Traité, doivent être équilibrés par une coordination des politiques économiques qui soient favorables à la croissance et l'emploi. L'emploi doit être systématiquement pris en compte dans les politiques communautaires. Il appartient au Gouvernement d'agir avec détermination auprès de nos partenaires européens pour que des actions concrètes et concertées soient adoptées en faveur de l'emploi : formation et qualification, mobilité, diminution du temps de travail, recherche et développement de nouvelles technologies, actions en faveur des petites et moyennes entreprises, financement des grands travaux européens décidés lors du Conseil européen d'Essen en décembre 1994.

Votre Rapporteur estime enfin que le Parlement doit être consulté, avant que ne soient prises les décisions engageant le passage à la monnaie unique.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

A. Audition de M. Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des affaires européennes, le 25 juin 1997

Le compte-rendu de cette audition, qui portait sur le Conseil européen d'Amsterdam, réuni les 16 et 17 juin 1997 (conférence intergouvernementale et pacte de stabilité), est publié dans le rapport d'information (n° 39) de la Délégation sur « *la révision des traités* » présenté par M. Maurice Ligot le 2 juillet 1997.

B. Réunion du mercredi 2 juillet 1997

Votre Rapporteur a indiqué qu'il avait résumé, dans son rapport, le déroulement des discussions communautaires liées à l'élaboration du pacte de stabilité et de croissance, depuis les travaux du Conseil européen de Dublin, en décembre 1996 - qui l'ont fait naître - jusqu'aux conclusions du Conseil européen d'Amsterdam, les 16 et 17 juin 1997, qui l'ont adopté et complété par une résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi. Le Rapporteur a rappelé que l'article 104 C du Traité instituant la Communauté européenne instaure une procédure relative à la limitation des déficits publics excessifs, dont le caractère suffisamment détaillé et contraignant ne lui avait pas paru exiger un complément tel que le « pacte de stabilité ».

Il a rappelé les différentes étapes de la genèse du pacte, à savoir la demande initiale de M. Theo Waigel, Ministre allemand des finances, les propositions de la Commission européenne d'octobre 1996, qui établissaient un compromis entre les différents points de vue, et les conclusions du Conseil européen de Dublin, qui l'ont baptisé pacte de stabilité « et de croissance » et assorti de sanctions graduées et dépourvues de caractère automatique. Le Gouvernement issu des dernières élections législatives a permis, après seulement douze jours de discussions, l'adoption d'une « *résolution sur la croissance et l'emploi* », qui revêt une portée égale à la « *résolution sur le pacte de stabilité et de croissance* », une introduction commune à ces deux textes s'efforçant d'en souligner la cohérence. Une réunion extraordinaire du Conseil européen consacrée à l'emploi pourrait avoir lieu, sans doute avant le Conseil européen de Luxembourg en décembre prochain, beaucoup de travail restant à faire pour transformer en décisions concrètes cette réorientation de la construction européenne.

Le Conseil européen d'Amsterdam a approuvé, pour développer la coordination des politiques économiques, l'idée d'un « gouvernement

économique » ou pilier économique tendant à rééquilibrer les pouvoirs de la Banque centrale européenne sans remettre en cause son indépendance. Ainsi, dans le respect des critères de convergence, les politiques nationales de l'emploi pourraient être mieux coordonnées à l'échelle communautaire. La France a tenté de relancer les « grands travaux » européens, mais sa demande a été une nouvelle fois rejetée, sans qu'on ait eu le temps d'étudier les propositions détaillées contenues dans le livre blanc intitulé « *croissance, compétitivité, emploi* » présenté en 1993 par M. Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne.

Le Rapporteur a présenté des propositions de conclusion, par lesquelles la Délégation pourrait : rappeler que les deux résolutions du Conseil européen d'Amsterdam sur la stabilité, la croissance et l'emploi ont une valeur politique d'égale importance ; se réjouir que le Conseil européen d'Amsterdam ait considéré que le chômage constitue désormais une des préoccupations majeures de l'Union européenne et que l'adoption de la résolution sur la croissance et l'emploi ait ouvert la voie à un rééquilibrage de l'Union économique et monétaire en faveur de considérations économiques et sociales ; demander au Gouvernement d'agir auprès de nos partenaires pour que cette ouverture se réalise avant la création de la monnaie unique ; se prononcer en faveur de la constitution d'un « gouvernement économique européen » qui permette de coordonner les politiques économiques, particulièrement en matière de change et d'emploi, afin de contrebalancer les pouvoirs de la future Banque centrale européenne, dans le respect de l'indépendance que garantit à cette dernière le Traité ; demander que soient rapidement prises des mesures concrètes en faveur de l'emploi, la formation, la diminution du temps de travail et la mobilité, ainsi que le financement des « grands travaux » européens ; demander que le Parlement soit consulté, avant que ne soient prises les décisions engageant le passage à la monnaie unique.

Après avoir souligné que le problème examiné par la Délégation était déterminant pour l'avenir de l'Europe et celui de l'économie française, **M. Jacques Myard** a déclaré, à titre personnel, ne pas partager l'utopie enthousiaste de certains hommes politiques français sur les vertus de la monnaie unique, qu'il a qualifiée de grave erreur. S'étant référé à un rapport récent de la Commission économique pour l'Europe de l'O.N.U. selon lequel les contraintes de l'Union monétaire pénalisaient la croissance et l'emploi, il a observé que la solution consistait à en retarder la mise en oeuvre de dix ans et à procéder à une relance, ce qui serait, en l'état, contraire aux engagements inconsidérés pris par la France ; c'est à juste titre que, dans la logique imposée par la monnaie unique, l'Allemagne a fait adopter le pacte de stabilité, laquelle logique postule la convergence des politiques budgétaire, fiscale et sociale des Etats membres, ainsi que de leurs mouvements syndicaux, à défaut de quoi l'Union européenne échouera. Ce pacte de stabilité est plus exigeant que l'article 104 C du Traité qui invite les Etats membres à éviter les déficits publics

excessifs, puisqu'il fixe à 0,5 % du P.I.B. le montant maximum de l'amende susceptible d'être infligée aux Etats contrevenants.

Il a déclaré partager les conclusions du Rapporteur sur la nécessité d'instituer un gouvernement économique, seule mesure permettant d'exiger que la future Banque centrale européenne reçoive des instructions du Conseil européen et que la politique monétaire de celle-ci ne soit pas dictée par la *Bundesbank* qui, non seulement détiendra une part importante de son capital, mais pourra compter sur le soutien des banques centrales d'autres Etats membres. Il a cependant montré que cette solution ne faisait l'objet d'aucun accord, était expressément rejetée par les Allemands et supposerait, non une résolution du Conseil européen, mais une modification du Traité.

Votre Rapporteur a tenu à souligner, en réponse à ces propos, que les conditions exigées pour le passage à la monnaie unique demeuraient indispensables, tandis que le pacte de stabilité, sur la nécessité duquel il s'était interrogé, résultait, en fait, d'une demande du Chancelier Kohl, confronté aux réticences des milieux politiques allemands et de l'opinion publique ainsi qu'aux difficultés croissantes qu'il rencontre dans sa propre majorité, ce qui l'a amené récemment à se rallier publiquement au « parti du 3 % », exigeant une stricte application des critères de convergence du Traité de Maastricht.

M. Jean-Claude Lefort, tout en déclarant être favorable au principe d'un rapport d'information sur cette question, a contesté l'opportunité, pour la Délégation, de se prononcer dès à présent sur les conclusions proposées par le Rapporteur : les résultats du Conseil européen d'Amsterdam relatifs à l'emploi et à la croissance contrastent, par leur caractère flou, avec la précision du pacte de stabilité, tandis que le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi n'aura peut-être pas lieu. Le Gouvernement a accepté le pacte de stabilité, alors que le volet sur la croissance et l'emploi reste une page vierge, d'autant plus qu'une politique favorable à l'emploi ne serait sans doute guère compatible - une réponse reste attendue sur ce point - avec les exigences de la monnaie unique.

M. Bernard Derosier a estimé que le rapport rend utilement compte de la situation résultant du Conseil européen d'Amsterdam, tandis que les conclusions du Rapporteur, dont certaines ne font que prendre acte des décisions du Conseil européen, pourraient faire l'objet, après discussion, d'une rédaction consensuelle.

M. Maurice Ligot a jugé prématurée l'adoption de conclusions, d'autant plus que les résultats du Conseil européen d'Amsterdam et singulièrement son « volet emploi » présentent un caractère très imprécis ; au demeurant, des actions en faveur de l'emploi sont conduites de longue date par la Communauté, ainsi qu'en témoignent les politiques structurelles.

Mme Nicole Catala, tout en convenant de la nécessité d'assainir les finances publiques, a contesté la « marche forcée » vers la monnaie unique. Elle a émis des doutes quant à la possibilité de coordonner les politiques d'emploi, alors que l'on a déjà des difficultés à coordonner les politiques économiques et fiscales ; le Gouvernement a, en matière d'emploi, des projets fort éloignés de ceux de nos partenaires - l'Allemagne notamment - en particulier la diminution du temps de travail et la création d'emplois publics. Elle a donc jugé prudent de ne pas adopter de conclusions.

Mme Nicole Pery s'est demandée quelle serait la portée du rapport s'il était privé de ses conclusions, avant de s'étonner des réticences qu'elles semblent provoquer.

Estimant peu opportun d'adopter de conclusions, **Mme Michèle Alliot-Marie** a évoqué les points sur lesquels elle est en désaccord, en particulier l'imprécision des recommandations relatives à l'emploi et les incertitudes qui pèsent sur les grands travaux d'infrastructure, la Communauté en ayant interrompu le financement depuis plusieurs années et s'étant retournée vers les collectivités locales, le Gouvernement ayant, quant à lui, récemment décidé d'arrêter de grands projets.

Prenant acte des divergences ainsi exprimées, **votre Rapporteur** s'est néanmoins étonné des propos consistant à la fois à regretter le caractère flou du « volet emploi » et à s'abstenir de toute suggestion, avant de rappeler que des décisions avaient déjà été envisagées en ce domaine, par exemple celles contenues dans le Livre blanc intitulé « *croissance, compétitivité, emploi* » de 1993, qui contient des propositions concrètes et des outils financiers.

Après avoir souligné l'intérêt que présente le présent rapport pour l'information de l'Assemblée nationale, et constaté qu'une majorité de la Délégation ne semblait pas favorable à l'adoption des conclusions, le **Président Henri Nallet** a néanmoins suggéré, afin de mieux cerner les divergences, qu'il soit procédé à un examen de chaque point de celles-ci. Le premier, dans lequel le Rapporteur rappelle l'importance d'une croissance riche en emplois et se félicite de la prise en compte de cette priorité par le Conseil européen d'Amsterdam, a été contesté par **M. Maurice Ligot**, qui a jugé optimiste l'interprétation faite des résultats de ce Conseil, et par **Mme Nicole Catala** ; au deuxième, où est salué le rééquilibrage entrepris grâce à l'adoption de la résolution sur la croissance et l'emploi en faveur de considérations économiques et sociales, **M. Jacques Myard** a souligné la timidité de la démarche, tandis que **M. Maurice Ligot** a rappelé que la préoccupation sociale était inhérente à la construction européenne et à la réalisation de l'U.E.M. ; au sujet du troisième, dans lequel est demandée la réalisation de ce rééquilibrage avant la création de la monnaie unique, **Mme Michèle Alliot-Marie** a soulevé la difficulté de le réaliser dans un délai si réduit, ce dont a convenu **votre Rapporteur**, lequel a simplement souhaité que soient entreprises des actions

coordonnées, structurelles, en faveur de l'emploi et de l'élévation des niveaux de protection sociale. **Mme Nicole Catala** a noté l'ambiguïté de la notion d'« Europe sociale » qui peut recouvrir soit l'ensemble des textes intervenus en droit du travail, soit l'uniformisation des coûts du travail et des niveaux de protection sociale, cette seconde conception lui paraissant relever de l'utopie. **M. Jean-Claude Lefort** a souligné, quant à lui, que cette demande de rééquilibrage, si elle était demandée par la Délégation mais finalement non mise en oeuvre, contraindrait celle-ci à s'opposer à la réalisation de l'U.E.M.

Les trois dernières propositions ont également fait l'objet de débats. S'agissant de la mise en place d'un « *gouvernement économique européen* » chargé de coordonner les politiques économiques, notamment en matière de change et d'emploi, et de contrebalancer ainsi les pouvoirs de la future Banque centrale européenne, **M. Jacques Myard** a estimé que cette création s'imposait, rappelant que le *yen* s'était révélé plus stable que le *Deutsche Mark* alors même que la Banque centrale japonaise n'est pas indépendante. Doutant de l'intérêt d'inventer une institution sans la définir, **Mme Nicole Catala** s'est interrogée sur ses compétences et ses modalités de fonctionnement, avant d'observer que sa création serait en contradiction avec l'indépendance dont bénéficie aujourd'hui la Banque de France vis-à-vis du Gouvernement. **M. Maurice Ligot** a jugé dangereux de remettre en cause le rôle de la Banque centrale européenne, chargée de la nécessaire stabilité monétaire.

Quant à la demande - tant à l'échelon communautaire que national - de mesures concrètes en faveur de la lutte contre le chômage (suppression des obstacles à la création d'emplois, réalisation des grands travaux d'infrastructure prévus à Essen en 1994, renforcement de la recherche et développement, définition d'orientations communes pour la conduite des actions structurelles en faveur de l'emploi), **M. Maurice Ligot** a fait part des doutes émis par certains économistes sur l'effet positif pour l'emploi de la réduction du temps de travail, tandis que **Mme Nicole Catala** soulignait que la lutte contre le chômage relevait de la compétence des Etats et que **Mme Michèle Alliot-Marie** insistait sur la suppression, pour les entreprises et particulièrement pour les P.M.E., des obstacles à la création d'emplois.

Sur la dernière disposition, qui demande une consultation du Parlement avant le passage à la monnaie unique, **M. Jacques Myard**, approuvé par **Mme Nicole Catala**, a jugé qu'une simple consultation de l'Assemblée au titre de l'article 88-4 de la Constitution ne saurait suffire, le vote du Parlement lui semblant d'autant plus nécessaire que le Traité de Maastricht a été, depuis le référendum de 1992, sensiblement modifié.

A l'issue de ce débat, la Délégation a décidé de publier sans conclusions le rapport d'information sur le pacte de stabilité et de croissance.

ANNEXES

Annexe 1 :
**La chronologie de l'Union économique et monétaire, telle que
définie lors du Conseil européen de Madrid, en décembre 1995**

Date	Evénement
mai 1998	Décision par le Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement, de la liste des Etats membres qui participeront à l'euro dès le 1er janvier 1999.
1er janvier 1999	Fixation irrévocable des taux de conversion des monnaies nationales qui se fondent dans l'euro. Création de l'euro (troisième phase de l'UEM). Seules les banques et les places financières doivent basculer leurs opérations en euro.
1er janvier 2002	Emission des pièces et billets en euro et début de la période d'échange des pièces et billets nationaux.
1er juillet 2002 au plus tard	Fin de la période d'échange des pièces et billets.

Annexe 2 :
Actes communautaires relatifs au
« pacte de stabilité et de croissance »

Jusqu'au mois de mai 1997, le projet de « pacte de stabilité et de croissance » était composé de trois actes :

Acte	Procédure communautaire	Procédure à l'Assemblée nationale
<p>1- Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif au renforcement de la surveillance et de la coordination des situations budgétaires</p> <p>2- Proposition de règlement (CE) du Conseil visant à accélérer et clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs</p>	<p>Il s'agit de deux propositions de la Commission européenne, qui avait présenté une première version de ces textes le 16 octobre 1996.</p> <p>Le Conseil européen de Dublin de décembre 1996 avait approuvé, après amendements, les deux propositions de règlement, en renvoyant à un Conseil ultérieur pour une adoption formelle.</p> <p>La Commission européenne avait présenté une version modifiée de ces deux textes le 19 mars 1997.</p> <p>Le Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 a, à nouveau, approuvé les deux textes, en renvoyant à un Conseil ultérieur pour une adoption formelle.</p>	<p>Textes soumis à l'Assemblée nationale, en application de l'article 88-4 de la Constitution, le 23 octobre 1996, sous la référence E 719.</p> <p>Rapport d'information (n° 3153) de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté le 20 novembre 1996 par M. Maurice Ligot.</p> <p>Proposition de résolution (n° 3154) déposée le 20 nov. 1996 par M. Maurice Ligot, en qualité de rapporteur de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.</p> <p>Rapport (n° 3230) de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan fait le 12 décembre 1996 par M. Philippe Auberger, Rapporteur général.</p> <p>Résolution (TA 636) considérée comme définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 26 décembre 1996.</p>
<p>3- Proposition de résolution du Conseil européen sur le pacte de stabilité et de croissance</p>	<p>Il s'agit d'une proposition du Conseil du mois de mars 1997 qui a été adoptée par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997.</p> <p>L'ajout de ce troisième texte répondait à deux soucis : d'abord donner une valeur solennelle aux engagements pris, ensuite ne pas adopter de dispositions dans des actes de droit dérivé (règlements) qui iraient au delà du Traité de Maastricht.</p>	<p>Texte soumis à l'Assemblée nationale, en application de l'article 88-4 de la Constitution, le 8 avril 1997, sous la référence E 820.</p> <p>Rapport d'information (n° 3508) de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté le 21 avril 1997 par M. Robert Pandraud, Président de la Délégation.</p>

Ces trois textes, qui se complètent et sont indissociables, contiennent exclusivement des dispositions relative à la discipline budgétaire des Etats membres.

On peut se poser les questions de la nature juridique d'une « résolution du Conseil européen » et d'une éventuelle hiérarchie des normes entre cette résolution et les deux règlements. Une telle « résolution du Conseil européen » est plus un acte de caractère intergouvernemental que communautaire. d'ailleurs, un Conseil européen ne peut pas adopter d'acte de droit dérivé. Le texte même de la présente proposition de résolution, qui est divisé en trois parties prévoyant successivement des engagements des Etats membres, de la Commission européenne et du Conseil, fait penser à un accord inter-institutionnel, à mi-chemin entre une disposition du Traité et un acte de droit dérivé. On ne peut cependant pas établir de hiérarchie des normes juridiques entre ces textes, pour la raison que cette « résolution du Conseil européen » est un acte de nature plus politique que juridique.

A l'issue des négociations menées par le Président de la République et le Gouvernement français constitué après les élections du 1er juin 1997, le Conseil européen d'Amsterdam a adopté un quatrième acte :

4- Proposition de résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi	Il s'agit d'une proposition du Conseil du mois de juin 1997 qui a été adoptée par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997	Ce texte n'a pas été soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.
---	--	--

Cette deuxième proposition de résolution affirme que l'emploi est au premier plan des préoccupations politiques de l'Union. Elle propose plusieurs pistes pour développer la coordination des politiques économiques des Quinze, avec une meilleure prise en compte de l'emploi. Elle suggère d'examiner la réalisation de réseaux transeuropéens et de programmes de recherche et de développement et concentrer et amplifier l'action de la Banque européenne d'investissement (BEI) sur des mesures favorables à l'emploi.

En outre, le Gouvernement français a demandé et obtenu que soit posé, sur les deux résolutions du Conseil européen, en annexe aux conclusions de la présidence du Conseil européen d'Amsterdam, un « chapeau commun » dont la teneur suit :

« ANNEXE 1

RESOLUTIONS DU CONSEIL EUROPEEN SUR LA STABILITE, LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

« Le Conseil européen a adopté deux résolutions distinctes.

« La première énonce les engagements fermes pris par les Etats membres, la Commission et le Conseil en ce qui concerne la mise en oeuvre du Pacte de stabilité et de croissance. La seconde, qui porte sur la croissance et l'emploi, indique que les Etats membres, la Commission et le Conseil se sont fermement engagés à donner une nouvelle impulsion afin de maintenir résolument l'emploi au premier plan des préoccupations politiques de l'Union.

« Des politiques macro-économiques et budgétaires saines vont de pair avec une croissance forte et durable en termes de production et d'emploi. Les deux résolutions contribuent à la stabilité macro-économique, à la croissance et à l'emploi. »

Les deux résolutions du Conseil européen sont présentées à la suite de ce « chapeau commun », dans la même annexe.

Cette présentation permet à la France de dire que les deux résolutions, l'une sur les aspects budgétaires et l'autre sur les aspects économiques, font partie du même ensemble et sont d'égale importance. Elle permet également à l'Allemagne de dire que les deux résolutions sont distinctes et que l'on n'a pas renégocié à Amsterdam les trois textes relatifs aux aspects budgétaires (les deux propositions de règlement et la proposition de résolution du Conseil européen sur le pacte de stabilité et de croissance).