



Task-force
sur l'Union économique et monétaire

Dossier 3
(deuxième mise à jour)

La République fédérale d'Allemagne et l'UEM

Direction générale des Études
Division des affaires économiques

*Les avis exprimés dans le présent dossier sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement
la position du Parlement européen.*

Dans sa recommandation au Conseil, la Commission indique que l'Allemagne satisfait aux conditions mises à l'adoption d'une monnaie unique. Dans son rapport, l'IME fait remarquer que "de nouvelles mesures substantielles d'assainissement budgétaire sont nécessaires" pour abaisser à 60% le ratio de la dette publique.

Luxembourg, le 20 avril 1998

Sommaire

Introduction	3
I. Convergence économique	3
a) Stabilité des prix	4
b) Déficit public	5
c) Dette publique	8
d) Participation au mécanisme de change	10
e) Taux d'intérêt à long terme	11
f) Croissance économique, chômage et balance des opérations courantes	13
II. Convergence juridique	14
a) Ampleur des adaptations à apporter à la législation	14
b) Aperçu général et mesures législatives prises depuis 1994	14
c) Évaluation de la compatibilité	15
III. Le contexte politique	16
a) Le "recours euro"	16
b) Le gouvernement fédéral	17
c) La Bundesbank	18
d) L'Union chrétienne démocrate (CDU)	19
e) L'Union chrétienne sociale (CSU)	20
f) Le Parti libéral démocrate (FDP)	21
g) Le Parti social-démocrate allemand (SPD)	22
h) Alliance 90/Les Verts	23
i) Le Parti du socialisme démocratique (PDS)	24
j) Le débat au sein des universités	24
k) Industrie et commerce	26
l) Les syndicats	26
m) Les banques allemandes	27

Tableaux et graphiques

Tableau 1:	L'Allemagne et les critères de convergence	3
Tableau 2:	Inflation	4
Tableau 3:	Dynamique de la dette publique	9
Tableau 4:	Caractère soutenable de l'évolution de la dette	9
Tableau 5:	Écart du DEM par rapport à la monnaie médiane	11
Tableau 6:	Taux d'intérêt à long terme	12
Tableau 7:	Solde de la balance des opérations courantes	13
Graphique 1:	Indice national des prix à la consommation	5
Graphique 2:	Déficit public	6
Graphique 3:	Dette publique	8
Graphique 4:	Évolution des taux d'intérêt à long terme	12
Graphique 5:	Croissance économique réelle et taux de chômage	13

Auteurs: C. Ettlmayr, R. Schober et R. Beck

Rédaction: G.B. Patterson

Introduction

L'article 109 J du traité CE arrête la procédure et le calendrier de la prise de décisions concernant le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM). Après que le Conseil européen, réuni à Dublin le 13 décembre 1996, eut décidé qu'il n'existait pas une majorité d'États membres remplissant les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique, que la Communauté n'entrerait pas dans la troisième phase de l'UEM en 1997 et que la procédure prévue à l'article 109 J, paragraphe 4, du traité CE devrait être appliquée dès que possible en 1998, la Commission et l'IME ont présenté, le 25 mars 1998, leurs rapports respectifs sur la convergence. Conformément à l'article 109 J, paragraphe 1, du traité CE, la Commission et l'IME font rapport au Conseil *"sur les progrès faits par les États membres dans l'accomplissement de leurs obligations pour la réalisation de l'Union économique et monétaire"*. La disposition en question prévoit aussi que ces rapports examinent notamment si la législation nationale de chaque État membre, y compris les statuts de sa banque centrale, est compatible avec les articles 107 et 108 du traité CE et avec les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et si un degré élevé de convergence durable a été réalisé. À cette fin, il y a lieu, en vertu de l'article 109 J, paragraphe 1, d'analyser dans quelle mesure chaque État membre satisfait aux critères de convergence décidés en matière de stabilité des prix, de finances publiques, de stabilité des taux de change et de taux d'intérêt à long terme. Ces quatre critères ainsi que la période au cours de laquelle ils doivent être respectés sont précisés dans un protocole annexé au traité CE. Les rapports de la Commission et de l'IME doivent aussi prendre en compte l'évolution de l'écu, les résultats obtenus en matière d'intégration des marchés, la situation et l'évolution des balances des opérations courantes, l'évolution des coûts salariaux unitaires et d'autres indices des prix.

En vertu de l'article 109 J, paragraphe 2, premier tiret, le Conseil, sur la base de ces rapports et statuant sur recommandation de la Commission, doit évaluer, pour chaque État membre, s'il remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique; il doit transmettre ses conclusions au Conseil qui se réunira, au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, le 2 mai 1998 à Bruxelles; en vertu de l'article 109 J, paragraphe 4, ce dernier devra, compte tenu de l'avis du Parlement européen, confirmer quels sont les États membres qui remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique.

I. Convergence économique

Tableau 1: l'Allemagne et les critères de convergence (1995-1998)

	Inflation	Déficit budgétaire en % du PIB	Dettes publique en % du PIB	Taux nominal à long terme
1995	1,8	3,3	58,0	6,9
1996	1,5	3,4	60,4	6,2
1997	1,4*	2,7	61,3	5,6*
1998 (Prévisions)	1,7	2,5	61,2	

* Février 1997 - janvier 1998.

Sources: rapports de la Commission et de l'IME sur la convergence, mars 1998.

Comme il ressort du tableau 1, l'Allemagne a satisfait aux critères nominaux de convergence. Elle a donc manifestement satisfait aux critères fixés en matière d'inflation, de taux d'intérêt à long terme et de déficit des administrations publiques. En revanche, le ratio dette publique/PIB était supérieur à la valeur de référence de 60% et, en 1997, a continué d'augmenter. Dans ce cas, le critère "dette publique" ne peut être considéré comme rempli que si le rapport entre la dette publique et le PIB *"diminue suffisamment et (...) s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant"* (article 104 C, paragraphe 2, point b).

a) Stabilité des prix

Le critère de la stabilité des prix est défini à l'article 109 J, paragraphe 1, premier tiret: *"la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix; cela ressortira d'un taux d'inflation proche de celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix"*.

Le protocole n° 6 sur les critères de convergence précise l'article 109 J, paragraphe 1. L'article premier de ce protocole prévoit ce qui suit: *"Le critère de stabilité des prix (...) signifie qu'un État membre a un degré de stabilité des prix durable et un taux d'inflation moyen, observé au cours d'une période d'un an avant l'examen, qui ne dépasse pas de plus de 1,5% celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. L'inflation est calculée au moyen de l'indice des prix sur une base comparable, compte tenu des différences dans les définitions nationales."*

Pour évaluer la stabilité des prix et la convergence des taux d'inflation dans les États membres, la Commission s'est fondée sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), disponible depuis peu, qui constitue une base d'évaluation plus fiable et assurant une meilleure comparabilité que les indices nationaux des prix à la consommation. Dans son rapport, elle utilise les définitions opérationnelles suivantes: le taux d'inflation annuel moyen de chaque État membre a été mesuré par la variation en pourcentage du IPCH moyen des douze derniers mois par rapport à l'indice moyen des mois précédents. Aux fins de ce rapport, la valeur de référence a été calculée en prenant la moyenne arithmétique non pondérée des taux d'inflation moyens des trois pays présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix, plus 1,5 point de pourcentage.

Tableau 2: Inflation (mesurée par la variation du IPCH en %)

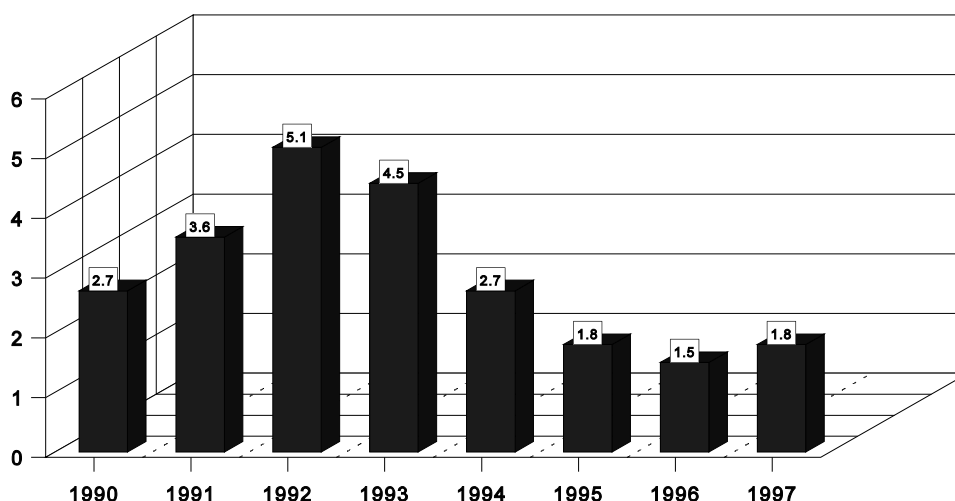
	1996	1997	Novembre 97	Décembre 97	Janvier 98	Février 97 - janvier 98
Inflation IPCH	1,2	1,5	1,4	1,4	0,8	1,4
Valeur de référence	2,5	2,7	-	-	-	2,7

Source: Rapport de l'IME sur la convergence, mars 1998.

Au cours de la période de référence (février 1997 - janvier 1998), l'Allemagne a connu une très bonne stabilité des prix. Le taux d'inflation s'est établi en moyenne à 1,4%, soit bien en-deçà de la valeur de référence de 2,7%. Il en a été de même pour l'ensemble de l'année 1997. En 1996, l'IPCH s'élevait à 1,2% en moyenne (voir tableau 2). Depuis décembre 1996, période pour laquelle une valeur de référence peut être calculée, l'Allemagne a constamment satisfait aux critères en matière d'inflation.

Étant donné que les séries chronologiques d'IPCH ne couvrent qu'une période limitée, les dernières évolutions en matière d'inflation ne peuvent être analysées dans une optique à moyen terme. Pour évaluer l'évolution du niveau des prix pendant la deuxième phase de l'UEM, on analyse donc les tendances à moyen terme sur la base de l'indice des prix à la consommation. Rétrospectivement, il apparaît que, en Allemagne, l'inflation ainsi mesurée présente une tendance à la baisse depuis 1992, après avoir commencé par augmenter à la suite de la réunification intervenue au début des années 90 (graphique 1). Elle a atteint un point culminant de 5,1% en 1992. Au cours des années suivantes, l'inflation a été sur une pente descendante, revenant à moins de 2% en 1995 et après.

Graphique 1: Indice national des prix à la consommation (variation annuelle en %)



Source: Rapport de l'IME sur la convergence, mars 1998.

b) Déficit public

Conformément à l'article 109 J, paragraphe 1, deuxième tiret, un État membre est considéré comme respectant le critère relatif au caractère soutenable de la situation des finances publiques lorsque sa "situation budgétaire (...) n'accuse pas de déficit public excessif au sens de l'article 104 C, paragraphe 6". En son article 2, le protocole n° 6 précise ce qui suit: "Le critère de situation des finances publiques, visé à l'article 109 J, paragraphe 1, deuxième tiret, du traité signifie qu'un État membre ne fait pas l'objet, au moment de l'examen, d'une décision du Conseil visée à l'article 104 C, paragraphe 6, du traité concernant l'existence d'un déficit excessif dans l'État membre concerné".

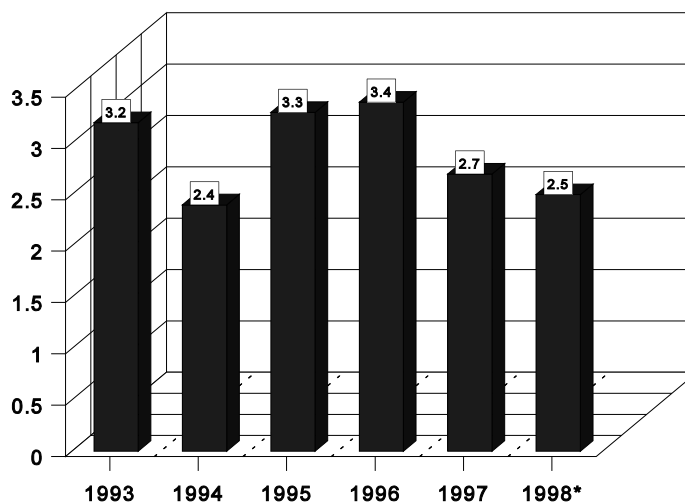
En vertu de l'article 104 C, paragraphe 2, la Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base de deux critères: le rapport déficit public/PIB et le rapport dette publique/PIB.

Il est hors de doute que le critère en matière de déficit est satisfait lorsque le déficit public ne dépasse pas la valeur de référence de 3% du PIB pendant l'année "en cours" (dans le cas du présent examen, 1997) ni pendant l'année "prévue" (1998). Dans le cas où le déficit dépasse la valeur de référence, le critère en matière de déficit n'est pas satisfait, à moins, comme le prévoit l'article 104 C, paragraphe 2, point a,

- 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".

Par rapport à la plupart des autres États membres, la situation des finances publiques allemandes était relativement favorable au début de la deuxième phase de l'UEM. Malgré la récession, le déficit public n'était que de 3,2% du PIB en 1993 et les résultats, dans ce domaine, se sont même révélés meilleurs que prévu en 1994, le déficit tombant alors à 2,4% du PIB. Cependant, la situation s'est dégradée les deux années suivantes, lorsque le déficit, dépassant les prévisions initiales du gouvernement, est remonté à 3,3% du PIB en 1995, puis à 3,4% en 1996 (graphique 2).

Graphique 2: Déficit public (toutes administrations, en % du PIB)



* Budgets économiques du printemps 1998

Source: Rapport de la Commission sur l'état de la convergence, mars 1998

Dans les deux cas, la croissance du PIB nominal s'avérant inférieure aux prévisions, les recettes fiscales ont été surestimées. En outre, les changements fréquents dont ont fait l'objet plusieurs réglementations fiscales allemandes au cours des années précédentes ont rendu plus difficile l'estimation de ces recettes. Une dégradation imprévue du solde de la sécurité sociale s'est d'abord produite en 1995, tandis qu'en 1996, c'est presque exclusivement l'augmentation du déficit de l'administration fédérale qui a entraîné l'aggravation du déficit des administrations publiques.

Cette détérioration des finances publiques a cessé en 1997, avec le retour du déficit à 2,7% du PIB. Les dépenses budgétaires, cette année-là, sont restées largement maîtrisées: dépenses de sécurité sociale, emploi dans la fonction publique et dépenses de fonctionnement ont été pratiquement stabilisés, et de nouvelles économies opérées dans les transferts aux entreprises et les investissements de l'État. Le budget a été gelé en milieu d'année, renforçant le contrôle du ministère des finances sur les grands postes de dépenses, et ce resserrement a été encore durci à la fin de l'année. La forte hausse du chômage en 1997 a, semble-t-il, légèrement moins affecté le déficit que prévu, cette hausse résultant en partie d'un désengagement de l'État de dispositifs en faveur de l'emploi dans les nouveaux Länder. Les paiements d'intérêts par les fonds spéciaux chargés de la gestion des dettes liées à l'unification, par exemple le *Fonds pour l'unité allemande* ou le *Fonds de remboursement de la dette* se sont également avérés inférieurs aux prévisions. En revanche, les recettes sont restées caractérisées par des manques à gagner importants et inattendus, imputables en partie à un recours plus important que prévu des particuliers et des entreprises aux abattements fiscaux.

Dans la majeure partie de la période considérée, la conjoncture a influé défavorablement sur le déficit public. Cependant, la nette aggravation de ce déficit en 1995 ne peut être attribuée que dans une certaine mesure à la détérioration des conditions économiques. Quant au recul du déficit public entre 1996 et 1997, il s'explique par un resserrement budgétaire discrétionnaire, tandis que la contribution de la conjoncture à la situation budgétaire est restée pratiquement inchangée.

Afin d'adapter le système de comptabilité nationale aux règles du SEC-1979, les hôpitaux publics ont été reclassés en dehors du secteur public en 1997, ce qui a entraîné une révision à la baisse du déficit public d'environ 0,1 point de pourcentage du PIB, tant en 1996 qu'en 1997, et même plus importante les années précédentes.

Selon les prévisions des services de la Commission, le déficit continuera de régresser en 1998, tombant à 2,5% du PIB. Les transferts aux entreprises et les investissements publics devraient rester sous contrôle, et les transferts aux ménages et la consommation publique pourraient s'accroître légèrement. En outre, le taux normal de TVA passera de 15% à 16% en avril 1998, ce qui permettra de couvrir le déficit du régime des pensions de la sécurité sociale. Enfin, l'abaissement de l'impôt de solidarité de 7,5% à 5,5% ne devrait avoir que peu d'effets. Le déficit corrigé des variations cycliques restera inférieur au déficit effectif en 1998.

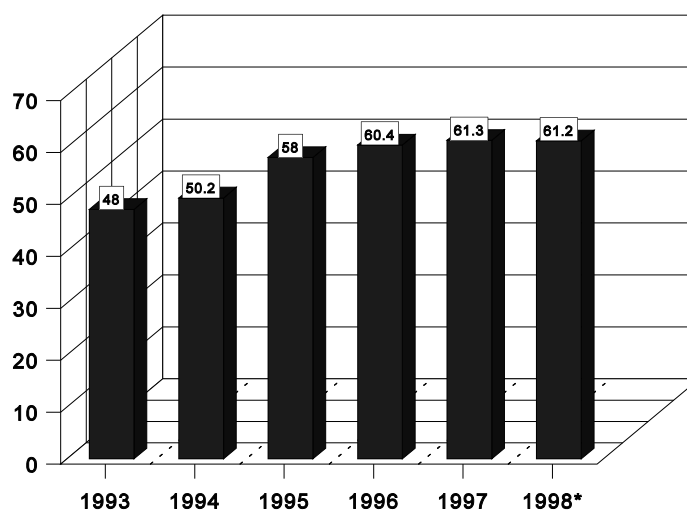
Le programme de convergence révisé soumis par les autorités allemandes en janvier 1997 prévoit que le déficit des administrations publiques continuera de baisser progressivement au cours de la période 1998-2000, pour atteindre 1,5% du PIB en l'an 2000. La stratégie budgétaire du gouvernement, telle qu'elle est exposée dans ce programme, consiste à réduire le niveau des dépenses, des prélèvements fiscaux et des cotisations de sécurité sociale, tout en s'efforçant de réduire le déficit public. L'objectif est de ramener, d'ici à l'an 2000, le ratio des dépenses à son niveau

d'avant l'unification du pays, soit 46% du PIB. Ce résultat devrait être atteint en maintenant le taux de croissance nominal des dépenses des administrations publiques à 2 points en-dessous de celui du PIB nominal prévu.

c) Dette publique

Dans le cas où le rapport dette publique/PIB ne dépasse pas la valeur de référence de 60%, il est clair que le critère relatif à la dette est respecté. Mais ce critère peut également être considéré comme rempli lorsque le rapport dette/PIB dépasse la valeur de référence, dès qu'il est estimé, conformément à l'article 104 C, paragraphe 2, point b, "(...) que ce rapport (...) diminue suffisamment et (...) s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant".

Graphique 3: Dette publique
(dette brute consolidée de toutes les administrations, en % du PIB)



* Budgets économiques du printemps 1998

Source: Rapport de la Commission sur l'état de la convergence, mars 1998.

Durant la période 1993-1997, le ratio de la dette publique a augmenté de plus de 13 points de pourcentage du PIB, passant de 48,0% du PIB en 1993 à 61,3% en 1997. Ce gonflement de la dette résulte principalement de la reprise par l'État, en 1994, de la dette des chemins de fer allemands, soit un montant équivalent à 2,0% du PIB, ainsi que de la prise en charge, en 1995, des dettes - liées à l'unification - de la *Treuhandanstalt* et des sociétés de construction de logements sociaux dans les nouveaux Länder, soit l'équivalent de 6,6% du PIB.

Tableau 3: Dynamique de la dette publique (en % du PIB)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Variation du ratio de la dette:	3,9	2,2	7,8	2,4	0,8	-0,1
- Contribution du solde primaire	-0,1	-1,0	-0,5	-0,3	-1,1	-1,2
- Contribution des intérêts et de la croissance du PIB nominal	2,1	1,0	1,9	2,3	2,1	1,5
Ajustements stocks-flux	1,9	2,2	6,4	0,4	-0,1	-0,4
Ratio de la dette publique	48,0	50,2	58,0	60,4	61,3	61,2

* Budgets économiques du printemps 1998.

Source: *Rapport de la Commission sur l'état de la convergence, mars 1998.*

En 1996, le ratio de la dette publique a, pour la première fois, légèrement dépassé la valeur de référence de 60% du PIB et a continué d'augmenter l'année suivante, mais plus modérément. L'excédent primaire enregistré en 1997 n'a pas suffi à inverser cette tendance, bien que les recettes tirées des privatisations et d'autres opérations aient plus que compensé l'accroissement de la dette résultant des nouvelles reprises de dettes d'organismes est-allemands, d'un montant équivalant à 0,3% du PIB, et l'accumulation d'actifs financiers par les fonds de sécurité sociale (voir tableau 3).

En 1998, un retournement de tendance devrait s'opérer, le ratio de la dette baissant, selon les prévisions de la Commission, de 0,1 point de pourcentage, pour tomber à 61,2% du PIB. Le programme de convergence présenté en janvier 1997 table ensuite sur un recul marginal de ce ratio, qui restera néanmoins légèrement supérieur à 60% jusqu'à l'an 2000. Dans son rapport sur l'état de la convergence, la Commission fait, de l'évolution de la dette, une analyse d'où il ressort que, en 2001, le ratio de la dette devrait tomber en-dessous de 60% (cf. tableau 4).

Tableau 4: Caractère soutenable de l'évolution de la dette

Ratio de la dette publique en 1997 (en % du PIB)	Variation du ratio de la dette 1996 - 1997 (en % du PIB)	Solde primaire effectif en 1997 (en % du PIB)	Solde primaire nécessaire à la stabilisation de la dette en 1997 (en % du PIB)	Écart à combler pour stabiliser la dette* en 1997 (en % du PIB)	Nombre d'années nécessaire pour ramener le ratio de la dette au-dessous de 60% du PIB**	Année où le ratio de la dette tombera au-dessous de 60% du PIB**
61,3	0,8	1,1	2,1	1,0	4	2001

* Un signe négatif indique que le solde primaire effectif est suffisant pour faire baisser le ratio de la dette en 1997.

** Les calculs ont été effectués comme suit: budgets économiques du printemps 1998 pour le ratio de la dette jusqu'en 1999, et projections pour les années ultérieures, les taux d'intérêt sur la dette publique étant fixés à un niveau commun de 6%, les taux d'inflation à 2%, les ajustements stocks-flux à zéro, et les taux de croissance réelle du PIB tendanciel et les soldes primaires étant supposés constants aux niveaux prévus pour chaque État membre en 1999.

Source: *rapport de la Commission sur l'état de la convergence, mars 1998.*

Dans son rapport sur la convergence, l'IME donne un avertissement: une amélioration considérable de la situation du déficit ainsi qu'une consolidation continue s'imposent d'urgence non seulement dans la perspective de l'objectif à moyen terme du "pacte de stabilité et de croissance", qui s'appliquera à compter de 1999 et qui postule un budget pratiquement en équilibre, voire excédentaire, mais aussi dans le contexte d'une situation démographique qui va se dégrader au cours des premières décennies du siècle prochain. Ainsi, le rapport personnes âgées de plus de 65 ans/personnes âgées de 15 à 65 ans passera de 23,8% en l'an 2000 à 49,2% en 2030, avec, pour conséquence, des engagements budgétaires croissants en termes de pensions.

L'événement exceptionnel qu'a représenté l'unification allemande en 1990 continue d'avoir un retentissement profond non seulement sur l'économie allemande, mais aussi sur les finances publiques du pays. Le transfert de ressources financières des anciens aux nouveaux Länder grève toujours lourdement le budget de l'État: en termes nets, ce transfert a représenté environ 4% du PIB chaque année durant la période 1991-1997. Les paiements d'intérêt sur les dettes liés à l'unification ont eu, eux aussi, une incidence négative non négligeable sur le déficit public - ils représenteraient quelque 0,6% du PIB en 1997 -, ce qui a nécessairement majoré le ratio de la dette publique. Ces coûts budgétaires de l'unification expliquent les déficits publics des dernières années. En outre, sans les reprises de dettes liées à l'unification, le ratio d'endettement en Allemagne serait largement inférieur à la valeur référence de 60% du PIB.

Malgré la charge lourde et persistante que l'unification représente pour ses finances publiques, l'Allemagne a réduit son déficit public en 1997 et l'a ramené au-dessous de la valeur de référence. Une nouvelle baisse du déficit est attendue en 1998. La ratio de la dette publique, pour sa part, a augmenté durant la deuxième phase jusqu'à franchir la barre de 60% du PIB en 1996. Cette hausse s'est poursuivie en 1997, mais à un rythme moins rapide, et la valeur de référence n'a été que légèrement dépassée. Selon les prévisions, le ratio de la dette diminuera en 1998 avant de repasser rapidement sous le seuil de référence. Compte tenu de cette évolution, la Commission considère que le déficit excessif a été corrigé et que ce problème n'existe plus en Allemagne. Elle recommande par conséquent au Conseil d'abroger sa décision constatant l'existence d'un déficit excessif dans ce pays.

d) Participation au mécanisme de change

L'article 109 J, paragraphe 1, troisième tiret, du traité CE définit le critère du taux de change comme *"le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre"*.

L'article 3 du protocole n° 6 précise ce qui suit:

"Le critère de participation au mécanisme de change du système monétaire européen, visé à l'article 109 J, paragraphe 1, troisième tiret, du traité signifie qu'un État membre a respecté les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen sans connaître de tensions graves pendant au moins les deux dernières années précédant l'examen. Notamment, l'État membre n'a, de sa propre initiative, pas dévalué le taux central bilatéral de sa monnaie par rapport à la monnaie d'un autre État membre pendant la même période."

La Commission applique un cadre opérationnel qui doit permettre de vérifier qu'une monnaie a participé au mécanisme de change (MCE) depuis les deux dernières années au moins et d'apprécier le comportement des taux de change. La période de deux ans prise en considération va de mars 1996 à février 1998. Le comportement d'une monnaie à l'intérieur du MCE est apprécié en fonction de la valeur de référence de la monnaie médiane au sein de la grille du MCE. La variabilité du taux de change d'une monnaie est mesurée sur la base d'une marge de fluctuation de +/- 2,25% autour de son taux central vis-à-vis de la monnaie médiane. La fourchette ainsi définie correspond aux marges de fluctuation étroites initiales du mécanisme de change, mais permet des écarts de plus de 2,25% vis-à-vis des taux de change des autres monnaies du MCE. On voit donc que le recours à la monnaie médiane *"semble être le choix le mieux adapté au fonctionnement actuel du mécanisme de change, après l'élargissement des marges de fluctuation à +/- 15% en 1993"*.

De mars 1996 à février 1998, la situation au sein du SME a été, d'une manière générale, assez stable. La majorité des monnaies communautaires se sont échangées entre elles dans des marges étroites. Le mark allemand (DEM) participe au MCE depuis le 13 mars 1978, c'est-à-dire depuis beaucoup plus de deux ans. Le tableau 5 montre que, pendant la période considérée, le DEM s'est caractérisé par une volatilité faible et en diminution. Il s'est coté à l'intérieur d'une marge de +0,34 à -0,46% au plus haut de son taux central vis-à-vis de la monnaie médiane de la grille des parités, de sorte que, à aucun moment, il n'a dépassé la marge de +/-2,25%. Pendant la période considérée, l'Allemagne n'a pas dévalué le taux central bilatéral de sa monnaie par rapport à une autre monnaie participant au MCE. Le DEM a donc satisfait au critère du taux de change.

Tableau 5: Écart du DEM par rapport à la monnaie médiane
(mars 1996 - février 1998, données journalières)

Moyenne (%)	Moyenne des valeurs absolues (%)	Maximum (%)	Minimum (%)	Écart type	Jours à -2,25% Nombre
-0,13	0,14	0,34	-0,46	0,12	0

Source: rapport de la Commission sur l'état de la convergence, mars 1998.

e) Taux d'intérêt à long terme

L'article 109 J, paragraphe 1, quatrième tiret, du traité CE fait référence au *"(...) caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre et de sa participation au mécanisme de change du système monétaire européen, qui se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme"*.

L'article 4 du protocole n° 6 sur les critères de convergence apporte quelques précisions à ce sujet. Cet article est libellé comme suit:

"Le critère de convergence des taux d'intérêt, (...) au cours d'une période d'un an précédant l'examen, signifie qu'un État membre a eu un taux d'intérêt nominal moyen à long terme qui n'excède pas de plus de 2% celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. Les taux d'intérêt sont calculés sur la base d'obligations d'État à long terme ou de titres comparables, compte tenu des différences dans les définitions nationales".

Tableau 6: Taux d'intérêt à long terme (pourcents)

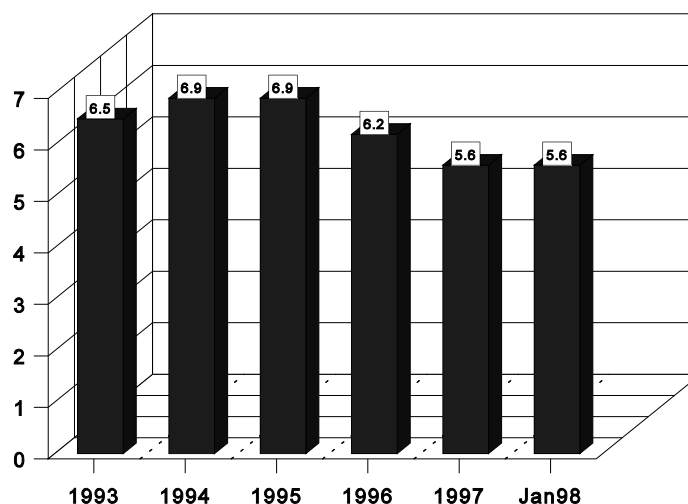
	1996	1997	Novembre 1997	Décembre 1997	Janvier 1998	Février 1997 - janvier 1998
Taux d'intérêt à long terme	6,2	5,6	5,6	5,3	5,1	5,6
Valeur de référence	9,1	8,0	-	-	-	7,8

Source: Rapport de l'IME sur la convergence, mars 1998.

Sur la période de référence (février 1997-janvier 1998), les taux d'intérêt à long terme se sont établis en Allemagne à 5,6% en moyenne, se situant ainsi bien au-dessous de la valeur de référence de 7,8% fixée pour ce critère sur la base des rendements à long terme dans les trois pays présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. Cela a également été le cas pour l'année 1997 dans son ensemble, et aussi pour 1996 (voir tableau 6).

L'évolution des taux d'intérêt à long terme depuis le début des années 90 apparaît au graphique 4. Durant cette période, on a observé un écart relativement étroit et le plus souvent négatif entre les taux à long terme en Allemagne et ceux qui prévalaient dans les pays de l'Union européenne affichant les taux de rendement obligataires les plus bas. Les principaux facteurs à l'origine de cette tendance sont liés au fait que les impulsions inflationnistes consécutives à l'unification allemande ont été contenues et que le rythme de hausse des prix est devenu relativement modéré.

Grafiqne 4: Évolution des taux d'intérêt à long terme
(Moyennes sur 12 mois)



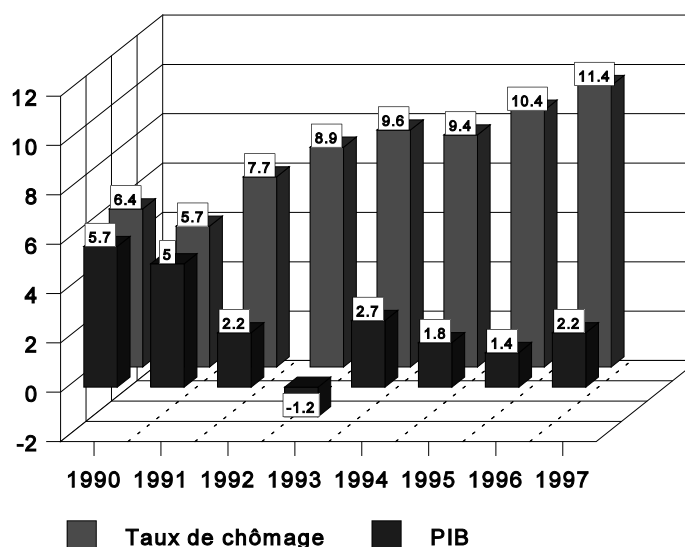
* Moyenne pour la période de février 1997 - janvier 1998

Source: Rapport de la Commission sur l'état de la convergence, mars 1998.

f) Croissance économique, chômage et balance des opérations courantes

Dans son rapport sur la convergence, l'IME reconnaît les efforts réalisés par l'Allemagne pour assouplir son économie et, en particulier, les marchés du travail. Cependant, le niveau du chômage reste élevé. Après l'effondrement économique de 1993, au moment où la production a baissé de 1%, le ralentissement économique a repris et, l'année dernière, se situait à 2,2% (voir graphique 5).

Graphique 5: Croissance économique réelle et taux de chômage (en %)



Source: rapport de l'IME sur la convergence, mars 1998.

En 1991, à la suite de la réunification, le solde de la balance des paiements courants de l'Allemagne a été négatif. Récemment, ces déficits se sont amoindris, ce qui a freiné la détérioration de la situation des avoirs extérieurs nets de l'Allemagne.

Tableau 7: Solde de la balance des opérations courantes (en % du PIB)

1993	1994	1995	1996	1997	1998*
-1,1	-1,5	-1,4	-1,2	-0,6	0,1

* Budgets économiques du printemps 1998.

Source: rapport de la Commission sur l'état de la convergence, mars 1998.

II. Convergence juridique

a) Ampleur des adaptations à apporter à la législation

Aux termes de l'article 109 J, paragraphe 1, deuxième phrase du traité CE, les rapports établis sur la base de cet article doivent également examiner *"si la législation nationale de chaque État membre, y compris les statuts de sa banque centrale nationale, est compatible avec les articles 107 et 108 du présent traité et avec les statuts du SEBC"*. La compatibilité doit notamment être garantie du point de vue des objectifs des banques centrales nationales (BCN) et de leur indépendance et concernant les dispositions relatives à l'inclusion des BCN dans le SEBC et d'autres questions monétaires. Les États membres doivent avoir harmonisé leur législations nationales au plus tard à la date d'institution de la Banque centrale européenne (BCE).

b) Aperçu général et mesures législatives prises depuis 1994

Le droit applicable à la banque centrale allemande est défini dans la loi de 1957 sur la Bundesbank et dans les statuts de la Bundesbank de 1958, dans leur version amendée respective. Avant que ne débute la deuxième phase de l'UEM, la loi sur la Bundesbank accordait déjà à la banque centrale un degré relativement élevé d'indépendance.

Les dispositions fondamentales de la loi de 1957 sont les suivantes: la banque a pour principal objectif de garantir la monnaie; la banque n'est pas soumise aux ordres du gouvernement dans l'exercice de ses prérogatives. Les décisions de politique monétaire sont actuellement prises par le conseil de la banque centrale, auquel siègent, outre le président et le vice-président de la banque, jusqu'à six autres membres du directoire et les présidents des banques centrales des Länder.

Dans la perspective de l'UEM, la loi sur la Bundesbank a été modifiée en décembre 1997 par une sixième loi amendant la loi sur la banque centrale allemande. Cette loi concerne les domaines suivants:

Objectifs

Le nouveau libellé de l'article 3 qui prévoit désormais: *"la Banque fédérale allemande ... contribue à l'accomplissement de sa mission (le SEBC) dans le but principal de garantir la stabilité des prix ..."* a adapté les missions et les objectifs de la banque .

La disposition de l'article 12 qui concerne l'engagement de la Bundesbank à soutenir la politique économique générale du gouvernement fédéral a été modifiée, de sorte que cela ne se produise que si la mission de la Bundesbank dans le cadre du SEBC l'autorise.

Indépendance

La durée minimale du mandat du président et des autres membres du conseil de la banque centrale a été portée à cinq ans. Le droit du gouvernement fédéral de demander un report maximal de deux semaines des décisions du conseil de la banque centrale a été suspendu.

Inclusion dans le SEBC et autres dispositions

L'article 6 a été modifié de telle sorte que, pour l'accomplissement des missions du SEBC, le conseil de la banque centrale agisse conformément aux orientations et aux instructions de la BCE.

Les dispositions relatives au droit, dont jouit la Bundesbank dans le cadre de sa politique monétaire, de fixer des taux d'intérêt et de relever les réserves minimales ont été suspendues. Les dispositions relatives à l'émission de billets de banque et à la participation aux instances monétaires internationales ont été modifiées de manière à respecter les compétences de la BCE dans ce domaine.

Calendrier

La plupart des dispositions de la sixième loi modifiant la loi sur la Bundesbank entreront en vigueur à partir du jour où l'Allemagne participera à la troisième phase de l'UEM conformément à l'article 109 J du traité CE. Les dispositions concernant l'indépendance de la banque sont toutefois entrées en vigueur dès le 31 décembre 1997, le jour suivant la promulgation de la loi.

c) Évaluation de la compatibilité

La législation allemande est compatible avec les exigences du traité CE et des statuts de la BCE.

III. Le contexte politique

a) Le "recours euro"

Le 12 janvier 1998, quatre personnalités, MM. Schachtschneider, spécialiste de droit constitutionnel, Nölling, banquier, et Hankel et Starbatty, économistes, ont déposé devant le Tribunal constitutionnel fédéral un recours de 352 pages et une demande de décision provisoire. Les plaignants invoquent une violation de leur garantie de propriété relevant de l'article 14, paragraphe 1, de la Loi fondamentale. Si un État membre provoque une inflation (cf. voir la décision relative à la participation à l'Union monétaire), alors cela relève du champ d'application de l'article 14 de la Loi fondamentale.

La Deuxième chambre du Tribunal constitutionnel fédéral a rejeté à l'unanimité ce recours qu'elle juge manifestement non fondé. Sa décision peut être résumée comme suit:

*"La participation de l'Allemagne à l'Union monétaire est prévue dans le traité de Maastricht et fondamentalement permise par les articles 23 et 88, deuxième phrase, de la Loi fondamentale ... Le traité de Maastricht définit la mesure de l'exécution de ces consignes juridiques, notamment la décision relative aux États participant à l'Union monétaire, ainsi que la procédure de passage à la troisième phase de l'Union monétaire. Il ouvre à cet égard des possibilités d'évaluation et de pronostic économiques et politiques. Le gouvernement fédéral et le parlement sont conjointement garants de la propriété de l'argent. Le propriétaire n'obtient cependant pas le droit de faire contrôler quant au fond cette décision de coresponsabilité parlementaire dans le cadre de la procédure de recours constitutionnel."*¹

Par ce jugement, la demande de décision provisoire se trouve en même temps réglée. L'exposé des motifs est rédigé comme suit:

"Le gouvernement fédéral, le Bundestag et le Bundesrat contribuent par leur mandat à la création de l'Union monétaire en tant qu'espace de stabilité et donc à la satisfaction des exigences visées à l'article 88, paragraphe 2, de la Loi fondamentale, ainsi qu'à la garantie juridique de la propriété de l'argent et, dans cette mesure, au respect de l'article 14, paragraphe 1, de la Loi fondamentale. Les plaignants méconnaissent cependant la portée de l'exigence du droit fondamental lorsqu'ils veulent, en invoquant l'article 14 de la Loi fondamentale, contraindre les organes politiquement responsables à assurer différemment la stabilité de l'Union monétaire européenne et à retarder le début de cette union. Dans la mesure où le gouvernement fédéral et le parlement doivent étudier et évaluer les données économiques, observer les phénomènes et prévoir leur évolution ultérieure et donc établir un pronostic individuel pour les États membres candidats et un pronostic global pour la stabilité de l'Union monétaire projetée, et qu'ils doivent enfin agir sur la convergence juridique dans la Communauté et les ordres juridiques des États membres, les décisions à prendre dans ce domaine ne peuvent être évaluées à l'échelle individuelle d'un droit fondamental. Les organes politiques qui sont responsables de l'analyse globale des évolutions générales et peuvent

¹Loi constitutionnelle fédérale, communiqué de presse n° 33/98 du 2 avril 1998.

*contrôler et corriger leurs décisions en fonction de ces évolutions doivent en assumer la responsabilité.*¹²

b) Le gouvernement fédéral

Depuis 1982, un gouvernement de coalition formé des partis CDU/CSU et FDP et dirigé par le chancelier fédéral Helmut Kohl (CDU) exerce le pouvoir en Allemagne. Le gouvernement fédéral allemand soutient l'instauration d'une monnaie européenne commune:

*Le gouvernement fédéral fera tout ce qu'il peut pour que l'euro soit instauré à la date fixée et pour qu'il soit une monnaie durablement stable*³.

Le chancelier fédéral va même jusqu'à lier son destin politique à l'introduction de l'euro. Il est d'avis que l'instauration d'une monnaie commune constitue également une décision quant à l'avenir, car une Union monétaire garantit la paix en Europe et crée une identité européenne:

*L'Union économique et monétaire est la pierre angulaire d'un ordre pacifique européen. Une monnaie européenne stable peut représenter pour les citoyens européens le signe concret de leur alliance. Car l'Europe a besoin de symboles créateurs d'identité. L'euro est la base permettant de garantir durablement la stabilité économique et, partant, politique en Europe*⁴.

Outre les raisons politiques, une série d'avantages économiques plaident également en faveur de l'euro: il achèvera la réalisation du marché intérieur:

*en éliminant les distorsions de concurrence résultant de taux de change excessivement fluctuants, en supprimant les taxes sur les échanges, en améliorant la transparence des prix, en assurant la sécurité de la programmation et du calcul des coûts ainsi que la stabilité.*⁵

Eu égard aux préoccupations et aux craintes suscitées en Allemagne par l'inflation, le gouvernement fédéral s'efforce de garantir par tous les moyens la stabilité de la nouvelle monnaie. Un exemple en est le pacte de stabilité conclu à l'initiative de l'Allemagne.

L'actuel ministre des Finances allemand, Theo Waigel (CSU), voit dans les traités en vigueur la garantie suffisante d'une monnaie destinée à être aussi stable que le mark⁶. Son secrétaire d'État Jürgen Stark souligne que l'euro représente:

²Tribunal constitutionnel fédéral, communiqué de presse n° 33/98 du 2 avril 1998.

³Discours du chancelier fédéral lors de la discussion sur le budget au Bundestag (parlement fédéral allemand), du 10 septembre 1997.

⁴Internet: <http://www.bundesregierung.de/inland/umschau/1996/su96080501.html>.

⁵Internet: <http://www.bundesregierung.de/inland/umschau/1996/su96080501.html>.

⁶<http://www.europarl.de/euro/waigel.htm>.

*une véritable alternative au dollar en tant que monnaie d'investissement et de réserve internationale et y voit la réponse stratégique de l'Europe à la mondialisation des marchés financiers et à l'interdépendance croissante entre les pays industriels*⁷.

L'euro doit être le mark du XXI^e siècle.

Le Président de la RFA, Roman Herzog, est également un partisan de la monnaie commune. Il partage l'analyse faite par le chancelier Kohl des conséquences négatives d'une Union monétaire non entièrement achevée. Il a prophétisé, dans un discours prononcé le 10 octobre 1995 devant le Parlement européen, que, si tel était le cas, on assisterait à une course à la dévaluation, à une déflation, à des guerres commerciales, à un retour du protectionnisme et à une renationalisation⁸.

c) La Bundesbank

Le 27 mars 1998, le Président de la Bundesbank, M. Tietmeyer, a présenté au gouvernement de Bonn l'avis de la banque centrale allemande concernant la convergence dans l'Union européenne. En vertu de cet avis, l'entrée dans l'UEM, le 1^{er} janvier 1999, est défendable sur le plan de la stabilité. Certains pays ne sont toutefois pas encore parvenus à lever les doutes considérables posés par la stabilité à long terme de leur situation financière. La Belgique et l'Italie devraient donc obligatoirement s'engager à réduire encore de façon substantielle leur endettement⁹.

La Bundesbank fait l'éloge des progrès réalisés en matière de convergence des taux d'inflation, des taux d'intérêt à long terme et de la stabilité des taux de change. En même temps, elle constate toutefois que l'expérience de taux d'enchérissement peu élevés est encore très récente dans quelques pays. Il reste à espérer qu'il s'y établisse une culture de la stabilité. En outre, il convient de songer que la régression des augmentations de prix dans de nombreux États membres s'est produite sur la toile de fond d'un chômage élevé. La convergence des taux d'intérêt a en partie été accélérée par les espoirs fondés par le marché sur la participation de certains pays.

Bien que dans la plupart des États membres le déficit budgétaire ait été inférieur à 3% l'année passée, il subsisterait encore des doutes considérables concernant la capacité de quelques pays à parvenir à une convergence suffisante. Dans ce contexte, la Bundesbank fait remarquer que l'Italie et la France, par exemple, n'ont réussi à réduire leur déficit budgétaire que grâce à une série de mesures individuelles. La Bundesbank rejoint sur ce point l'Institut monétaire européen qui estime que le déficit de l'Italie en 1997 aurait été supérieur d'environ 1 point et celui de la France de 0,6 point si ces mesures n'avaient pas été prises. En outre, la diminution des taux d'intérêt sur les marchés des capitaux a contribué de façon décisive à ce que onze pays enregistrent un déficit budgétaire inférieur à 3% de leur produit intérieur brut.

La Bundesbank insiste dans son avis sur le fait que seuls quatre pays auraient enregistré un taux d'endettement global inférieur au taux de référence de 60% du produit intérieur brut. Elle regrette

⁷Allocation de M. Jürgen Stark, secrétaire d'État au ministère fédéral des Finances, à la réunion du bureau du groupe du Parti populaire européen à Saint-Jacques de Compostelle, 27-29 août 1997.

⁸<http://www.europarl.de/euro/herzog.htm>.

⁹Voir le Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.3.1998.

que ce critère important à ses yeux n'ait joué qu'un rôle accessoire dans la discussion. L'important est de savoir si le taux d'endettement a suffisamment régressé et s'il se rapproche suffisamment vite du taux de référence. Sur la base de ce critère, la situation financière du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande, du Luxembourg et de la Grande-Bretagne peut être qualifiée de durablement stable. En Allemagne, en France, aux Pays-Bas, en Autriche, en Suède, au Portugal et en Espagne, il faudrait par contre réaliser encore quelques progrès au niveau des mesures de consolidation et procéder également à une réforme des systèmes de sécurité sociale. Dans le cas de la Belgique et de l'Italie, les progrès en matière de convergence ne suffisent pas pour effacer tous les doutes relatifs à la stabilité. Tout comme en Grèce, l'endettement élevé de ces deux pays constitue une lourde contrainte qui influe sur la marge de manoeuvre en matière de politique financière. Il s'agit là d'un danger pour l'Union monétaire. C'est la raison pour laquelle la Bundesbank ne se rallie pas sans réserve à la recommandation de la Commission européenne de débiter l'Union monétaire avec onze pays participants.

d) L'Union chrétienne démocrate (CDU)

La prise de position claire d'Helmut Kohl en faveur de l'UEM est soutenue par la majorité de son parti. Kohl accorde à la réalisation de l'Union monétaire une priorité absolue. Dans son discours au Bundestag du 4 juin 1997, Helmut Kohl définit l'UEM comme une chance historique, qui doit être saisie: *La chance qui s'offre aujourd'hui ne se représentera plus*¹⁰. Il met en garde contre un report de l'Union monétaire:

*Que l'on modifie à présent le calendrier et que l'on reporte cette grande décision, les problèmes n'en seront pas réduits pour autant*¹¹.

À l'été 1997, il est apparu que les avis sur l'UEM au sein de la CDU, ainsi que du parti frère bavarois, la CSU, étaient partagés. En ce qui concerne l'introduction d'une monnaie européenne commune stable, pratiquement tous les hommes politiques de la CDU et de la CSU sont certes fondamentalement d'accord. Des différences d'opinion se sont cependant fait jour, qui portent sur le calendrier et l'importance des critères de convergence. Le débat actuel tourne autour de la question de savoir si le critère du déficit public de 3 % du produit intérieur brut qui figure dans le traité de Maastricht signifie en fait exactement 3 %, ou si, jusqu'à 3,5 %, le chiffre serait conforme au traité. Le ministre-président de Bavière Edmund Stoiber (CSU) persiste à affirmer que c'est le seuil de 3,0 % qui est pertinent. Le ministre-président de Saxe Kurt Biedenkopf prétend lui aussi que seuls soient admis à la troisième phase de l'Union monétaire les États qui respectent exactement tous les critères de convergence.

Les raisons expliquant ces positions divergentes par rapport à la ligne générale du parti sont naturellement de plusieurs ordres. D'une part, il s'agit certes de tentatives pour se mettre en valeur, qui relèvent de la tactique électorale (des élections législatives auront lieu dans le Land de Bavière à l'automne 1998 et, traditionnellement, l'opposition à "Bonn" est bien vue de nombreux électeurs dans ce Land attaché à sa spécificité).

¹⁰http://www.cdu.de/bpt/euro/hk_juni.html.

¹¹http://www.cdu.de/bpt/euro/hk_juni.html.

D'autre part, il existe cependant des différences d'opinion de fond quant à la justification et au bien-fondé de l'UEM. Des hommes politiques comme Helmut Kohl, Wolfgang Schäuble (président du groupe parlementaire CDU/CSU), Heiner Geißler (président suppléant de la CDU/CSU), Michael Glos (président du groupe parlementaire de la CSU (Bavière) au Bundestag) et Karl Lamers (porteur de la CDU pour la politique étrangère) souhaitent l'UEM avant tout pour des raisons de politique étrangère, afin d'empêcher une hégémonie en matière de politique monétaire de la Banque fédérale allemande et de lier encore plus étroitement l'Allemagne à l'Union européenne:

*Karl Lamers: L'euro est plus qu'une simple monnaie commune ... Nous avons besoin de l'Europe comme de l'air pour respirer ... L'Allemagne a particulièrement intérêt à l'approfondissement de l'unification européenne et une responsabilité particulière à ce sujet, car notre économie est la plus grande économie nationale en Europe ...*¹².

*Heiner Geißler: Dans le traité de Maastricht, la limite supérieure d'endettement a été fixée à 3 %, et c'est autre chose que 3,0 %. Voilà ce que tout le monde devrait enfin comprendre ... Si l'euro n'est pas instauré à la date fixée, l'unification de l'Europe aussi sera reportée à la génération suivante*¹³.

Dans un article signé par Wolfgang Schäuble, Michael Glos, Rudolf Seiters et Karl Lamers, on lit ceci:

*En raison de ses interdépendances économiques particulièrement fortes, de sa situation et de son histoire, l'Allemagne a encore davantage intérêt que ses partenaires à l'obtention de cette stabilité ... L'Union monétaire est l'institutionnalisation d'une telle stabilité*¹⁴.

Stoiber et Biedenkopf soulignent en revanche l'importance d'une monnaie stable, qui a pour eux priorité sur toutes les considérations de politique étrangère. C'est pourquoi ils sont favorables au démarrage de la troisième phase de l'UEM avec un petit nombre de pays, qui remplissent les critères de stabilité, et opposés à une interprétation "large" (politique ...) des critères¹⁵. Le ministre-président de Saxe Biedenkopf a donc suggéré de reporter la troisième phase de l'UEM de cinq ans¹⁶. Cela permettrait aux États membres de l'Union européenne de gagner du temps et de faire la preuve de leur capacité à respecter les critères, y compris à long terme:

*...le véritable danger est celui d'un échec ultérieur de la monnaie commune*¹⁷.

e) L'Union chrétienne sociale (CSU)

La CSU est le parti frère bavarois de la CDU; au Bundestag - le parlement fédéral allemand -, les deux partis sont réunis en un groupe commun (CDU/CSU). Wolfgang Schäuble est président du

¹²Die Zeit, 5.9.1997.

¹³Die Woche, 4.7.1997.

¹⁴Handelsblatt, 18.9.1997, et Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.9.1997; version abrégée: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.9.1997.

¹⁵Süddeutsche Zeitung, 17.9.1997, *La fascination pour l'euro*.

¹⁶Süddeutsche Zeitung, 28.9.1997.

¹⁷Handelsblatt, 1.10.1997.

groupe parlementaire CDU/CSU, Michael Glos dirige le groupe du Land de Bavière. Le président de la CSU, Theo Waigel, élu en 1988, est ministre fédéral des Finances. Il a, comme Michael Glos, la réputation d'être un partisan engagé de l'UEM. En Bavière, depuis près de quarante ans, la CSU forme à elle seule le gouvernement du Land. Elle a actuellement la majorité absolue au Landtag de Bavière. Le ministre-président de Bavière, Edmund Stoiber, joue dans le débat sur l'UEM un rôle tout particulier. Il attache une grande importance à ce que l'euro soit absolument aussi stable que le Deutsche Mark. Cette stabilité prime, pour lui, sur les considérations de politique étrangère, qui pourraient plaider en faveur du plus grand nombre possible de participants à l'UEM:

On me reproche d'être un adversaire de l'Europe et de ne pas souhaiter l'Union monétaire ... L'Union économique et monétaire européenne est une grande chance. Mais je représente aussi les petites gens ... Pour les petites gens, l'inflation est une catastrophe. Pour les petites gens, la stabilité est le plus social des biens sociaux. Un point d'inflation coûte à la population 50 milliards de marks par an¹⁸.

Edmund Stoiber plaide donc pour un report de la troisième phase de l'UEM au cas où l'Allemagne ou la France ne satisferaient pas exactement aux critères¹⁹. Le ministre-président de Bavière redoute qu'un euro "mou" ne sape durablement la confiance de la population dans la nouvelle monnaie et donc, à long terme, ne desserve la cause de l'Union européenne:

Nous devons interpréter les critères de manière stricte et étroite. Cela prime sur le respect du calendrier ... Oui, je veux l'Europe, mais je sais malheureusement aussi que, si l'on a mal boutonné sa veste la première fois, il y a ensuite de forts tiraillements. Voilà ce que l'on doit éviter à tout prix. La question n'est pas l'an 1999, mais que l'Union monétaire fonctionne dans la perspective de l'an 2010 ou 2015²⁰.

f) Le Parti libéral démocrate (FDP)

Le Parti libéral démocrate, troisième parti de la coalition gouvernementale, est représenté, entre autres, au sein du gouvernement fédéral par le ministre des Affaires étrangères, Klaus Kinkel. Comme son prédécesseur Hans-Dietrich Genscher (FDP), qui détient ce ministère durant de longues années, Kinkel est un partisan de l'UEM:

L'euro doit être et sera ponctuellement instauré au 1er janvier 1999, dans le strict respect des critères de stabilité arrêtés dans le traité ... Un report risquerait de signifier la mort du projet. Personne ne croirait plus alors que nous puissions prendre au sérieux le deuxième démarrage²¹.

De même que de nombreux hommes politiques de la CDU, Kinkel accorde une grande importance aux considérations de politique étrangère qui plaident en faveur de l'UEM:

¹⁸Focus, 8.9.1997, p. 28.

¹⁹Süddeutsche Zeitung, 24.8.1997 et 22.9.97, ainsi que Handelsblatt, 22.9.97.

²⁰Süddeutsche Zeitung, 8.10.1997; voir également: "Point de vue: Un pas vers l'intégration européenne", d'Edmund Stoiber, in Focus, 28.7.1997, p. 58.

²¹Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.9.1997.

L'euro doit, comme il a été convenu à Maastricht, être instauré au 1er janvier 1999. Car l'euro n'est pas un but en soi, mais la réponse majeure de l'Europe à la globalisation de l'économie mondiale au seuil du XXIe siècle ... et l'euro sera instauré ... le point de non-retour a été dépassé²².

g) Le Parti social-démocrate allemand (SPD)

Le SPD a approuvé à la quasi unanimité le traité de Maastricht au Bundestag et au Bundesrat. Le soutien accordé à l'achèvement de l'UEM y est aussi marqué qu'au sein de la CDU. Dans ses rangs, ce sont les arguments de politique étrangère en faveur de l'euro qui l'emportent.

Dans le document d'introduction sur la politique européenne rédigé pour le congrès du SPD qui s'est tenu en décembre 1997 à Hanovre, lequel a été approuvé à l'unanimité par le bureau du parti le 15 septembre 1997, le SPD préconise le démarrage de la troisième phase de l'UEM dans les délais fixés:

Nous souhaitons l'Union économique et monétaire ... Le SPD est partisan de la réalisation de la troisième étape de l'UEM conformément au traité, y compris en ce qui concerne le calendrier²³.

Le président du SPD et ministre-président de la Sarre, Oskar Lafontaine, compte sur un démarrage de l'euro dans les délais prévus:

La discussion sur les 3,0 % est selon moi une manifestation d'hystérie allemande, qui n'est nullement justifiable sur le plan de la politique économique. L'Union monétaire se fera au 1er janvier 1999, comme prévu²⁴.

Le président du groupe du SPD au Bundestag, Rudolf Scharping, souligne l'importance de l'UEM pour la poursuite de l'intégration européenne:

La réalisation de l'Union économique et monétaire en Europe est une pierre angulaire de la poursuite de l'intégration européenne ... Elle est indispensable pour assurer durablement la paix en Europe.

Dans le même discours, Scharping plaide avec insistance en faveur de l'introduction de l'euro dans le respect des délais:

...si nous voulons demeurer fidèles à la responsabilité que nous avons assumée et ratifiée de manière contraignante, selon le droit international, alors nous ne pouvons pas faire comme si les résultats de l'élection d'un Landtag, ceux d'un sondage ou n'importe quoi d'autre pouvaient nous détourner de cette voie ... La social-démocratie en Allemagne considère la monnaie commune comme un projet politique qui va au-delà du marché intérieur et approfondira à tel

²²Déclaration du ministre fédéral des Affaires étrangères, Klaus Kinkel, dans l'Europäische Zeitung, Bonn, mai 1997.

²³Handelsblatt, 24.9.1997; voir également le texte intégral sur Internet <http://www.SPD.de>.

²⁴Focus, 28.7.1997.

*point l'intégration européenne que, dans l'intérêt de la paix et de la sécurité futures du continent tout entier, l'on ne peut plus s'y dérober*²⁵.

Le ministre-président de Basse-Saxe, Gerhard Schröder (SPD) prend quelque peu ses distances par rapport à l'opinion dominante. Il a été élu candidat du SPD à la Chancellerie après les élections au Landtag de Basse-Saxe au mois de mars.

M. Schröder pourrait être qualifié d'euroseptique mais pas "d'anti-euro". Il ne rejette pas l'euro mais plaide en faveur d'un respect des critères de convergence dans les délais prévus tels que fixés par le traité de Maastricht et est partisan d'une Banque centrale européenne indépendante. M. Schröder considère également le Conseil "euro-X" comme plutôt problématique. Il s'appuie sur l'avis du Tribunal constitutionnel fédéral relatif au respect des critères "de stabilité" et condamne toute "artifice comptable".

C'est la raison pour laquelle Gerhard Schröder demande que l'Union monétaire débute avec un nombre restreint de participants, ce noyau d'États que forme le Benelux, l'Allemagne, la France et l'Autriche (février 1997).

M. Schröder accepterait un report du passage à la troisième phase de l'UEM à une date ultérieure au 1^{er} janvier 1999, car cela n'entraînerait pas selon lui de retour aux problèmes nationaux tels que les discriminations commerciales. Le ministre-président de Basse-Saxe se considère comme partisan du concept d'intégration européenne mais ne souhaite pas imposer à tout prix l'Union économique et monétaire. Compte tenu de la situation politique actuelle en Europe, il estime que l'UEM pose, par exemple, le problème de l'augmentation du dumping sur les salaires suite à l'introduction de la monnaie unique, notamment compte tenu de la politique salariale allemande²⁶.

Compte tenu du fait que les élections au Bundestag ont lieu après la fixation du groupe de pays participant à l'euro le 2 mai 1998, l'attitude de rejet éventuel du candidat SPD à la chancellerie n'est pas décisive pour cette décision. Tout comme la plupart des autres ministres-présidents SPD, le ministre-président du Schleswig-Holstein, M^{me} Heide Simonis (SPD), plaide en faveur d'un respect du calendrier: *"Celui qui repousse aujourd'hui l'échéance ne trouvera pas la force d'un nouvel élan."*²⁷

h) Alliance 90/Les Verts

Les Verts sont surtout partisans de la monnaie unique pour des raisons économiques, mais aussi parce qu'ils y voient un moyen d'approfondir l'intégration européenne²⁸. Les membres du groupe des Verts au Bundestag, et en particulier leur président, Joschka Fischer, sont en majorité favorables à la réalisation de l'UEM. De même que la CDU/CSU, le FDP et le SPD, les Verts souhaitent

²⁵Discours du président du groupe parlementaire du SPD, Rudolf Scharping, lors de la discussion sur le budget au Bundestag du 10 septembre 1997.

²⁶Je veux être Européen. Le ministre-président de Basse-Saxe (SPD) s'exprime sur les risques de l'euro, *Der Spiegel*, 9/1997, pp. 43-45.

²⁷*Die Zeit*, 12.9.1997.

²⁸Kristin Heyne, résumé succinct de l'audition sur l'UEM du 29.4.1996, groupe Alliance 90/Les Verts.

l'achèvement de l'UEM pour des raisons de politique étrangère. C'est pourquoi Joschka Fischer est également opposé à ce que le débat se réduise à la question du strict respect des critères de stabilité:

Il y a lieu de reprocher au gouvernement fédéral d'avoir imposé, tout à fait inutilement - sans que cela soit justifié ni par le traité de Maastricht ni par le développement économique en Allemagne ou dans les pays voisins -, une nouvelle interprétation du traité de Maastricht dans l'opinion publique allemande: on est ainsi passé de la stricte application à l'application particulièrement stricte! Cette application particulièrement stricte est telle que, actuellement, la République fédérale d'Allemagne ne remplit pas certains critères essentiels²⁹.

Les Verts sont donc plutôt favorables à une interprétation souple des critères et souhaitent que la réalisation de l'UEM respecte sans faute le calendrier.

i) Le Parti du socialisme démocratique (PDS)

Seul parmi les partis représentés au Bundestag, le PDS a voté, en 1992, contre le traité de Maastricht. Probablement votera-t-il également, lors du vote final du Bundestag en 1998, contre l'achèvement de l'UEM. Le principal motif de cette attitude est le déficit démocratique que le PDS décèle dans les institutions de l'Union européenne³⁰.

j) Le débat au sein des universités

Dans les universités allemandes, les avis sur l'UEM sont partagés. Par souci de la crédibilité de l'UEM, les uns préconisent un démarrage dans les délais, les autres son report. Au cours du premier semestre de l'année 1997, les commentaires critiques sur la monnaie unique l'ont emporté. C'est pourquoi un appel en faveur de l'euro a été lancé par Peter Bofinger, expert monétaire de Würzburg, Claus Köhler, membre du comité des experts, Lutz Hoffman, président de l'institut allemand de recherche industrielle, et Gerold Krause-Junk, président du comité consultatif scientifique auprès du ministre fédéral des Finances. Cet appel a été signé par 58 professeurs d'université allemands, parmi lesquels le prix Nobel Reinhard Selten³¹.

Ces professeurs estiment qu'aucun motif raisonnable pour le report de la monnaie unique européenne ne s'impose. Ils considèrent que le débat en Allemagne est beaucoup trop émotionnel. Le statut de la future Banque centrale européenne répond selon eux presque idéalement aux exigences théoriques relatives à une banque centrale indépendante. Ils ajoutent que l'inflation est actuellement, à l'échelle de l'Union européenne, à un niveau exceptionnellement bas. Les professeurs qui ont signé cet appel en dix points ne voient pas non plus la moindre raison de contester aux États membres potentiels de l'Union monétaire la volonté sérieuse d'assurer une forte stabilité des prix.

²⁹Allocution du président du groupe parlementaire Alliance 90/Les Verts, Joschka Fischer, lors de la discussion sur le budget au Bundestag du 10 septembre 1997.

³⁰PDS, Une politique de l'emploi et sociale commune pour l'Union européenne (document du Bundestag 13/4072), motion du groupe du PDS au Bundestag, 12.3.1996.

³¹Süddeutsche Zeitung, 26.8.1997, ou version originale sur Internet: <http://www.cdu.de/bpt/euro/stimmen/html>.

À leur avis, la coexistence actuelle de 14 monnaies européennes est un anachronisme, qui doit être supprimé aussi rapidement que possible. Ils mettent également en garde dans l'appel contre un échec de l'euro qui serait dû à des critères rigides en matière de déficit, tels que le plafond de 3,0 %, car ils ne voient à ceux-ci aucune justification scientifique.

Le 2 février 1998, une lettre ouverte signée par 155 professeurs d'économie de langue allemande a été publiée simultanément dans le *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* et dans le *Financial Times*. Il y est réclamé un "report réglementé" de l'UEM "d'un an". Les signataires prennent acte du fait que :

*"... les principaux pays n'ont justement pas réussi à se placer nettement et durablement en-deçà du niveau de déficit convenu et que le taux d'endettement moyen dans l'Union européenne n'a pas baissé depuis 1991 mais a augmenté de 15 points et se situe aujourd'hui nettement au-delà de la limite fixée à Maastricht."*³²

Les professeurs doutent également de l'efficacité du pacte de croissance et de stabilité. Ils constatent: *L'euro ne résoud pas le problème de l'emploi en Europe. ... on peut donc concevoir que la situation économique actuelle n'est pas propice au démarrage de l'union monétaire*³³.

Au cas où la tentative de parvenir à un report consensuel de l'UEM échouerait, il conviendrait de procéder à un "examen indulgent" des critères de convergence.

D'autres universitaires demandent l'instauration de l'UEM plutôt d'un point de vue politique qu'économique. Le professeur Beate Neuss, de l'université de Chemnitz, soutient l'UEM pour des raisons de politique extérieure.

La fracture politique que signifierait un report serait très difficile à réparer, aussi bien au niveau franco-allemand qu'euro-péen. Car, si nous nous plaçons du point de vue de nos voisins, le tableau est le suivant: le gouvernement fédéral a exigé, comme condition préalable à l'Union monétaire, l'établissement de clauses détaillées et la création d'une Banque centrale européenne sur le modèle allemand. À peine cela était-il fait que Bonn déclarait que la population allemande ne pourrait acquiescer à la nouvelle monnaie que si la Banque centrale européenne était installée à Francfort. Cela aussi a été obtenu. Ensuite, il ne fallait pas que la monnaie s'appelle écu, parce que ce nom, dans le psychisme allemand, est trop connoté. La monnaie a donc été baptisée euro. Après quoi, il est apparu que le traité de Maastricht (pourtant principalement façonné par les Allemands sur ces points) ne suffisait plus et qu'il fallait en plus négocier un pacte de stabilité ... Conformément aux vœux allemands, c'est le Néerlandais Duisenberg qui est nommé, durant la phase critique d'introduction de l'euro, à la tête de l'Institut monétaire européen. Mais même cela n'a pas suffi pour apaiser le besoin de stabilité et de garanties pour l'avenir des Allemands. À présent, on réclame encore la convergence en matière de philosophie économique - et qui plus est selon les préceptes allemands. Voilà qui va donner

³²Wim Kösters; Manfred Neumann; Renate Ohr; Roland Vaubel; L'euro arrive trop tôt, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 février 1998, p. 15.

³³Wim Kösters; Manfred Neumann; Renate Ohr; Roland Vaubel; L'euro arrive trop tôt, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 février 1998, p. 15.

l'impression que l'Allemagne agit selon la devise: "Si tu ne veux PAS de quelque chose, trouve des raisons pour ne PAS devoir le faire"³⁴.

k) Industrie et commerce

Le président de la Fédération des chambres de commerce et d'industrie allemandes (DIHT), Hans Peter Stihl, est partisan de l'introduction de la nouvelle monnaie dans les délais fixés. À son avis, l'euro comporte plus d'avantages que de risques:

Le risque de change disparaît, la fiabilité des calculs augmente, les frais de change sont supprimés, les opérations de paiement sont simplifiées³⁵.

Au sein de l'économie allemande, on peut distinguer deux évaluations différentes. Alors que les grandes entreprises multinationales, comme par exemple BMW, Siemens ou Allianz, se félicitent de l'UEM et entreprennent même, pour certaines, des campagnes de publicité pour la soutenir, les petites et moyennes entreprises (PME) sont plutôt opposées à l'euro. Les PME craignent avant tout un accroissement des taux d'intérêt, qui porterait préjudice à leurs investissements. Elles se sentent aussi insuffisamment informées³⁶. En revanche, les grandes entreprises se procurent leurs crédits dans le monde entier. Elles se préparent d'ores et déjà activement à la monnaie unique, par exemple en réalisant en temps utile l'adaptation des logiciels. Certaines entreprises se sont dotées d'équipes de programmation chargées de faire face aux conséquences de l'introduction de l'euro³⁷. Le commerce de détail allemand se voit d'avance écrasé sous une avalanche de frais causés par l'UEM. À elle seule, l'adaptation des caisses et des balances, pour l'affichage des prix et la gestion, devrait avoir un coût de 6,8 milliards de marks. Dans l'ensemble, le commerce de détail ne voit guère d'avantages à l'euro, mais plutôt les coûts élevés de la conversion³⁸.

l) Les syndicats

Les syndicats sont favorables à l'instauration de l'euro à la date fixée dans le traité. Selon Klaus Zwickel, président de la plus grande fédération syndicale professionnelle allemande, IG Metall:

L'euro est le juste choix, il doit être institué comme prévu au 1er janvier 1999³⁹.

IG Metall exige cependant, pour lutter contre le chômage, une politique d'accompagnement européenne en faveur de l'emploi.

³⁴Service économique, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, 8.8.1997, contribution du professeur Beate Neuss; voir également Handelsblatt, 2.7.1997.

³⁵Internet: <http://www.europarl.de/euro/stihl.de>.

³⁶Süddeutsche Zeitung, 7.7.1997.

³⁷En ce qui concerne l'entreprise BMW: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.8.1997; pour Siemens: Die Zeit, 18.7.1997.

³⁸Süddeutsche Zeitung, 8.8.1997, ainsi que Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.8.97.

³⁹Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.7.1997.

m) Les banques allemandes

Les banques allemandes sont favorables à l'UEM. Elles en attendent, en dépit des frais d'adaptation élevés, des avantages importants grâce à la suppression des fluctuations des taux de change et des risques monétaires. Le président de l'union fédérale des banques allemandes, Martin Kohlhaussen, part du principe que la troisième étape doit démarrer dans les délais fixés:

L'instauration de la monnaie européenne dans les délais prévus est un projet à l'échelle du siècle. Des débats pour ou contre l'Union monétaire n'ont lieu qu'en Allemagne. Ils sont superflus et sapent la confiance de la population⁴⁰.

Ulrich Cartelli, membre de la direction de la Deutsche Bank, écrit, dans sa préface à un rapport spécial de la Deutsche Bank intitulé "L'euro, une monnaie stable pour l'Europe":

L'euro n'est pas la solution de remplacement pour le mark, mais son avenir⁴¹.

Dans cette étude, la Deutsche Bank estime que la monnaie unique ne suscitera que des risques d'inflation mineurs. Les banques se préparent activement, à l'instar des grandes entreprises industrielles, à l'UEM. Le nouveau coordinateur pour l'euro de la Dresdner Bank, Volker Burghagen, fondé de pouvoir muni d'une procuration générale, évalue les frais d'adaptation pour sa banque à 250 millions de marks au moins. À la Dresdner Bank, plus de cent collaborateurs sont déjà occupés à réaliser l'ajustement⁴².

⁴⁰Die Welt, 10.9.1997, et Frankfurter Rundschau, 10.9.1997.

⁴¹Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.7.1997.

⁴²Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.8.1997.