THOMAS LE VIGAN

# *Les Finances et « Bruxelles »*

L'accélération récente de la construction européenne ne pouvait pas manquer d'avoir, s'agissant du ministère des Finances, de profondes répercussions puisque plusieurs des principaux chantiers communautaires les plus récents ou encore en cours (libération des mouvements de capitaux, abolition des frontières fiscales, mise en place du grand marché des services financiers, union économique et monétaire, fiscalité de l'épargne...) concernaient directement, et souvent dans les domaines les plus sensibles, plusieurs de ses attributions.

Ces grands chantiers, toutefois, n'ont constitué que la partie la plus apparente de l'activité « législative », ou prélégislative, de la Communauté, celle qui attirait le plus volontiers l'attention des commentateurs. Mais il y a aussi tout le reste et ce reste, quantitativement comme par ses effets, est tout à fait considérable. Il recouvre l'activité législative ordinaire de la CEE, toute son activité budgétaire ainsi naturellement que la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des différentes politiques prévues par les traités ou par le droit dérivé.

Les changements appelés par cette intensification d'activité ont été d'autant plus marqués, dans le cas français, que notre pays, du fait de sa place dans l'ordre alphabétique des Etats membres, s'est trouvé, comme on le sait, devoir assurer la présidence du Conseil (c'est-à-dire de toutes les réunions, quel qu'en soit le niveau, tenues par cette institution communautaire), pendant le deuxième semestre 1989, c'est-à-dire à un moment tout à fait crucial pour la négociation de plusieurs grands dossiers.

La principale conclusion proposée par cet article est que la montée

en puissance des affaires communautaires est en train de provoquer, au sein du ministère des Finances, comme dans d'autres administrations, l'accélération d'une véritable mue qui aura conduit d'une part à la généralisation de l'introduction d'une dimension ou de préoccupations internationales dans pratiquement tous les secteurs d'activité et d'autre part à l'apparition, dans de très nombreuses directions, d'un double niveau, national et européen, de responsabilités.

Il n'y a là, au demeurant, rien de surprenant. Cela ne fait que traduire, à certains égards, comme pour d'autres administrations et entreprises, quel que soit leur objet ou leur statut juridique, la montée en puissance, dans une économie ouverte, de la dimension internationale des situations à prendre en considération et, dans certains domaines, des problèmes à régler. Mais cela traduit aussi le fait que, depuis l'Acte unique, notre pays est économiquement et politiquement devenu, avec ses partenaires, dans le cadre des institutions communautaires, l'un des co-décideurs de l'organisation d'un grand marché désormais étendu à l'ensemble des biens et services et complété par diverses politiques d'accompagnement.

Après avoir illustré l'accroissement de la place prise par les affaires communautaires et s'être posé la question de savoir quelle a été, au regard de cette tendance, l'attitude du ministère des Finances, le présent article examinera l'étendue de la mue qui est en train de s'opérer.

## I — Illustration d'une très forte montée en puissance

*a)* La construction européenne, depuis les décisions du Conseil européen de Milan et la signature de l'Acte unique, n'a pas cbangé simplement de rytbme et d'intensité. Elle a véritablement changé de portance. Pour le ministre des Finances elle signifie notamment, sans que les énumérations qui suivent comportent un quelconque ordre d'importance ou de priorité :

### 1 / *Sur le plan communautaire*

— La participation à l'élaboration de la législation relative au « grand marché » notamment dans les secteurs et pour les règles qui le concernent le plus directement (services financiers, règles de concurrence, marchés publics, etc.). Il s'y ajoutera, ultérieurement, la perspective d'avoir à participer à la surveillance de celui-ci de

même qu'à la bonne adaptation, en fonction de ce que l'on observera, des règles qui auront été mises en place au départ (protection adéquate des consommateurs, règles prudentielles, appréciation du bon positionnement des règles relatives aux concentrations, etc.) ;

— La participation à l'élaboration, sur proposition de la Commission, des « politiques d'accompagnement » (fonds structurels, recherche, etc.) qui ont pour but, comme leur nom l'indique, de faire en sorte que le grand marché ne soit pas uniquement une zone de libre-échange. Il faudra ensuite participer à l'évaluation de l'efficacité de ces dernières. Ces attributions nouvelles, au moins par l'importance qu'elles ont prise, viennent s'ajouter, naturellement, à la poursuite de celles qui sont liées à l'exercice des principales politiques communautaires « traditionnelles » : politique agricole commune, politique commerciale, politique d'aide aux pays en voie de développement (Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique liés à la CEE par la Convention de Lomé, Etats associés du pourtour méditerranéen, autres pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie) ;

— La participation très active à tous les travaux qu'impliquera la marche progressive vers l'Union économique et monétaire (« Il faudra dix ans », a dit récemment le président Delors). Cela nécessitera, comme précondition, la recherche d'une plus grande convergence des politiques économiques (mise en place, à cet effet, d'exercices de « surveillance multilatérale ») ;

— La participation régulière aux réunions du Comité monétaire, du Comité de politique économique et du conseil d'administration de la BEI ;

— La participation à la définition des relations avec les pays de l'Association européenne de Libre-Echange (AELE)[1], dans le cadre notamment du projet d'Espace économique européen (EEE) qui a été lancé, au début de l'année 1989, par le président Delors ; la participation également à la définition d'un cadre de relations avec les Etats d'Europe centrale et orientale désireux de progresser dans une politique de réforme ;

— La poursuite de l'harmonisation fiscale et la mise en place, à l'intérieur de la Communauté comme avec les principaux partenaires extérieurs, de règles et de procédures permettant d'assurer, sans bureaucratie excessive ni coûts disproportionnés, les ajustements nécessaires ;

1. L'AELE regroupe la Suisse, l'Autriche, la Suède, la Norvège, la Finlande, l'Islande et le Liechtenstein,

— L'accomplissement de tous les travaux impliqués par le travail budgétaire ordinaire (budget annuel, perspectives quadriennales, exploitation des rapports de la Cour des comptes européenne, etc.) ainsi que l'examen, quand elles interviendront, des demandes qui seront présentées par la Commission en vue de relever le plafond maximal des dépenses autorisées ;

— La participation enfin, sur les grands sujets qui doivent se traiter à l'échelon mondial, à la définition d'une stratégie communautaire (*Uruguay Round*, système monétaire international, etc.).

2 / *Sur le plan national*

— L'incorporation du droit communautaire dans tous les domaines relevant des attributions du ministère de l'Economie et des Finances ;

— La poursuite de l'adaptation de notre législation et de nos règles ou pratiques administratives pour les mettre, lorsqu'elles ne le sont pas, au gabarit des contraintes du fonctionnement d'une économie en milieu ouvert (c'est la part d' « ajustement structurel » que nous avons à faire, comme les autres, et que nous ne cesserons probablement jamais d'avoir à perfectionner pour continuer à rester adaptés à notre environnement) ;

— Le maintien enfin d'une politique économique générale compatible avec nos objectifs européens (volonté, notamment, de parvenir progressivement à la réalisation de l'Union économique et monétaire).

Il est donc très loin le temps où les « affaires européennes » pouvaient rester, en dehors des questions les plus importantes et les plus politiques qui remontaient jusqu'au ministre ou résultaient de son initiative (questions monétaires, principales questions fiscales, niveau des ressources propres, aspects financiers de la politique agricole commune et de l'aide aux pays en voie de développement), l'apanage quasi exclusif, au sein de chaque direction, d'un très petit nombre de « spécialistes » qui étaient seuls à bien les connaître.

Désormais, ce sont pratiquement toutes les directions et tous les niveaux de la hiérarchie qui se trouvent concernés par tel ou tel aspect des affaires communautaires ou de leurs conséquences.

*b)* Deux faits doivent également être gardés à l'esprit si l'on veut avoir une vue correcte des conditions dans lesquelles notre pays a dû s'organiser pour faire face à cette « montée en puissance » :

1° D'abord le fait qu'il n'y a pas une coïncidence parfaite entre les attributions du ministère français de l'Economie et des Finances et celles des diverses formations du Conseil qui, à Bruxelles, lorsqu'on arrive au niveau des ministres, ont à traiter de sujets qui, à Paris, relèvent, du moins partiellement, des attributions du ministère des Finances :

— Toutes les questions de protection des consommateurs relèvent d'un conseil particulier, le Conseil « Consommateurs ». Il existe en effet, en ce domaine, une politique communautaire explicite depuis 1975 et pour des raisons de commodité aussi bien que d'affichage politique, il a été décidé, en 1983, de créer, pour traiter des dossiers afférents à ce sujet, une instance particulière du Conseil. C'est Mme Neiertz, pendant la présidence française, qui a présidé ce Conseil ;

— La négociation du budget communautaire, qui se fait sur la base de procédures fort complexes et selon un calendrier très précis, au moins jusqu'à la discussion finale des deux « branches » de l'autorité budgétaire (Conseil d'un côté et Parlement européen de l'autre), relève, elle aussi, d'un conseil particulier, le Conseil « Budget ». M. Charasse, pendant la présidence française, en a été le président ;

— Les questions relatives au droit des sociétés, les questions douanières, les marchés publics et les règles relatives aux concentrations relèvent du Conseil « Marché intérieur » qui, sous la présidence française, a été présidé par Mme Cresson, ministre des Affaires européennes. Il en est de même pour toutes les questions relatives aux assurances car, dans plusieurs pays, la responsabilité de ce secteur n'appartient pas au ministre des Finances. Tel est le cas, par exemple, au Royaume-Uni, Etat membre dans lequel c'est le ministère du Commerce et de l'Industrie qui est responsable de ce secteur. Les limites des compétences de ce Conseil ont varié suivant les époques (les assurances, dans le passé, ont, à certains moments, relevé du Conseil Ecofin) mais, dans la période la plus récente, elles ont eu tendance à se renforcer ;

— La politique commerciale enfin de même que certains sujets partiellement liés à la politique extérieure ou à la définition de la politique d'ensemble de la Communauté (fixation du plafond des ressources communautaires par exemple) relèvent enfin, les uns du Conseil « Affaires générales », que M. Dumas a présidé pendant la présidence française et les autres du Conseil « Coopération au développement », qui a été présidé par M. Pelletier, ministre de la Coopération ;

— Certains sujets, en raison de la pluralité de leurs aspects,

peuvent, exceptionnellement, relever de la compétence de plusieurs conseils. Tel a été principalement le cas, sous la présidence française, du dossier relatif à l'Union économique et monétaire (traité par le Conseil Ecofin et le Conseil Affaires générales). Il en a été de même pour certains dossiers relatifs à l'aide aux pays de l'Est (invitation adressée à la Banque Européenne d'Investissement de prendre toute disposition utile pour accorder des prêts à la Pologne et à la Hongrie (prêt communautaire à la Hongrie) ;

— M. Bérégovoy, comme président du Conseil Ecofin, a eu pour sa part à traiter les affaires qui, traditionnellement, sont rattachées à ce Conseil, à savoir toutes les questions fiscales (fiscalité directe et indirecte), les questions monétaires (UEM), les sujets macro-économiques (deux exercices de surveillance multilatérale et discussion du rapport économique annuel) ainsi que la réglementation du marché des services financiers à l'exception du secteur des assurances (deuxième directive de coordination bancaire, directive ratio de solvabilité, directive délit d'initiés, première discussion sur la directive OPA, etc.) et quelques autres sujets plus ponctuels. C'est également au sein de ce Conseil que se préparent, à douze, les réunions des organismes de Bretton Woods (assemblée annuelle et Comité intérimaire) et que se discutent, pendant le déjeuner, en cercle restreint, certains sujets sensibles dictés par l'actualité du moment. Il est significatif de l'évolution des affaires communautaires que ce Conseil, qui a pendant longtemps été un conseil relativement court (réunion d'une demi-journée, précédée d'un déjeuner de travail), soit devenu, en fin de présidence espagnole et sous présidence française, un conseil se prolongeant une partie de la nuit et comportant un ordre du jour sensiblement allongé.

2° On notera également que les réunions tenues à Bruxelles (ou à Luxembourg) ne constituent qu'une partie seulement de la charge de travail appelée, aux différents niveaux de la hiérarchie du ministère, par la participation aux affaires communautaires. Il faut en effet y ajouter :

— Les réunions dites « informelles » qui réunissent, deux fois par an, les ministres et les gouverneurs des banques centrales des douze Etats membres ;

— Toutes les activités appelées, au moins en période de présidence, par la participation aux travaux du Parlement européen. M. Bérégovoy, en tant que président du Conseil Ecofin, a participé ainsi, par exemple, à deux séances de questions orales avec débat à Strasbourg (l'une sur l'UEM et l'autre sur l'abolition des frontières fiscales) tandis que Mme Neiertz s'est rendue devant la commission

compétente en matière de protection des consommateurs. C'est pour le président du Conseil Budget toutefois que la participation aux travaux du Parlement européen a été la plus importante puisqu'il a dû participer aux réunions de la commission compétente (Bruxelles) ainsi qu'aux travaux en séance plénière (Strasbourg) pour défendre, tout au long de la procédure budgétaire, la position spécifique du Conseil et trouver les moyens de parvenir à un accord avec le Parlement européen ;

— Toutes les rencontres bilatérales, entretiens avec des membres de la Commission ou d'autres personnalités de la vie communautaire, toutes les participations à des sommets bilatéraux (rencontres franco-allemandes, franco-espagnoles, franco-italiennes, franco-britanniques, etc.) dans lesquelles sont traités, pour une part de plus en plus importante, des sujets communautaires. Ces rencontres sont de plus en plus nombreuses et, en période de présidence, il est naturel qu'elles aient tendance à se multiplier. M. Charasse, pour faire réussir la discussion du budget communautaire, a dû ainsi se rendre, au moins une fois, chez chacun de nos onze partenaires. Il a probablement passé davantage de temps dans ces divers déplacements et dans ses négociations avec le Parlement européen ou le commissaire chargé du budget, M. Schmidhuber, qu'à Bruxelles dans la salle du Conseil bien que celui-ci ait tenu deux réunions inévitablement longues (car il y a douze délégations susceptibles de s'exprimer et seuls les problèmes les plus difficiles restent à négocier lorsque l'on arrive au niveau des ministres) ;

— Il faut tenir compte naturellement aussi de tout le travail qui, pour préparer ces réunions, doit se dérouler dans sa propre capitale ainsi que des possibilités qu'offre désormais, pour traiter certaines urgences, la panoplie croissante des moyens de télécommunications (qui ont déjà été utilisés deux fois pour procéder à des réaménagements monétaires relativement simples) ;

— Et il y a enfin toute la gestion des activités, et quelquefois des contentieux, qui ne débouche pas sur des réunions du Conseil ou des discussions avec les autres Etats membres mais sur des discussions avec la Commission, c'est-à-dire avec l' « exécutif » communautaire.

Les énumérations qui précèdent ne montrent pas seulement que la place prise, dans la charge de travail des ministres et de leurs services, par les affaires européennes est devenue très importante. Elles montrent aussi qu'il serait très erroné de croire que les questions communautaires échappent aux « politiques ». Cela ne serait pas exact, bien entendu, au niveau des choix fondamentaux comme l'ont

été, par exemple, le choix, en 1983, de vouloir rester dans le SME, la relance de Milan, l'acceptation du paquet Delors et de ses politiques d'accompagnement, la volonté d'aller vers l'UEM et la libération des mouvements de capitaux. Mais cela ne le serait pas non plus au niveau des négociations elles-mêmes car, dans une négociation, les facteurs personnels gardent toujours, qu'il s'agisse de négociations d'Etat ou de négociations privées, un rôle non négligeable qui, parfois, peut faire la différence.

## II — Dans cette évolution, le ministère des Finances a-t-il été un frein ou un moteur ?

La question peut paraître brutale mais on ne voit pas comment on pourrait traiter le sujet sous examen en l'évitant. Elle est au demeurant périodiquement posée d'une façon ouverte. Et il arrive même souvent que les jugements lus et entendus sur ce sujet soient spontanément moins complexes que la situation à analyser.

La réponse à une telle question, naturellement, ne peut pas être unique ni, probablement, totalement objective puisqu'elle varie en fonction du jugement que l'on porte sur les résultats obtenus et sur le rythme de leur obtention. Elle est susceptible, au demeurant, de varier dans le temps et suivant les sujets. Elle peut être posée, enfin, à plusieurs niveaux : celui de chacun des Etats membres individuels et celui des groupes d'experts, comités ou conseils, dans lesquels leurs ministres ou leurs représentants se réunissent pour traiter de sujets financiers.

On se limitera donc à quelques observations très générales :

*a)* On ne voit pas comment les ministres et ministères des Finances qui ont la charge, sur le plan intérieur, des équilibres généraux de l'économie (budget, prix, équilibre extérieur, taux de change), pourraient ne pas être très attentifs à l'incidence que pourront comporter, pour ces derniers, les décisions qui leur sont proposées à Bruxelles. Cela se note, en particulier, pour tous les sujets qui comportent soit une forte incidence budgétaire soit un risque d'incidence à la hausse sur le niveau des prix (après une hausse des taux de la fiscalité indirecte par exemple). L'étalement dans le temps des conséquences peut alors devenir une condition de l'acceptation des mesures proposées.

Il est clair, par ailleurs, que les conséquences de la modification des règles fiscales nationales ne se limitent pas à leurs aspects budgé-

taires (incidence en plus ou en moins sur le niveau des recettes) mais qu'elles possèdent le plus souvent d'autres effets qui peuvent compliquer, au moins temporairement, la recherche d'une harmonisation au niveau communautaire (incidence sur la politique économique générale, incidences économiques ou sociales sectorielles, plus ou moins bonne insertion des mesures proposées, lorsqu'elles le sont, dans les schémas de politique fiscale ou de justice sociale prévalant, à tort ou à raison, dans les différents Etats membres, etc.). La malléabilité, pour ces raisons aussi, ne peut venir quelquefois, surtout dans une négociation à douze, qu'avec le temps.

Il faut tenir compte enfin du temps nécessaire aux consultations intérieures (milieux professionnels et travaux interministériels), des délais nécessaires à la bonne assimilation des données et contraintes des négociations les plus complexes (« paquet Delors » ou négociation sur l'UEM par exemple) et respecter, quelquefois aussi, les contraintes de politique intérieure auxquelles peut se trouver soumis tel ou tel Etat membre.

Il y a donc des dossiers qui, pour avoir toutes leurs chances, doivent « mûrir » pendant un certain temps. Tout délai n'est donc pas forcément un retard.

*b)* Les Etats membres possèdent presque toujours, pour des raisons diverses, sur un sujet ou sur un autre, des situations spécifiques qui ne sont complètement connues, dans leur existence ou plus encore dans leurs raisons, ni de la plupart des autres Etats membres ni même, quelquefois, de la Commission. Il faut les examiner et les trier. Cela prend inévitablement du temps mais, si on ne le prend pas, on risque de passer à côté de certains problèmes et de compromettre les possibilités d'accord. Tous les délais n'appellent donc pas, là aussi, le même jugement.

*c)* Lorsqu'on examine, au regard de ces contraintes, les résultats qui ont été obtenus, dans la période la plus récente, sur les principaux sujets financiers, on observe, semble-t-il, que les résultats ont été meilleurs et plus rapides que ceux auxquels la majorité des observateurs informés s'attendaient :

— Le « paquet » sur le financement futur (« paquet Delors ») a été adopté, à l'unanimité, en février 1988, malgré son éloignement du schéma de référence initial auquel s'attendaient, depuis le Conseil européen de Fontainebleau, tous les Etats membres (simple relèvement de 1,4 à 1,6 % du taux d'appel des ressources propres TVA et non « paquet Delors »). La décision a été prise par le Conseil européen mais elle intéressait au premier chef, sur le plan national, les ministres

des Finances. Aucun d'entre eux, pour autant qu'on puisse le savoir, ne semble avoir recommandé une attitude négative. Ils semblent au contraire avoir tous estimé, à la réflexion, que la solution d'un paquet politiquement équilibré était la seule à pouvoir faire l'objet d'un accord unanime et, financièrement, à répondre aux contraintes de la situation de négociation du moment ;

— Les ministres des Finances sont parvenus, s'agissant des textes relatifs à la première étape de l'UEM, à un accord politique avant la date limite qui avait été fixée par le Conseil européen. Ce sont les ministres des Finances eux-mêmes qui s'étaient donné, en accord avec la Commission et sur la proposition de M. Bérégovoy, ce calendrier plus ambitieux qu'ils ont d'ailleurs tenu pour ce qui les concerne.

S'agissant de la préparation de la Conférence intergouvernementale, il paraissait, de la même façon, très difficile d'espérer, au début du mois de septembre, lorsque l'idée du groupe Guigou a été lancée (groupe mixte présidé par le secrétaire général du SGCI et dont la particularité était de réunir, dans chaque délégation, deux représentants à haut niveau, l'un désigné par le ministre des Finances et l'autre par celui des Affaires étrangères), que l'on pourrait parvenir, avant le Conseil européen de Strasbourg, à la mise au point d'un questionnaire susceptible de faire l'unanimité. Le groupe y est pourtant parvenu en quatre réunions.

— L'ensemble des directives relatives à la mise en place du marché des services bancaires aura été adopté dans un délai d'environ un an ;

— S'agissant de l'abolition des frontières fiscales, dossier qui n'avait pas bougé d'un pouce depuis sa présentation initiale par Lord Cockfield à l'été 1987, un compromis a pu être élaboré qui ne soulève plus d'objection de la part de la Commission que parce qu'un Etat membre a laissé subsister, au moins à ce stade, une réserve sur un point que la Commission et les onze autres Etats membres considèrent, pour leur part, comme très important (suppression, le 1er janvier 1993, des limitations à l'exonération, dans le pays de résidence, des achats effectués par des particuliers lorsqu'ils se rendent dans un autre Etat membre). Ce compromis, tout en assurant la suppression des contrôles aux frontières, ne va pas aussi loin toutefois, au moins dans l'immédiat, que le dispositif de taxation dans le pays d'origine que la Commission avait proposé d'introduire dès 1993. Il traduit cependant l'acceptation, par tous les Etats membres, de sortir du *statu quo* et de s'engager, avec prudence, dans la voie de la suppression des contrôles aux frontières et d'un rapprochement concerté des taux. C'est donc, à certains égards, même si le

projet actuel est moins ambitieux que celui de la Commission, l'acceptation du franchissement d'une étape de type « qualitatif » à laquelle, il y a quelques mois, certains Etats membres se disaient encore opposés.

*d)* On ne peut oublier enfin qu'à de multiples reprises il y a eu, sur certains sujets, des propositions qui émanaient, au moins au départ, des ministères des Finances pour faire avancer divers aspects de la construction communautaire qui relevaient de leurs compétences. L'bistoire du système monétaire européen est, à cet égard, significative puisqu'elle a été jalonnée, notamment du côté français, par le dépôt de notes et de mémorandums successifs, le dernier en date étant celui qu'a déposé M. Balladur au mois de janvier 1988.

## III — L'ACHÈVEMENT D'UNE MUE

*a)* La construction européenne, depuis le départ, a concerné au premier cbef le ministère des Finances qui s'est adapté, comme les autres administrations, pour y faire face : création, sous l'autorité directe du Premier ministre, d'une structure de coordination interministérielle, le SGCI, où, depuis le départ, plusieurs de ses agents ont régulièrement été détachés et dont la direction est souvent revenue à l'un des siens ; création, dans plusieurs directions du ministère, de bureaux spécialisés dans le suivi de certaines au moins de ces questions ; prise en charge directe, chaque fois que c'était possible, de la dimension européenne de leurs attributions par les bureaux les plus directement concernés par l'élaboration de la législation et des politiques communautaires ; participation régulière de plusieurs de ses plus hauts fonctionnaires dans diverses instances communautaires prévues par le traité ou par la législation dérivée (Comité monétaire, Comité de politique économique, etc.) ; mise en place, à Bruxelles, au sein de notre représentation auprès des Communautés européennes, comme les autres administrations les plus directement concernées par les politiques communautaires, de services fonctionnellement spécialisés bien qu'ils soient placés dans un cadre interministériel ; désignation, au sein de son corps de contrôle, de plusieurs inspecteurs généraux chargés d'assurer la liaison avec les services « antifraude » bruxellois, etc.

Jusqu'à une date très récente toutefois, les questions européennes ne concernaient activement que certains domaines particuliers de la vie du ministère : gestion des aspects financiers de la politique

agricole commune et des affaires budgétaires communautaires ; politique commerciale ; négociations relatives à l'introduction puis à l'harmonisation progressive des règles relatives à la TVA ; construction monétaire européenne enfin.

Dans la plus grande partie des autres activités du ministère, la dimension « bruxelloise » était ou bien négligeable (c'était le cas le plus fréquent) ou bien ressentie comme un risque d'intrusion indésirable et presque illégitime. « Bruxelles », dans bien des cas, était avant tout synonyme de risques de contentieux.

*b)* La principale nouveauté c'est, avant tout, semble-t-il, que depuis plusieurs années, la montée en puissance de l'aspect international et, plus encore, de l'aspect européen de très nombreux dossiers ne se fait plus seulement dans les services qui, jusqu'ici, avaient été le plus impliqués dans les relations communautaires (bureau compétent du Budget, service des Affaires internationales du Trésor, sous-direction TVA du service de la Législation fiscale, direction de la Prévision...) mais aussi, et d'une façon parfois très substantielle, dans des parties du ministère qui, pendant longtemps, n'avaient été qu'assez peu concernées par ces évolutions ou ne l'avaient été qu'au niveau d'un très petit nombre de leurs agents.

La décision de créer un marché unique a provoqué, à de multiples égards, une véritable mutation :

— Mutation dans la signification et la portée des textes qui se négocient à Bruxelles puisqu'il s'agit désormais d'organiser un marché unique dans lequel les personnes, les marchandises, les services et les capitaux pourront circuler librement. Il ne s'agit donc pas seulement de fixer une date nouvelle dans les domaines où les articles du traité initial n'étaient toujours qu'imparfaitement appliqués (services financiers et libre circulation des capitaux notamment). Il s'agit, avant tout, avec l'Acte unique, d'un changement de nature en ce qui concerne l'objectif poursuivi (volonté de suppression de tout ce qui contribue au cloisonnement du marché communautaire) ;

— Mutation dans la nature des délais qui, dans ce nouveau contexte, s'imposent à la prise des décisions : cela aurait constitué un échec manifeste, par exemple, au regard des nouveaux objectifs du traité, que d'arriver à la date fatidique du 1er janvier 1993 sans avoir défini une politique dans le domaine des concentrations. Cela aura été l'un des faits marquants de la présidence française que d'avoir mené à son terme une négociation qui, faute d'avoir un objectif suffisamment contraignant, traînait sous des formes diverses, malgré plusieurs efforts de relance, depuis plus de quinze ans ;

— Mutation enfin et surtout dans la place relative qu'a prise, du fait des changements précédents, le « fait européen » dans la gestion des attributions de certaines directions ou de certains bureaux. Il ne s'agit plus en effet de participer à des négociations ponctuelles dont seuls, à la limite, pouvaient avoir à connaître les spécialistes du dossier (comme cela pouvait être encore le cas lorsqu'il s'agissait, par exemple, de discuter d'une directive d'harmonisation comptable) mais d'une situation nouvelle qui, au-delà des négociations appelées par sa mise en place, change la façon de concevoir et d'exercer les attributions dont on a la charge. Tel est notamment le cas pour tous ceux qui sont responsables de services financiers (banques, bourse, assurances, etc.), de fiscalité (qu'il s'agisse de législation, de recouvrement ou de contrôle) ou encore de questions de concentrations. Il faut désormais, tout à la fois, organiser son rôle national d'une façon nouvelle et s'organiser pour exercer au niveau communautaire en concertation avec les autres administrations françaises intéressées, les fonctions de co-décision et les différentes formes de coopération qu'implique, pour notre pays, la nouvelle situation.

*c)* Si les choses se sont transformées d'une façon aussi profonde, en si peu de temps et, somme toute, avec autant de facilité, c'est parce que, semble-t-il, il y a eu, sur les points les plus essentiels, une convergence croissante entre :

— Ce que nous souhaitions faire sur le plan national pour des raisons d'efficacité économique générale (choix, en 1983, de ne pas rester dans le SME ; volonté d'assainissement en profondeur des structures de notre économie ; adoption d'objectifs ambitieux dans le domaine de la lutte contre l'inflation ; renforcement du rôle des marchés et décloisonnement de ces derniers ; allégement progressif du contrôle des changes et suppression du contrôle des prix ; réduction progressive du rôle des prêts bonifiés ; volonté de plus grande égalisation des conditions de concurrence du secteur bancaire ; réaffirmation régulière du fait qu'il était de notre intérêt d'avoir une monnaie forte, etc.) ;

— Et ce que nous avions décidé de faire, en liaison avec nos partenaires, sur le plan européen (réalisation du grand marché et de ses politiques d'accompagnement ; recherche d'une plus grande convergence des politiques économiques ; réalisation progressive de l'union économique et monétaire ; rapprochement des fiscalités, etc.).

Dans un tel contexte, en effet, même s'il peut y avoir, sur certains points, comme dans toute forme de vie commune, des différences d'appréciation momentanées, et même quelquefois des différences

d'appréciation importantes sur ce qu'il convient de faire, soit avec la Commission (cf. le dossier de l'abolition des frontières fiscales) soit avec certains Etats membres, il n'en reste pas moins qu'il y a désormais, sur les points essentiels, un fort épaulement réciproque entre le versant national et le versant européen de la plupart des attributions du ministère :

— Très souvent (libération des mouvements de capitaux, baisse du taux majoré de la TVA...), les obligations communautaires, que notre pays a, au demeurant, librement négociées, impliquent des mesures que nous aurions prises nous-mêmes en raison de l'intérêt intrinsèque qu'elles présentent pour le bon fonctionnement de notre économie. Si ce sont des « contraintes » au sens technique ou juridique de ce mot, ce ne sont pas pour autant des obligations non recherchées. Il est d'ailleurs significatif, à cet égard, que nous ayons, à plusieurs reprises, spontanément anticipé, s'agissant de la date de leur mise en œuvre, sur les obligations découlant du droit positif communautaire ;

— L'arrière-fond de la construction économique européenne contribue par ailleurs, de plusieurs façons, à promouvoir les adaptations et l'ajustement structurel qu'il est dans les fonctions du ministère de l'Economie et des Finances, en liaison avec le Plan et les autres ministères concernés, de chercher à faciliter. Les contraintes du traité ont l'avantage d'être « objectives » et le « mythe de 1992 » a provoqué, à tous les niveaux, une prise de conscience dont l'absence ou le retard aurait pu, le moment venu, compliquer les choses. La mise en place progressive du grand marché comporte par ailleurs, sur le potentiel de croissance de la Communauté et de notre pays (travaux du groupe Cecbini), des effets induits positifs qui, économiquement et psychologiquement, ne peuvent que faciliter l'acceptation des réformes nécessaires. Certains pays en voie de développement et les pays d'Europe centrale et orientale n'ont malheureusement pas, pour accomplir leur propre ajustement structurel, un arrière-fond aussi confortable. Les contraintes du droit communautaire peuvent servir enfin, lorsqu'on les prend en compte, à débloquer certaines situations ou certaines querelles interprofessionnelles qui, sur un plan national, auraient risqué de demeurer durablement inextricables. La suppression du monopole de distribution des prêts bonifiés à l'Agriculture, pour ne citer qu'un seul exemple, aurait probablement été plus difficile à faire comprendre à tous les intéressés si le maintien durable de ce monopole ne s'était pas autant trouvé en porte à faux avec plusieurs dispositions du traité. En acceptant de négocier son abandon, le Crédit Agricole s'est débarrassé, par anticipation, d'un risque de contentieux et il aura pu atteindre plus rapidement, dans

d'autres domaines, des extensions de compétence qui n'auraient probablement pas été jugées compatibles, sur le plan interne français, avec le maintien de son privilège antérieur. Dans ce travail d'« ajustement » le traité tend plutôt, de surcroît, on le voit, à renforcer indirectement la main du ministère des Finances ainsi que la convergence spontanée de l'action des différentes administrations ;

— La construction européenne apporte enfin, dans le cas du ministère des Finances comme dans celui des autres administrations, diverses possibilités d'action sur l'environnement international qui n'existeraient pas en son absence. Le SME a créé une zone de relative stabilité monétaire. La TVA ne s'est sans doute aussi largement répandue dans le monde que parce qu'elle est d'abord devenue européenne. Il paraît clair, de la même façon s'agissant des problèmes d'environnement ou de protection des consommateurs, que l'influence des mesures que l'on prend (retrait des produits dangereux ou organisation de la représentation des consommateurs par exemple) est très différente suivant que l'on agit dans la dispersion au niveau des douze Etats membres ou que l'on agit au niveau communautaire. Tel était le sens de la « relance de la politique communautaire des consommateurs » que Mme Neiertz avait préparée, dès le début de la présidence espagnole en liaison avec celle-ci et qui a pu être adoptée après deux discussions du Conseil et quelques contacts bilatéraux.

Les pouvoirs du ministère des Finances paraissent donc, *in fine*, beaucoup plus se transformer que s'affaiblir. A certains égards, ils se recentrent mais il s'en crée aussi de nouveaux qui, dans un contexte aussi bien européen que mondial, paraissent, au moins dans une vue à terme, beaucoup plus importants que ceux qui disparaissent.

Cette situation se retrouve dans tous les Etats membres et elle contribue sans doute à expliquer la quasi totale disparition, à un moment où l'on parle de fiscalité et de monnaie, des argumentations fondées sur des seules considérations de souveraineté. Ceux qui craignent, désormais, une réduction de leur souveraineté effective, ce ne sont pas, semble-t-il, les Etats membres, quels qu'ils soient (ils n'abandonneront jamais plus, en ce domaine, que ce que, après mûre réflexion, ils jugeront de leur intérêt d'abandonner) mais certains de leurs voisins les plus proches, et notamment certains Etats de l'AELE. Il n'est pas indifférent en effet, même si, sur le plan juridique, on reste totalement souverain, dans tous les domaines, de vivre dans un monde qui tend à se globaliser, aux côtés immédiats d'un ensemble de 320 millions d'habitants qui décide et entreprend de définir en quelques années un corpus sans précédent de normes et de règles communes.

Ce qui importe, maintenant que la mutation est presque achevée, c'est la façon dont ce double niveau de responsabilité, national et européen, sera reconnu et assumé. De la réponse qui sera, dans le temps, donnée à ce défi, dépendra en effet une bonne partie de l'évolution de l'influence du ministère qui repose, traditionnellement, sur sa capacité à conjuguer, en termes conjoncturels et structurels, l'adaptation de l'économie et des finances de la France.

RÉSUMÉ. — *L'accélération récente de la construction européenne ne peut manquer d'avoir de profondes répercussions sur le ministère des Finances. Mais ses pouvoirs paraissent,* in fine, *beaucoup plus se transformer que s'affaiblir. De la façon dont sera assumé et reconnu le double niveau national et européen dépend l'évolution de l'influence effective du ministère des Finances.*