

Discours de Jacques Santer sur le marché unique européen (Luxembourg, 7 décembre 1988)

Légende: Le 7 décembre 1988, Jacques Santer, chef du gouvernement luxembourgeois, se prononce sur les avantages et sur les risques possibles du marché unique européen pour l'économie grand-ducale.

Source: Bulletin de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse - Ministère d'Etat. 1988, n° 6.

Luxembourg. "Le Luxembourg face aux perspectives de l'Europe communautaire", auteur:Santer, Jacques , p. 4-8.

Copyright: (c) Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois

URL:

http://www.cvce.eu/obj/discours_de_jacques_santer_sur_le_marche_unique_europeen_luxembourg_7_decembre_1988-fr-0e8ab72d-b026-4fbd-adc5-ba66b5978414.html

Date de dernière mise à jour: 02/12/2013

Le Luxembourg face aux perspectives de l'Europe communautaire

Depuis qu'en juin 1985, le Conseil européen de Milan a décidé qu'une relance de l'intégration européenne devait passer par une révision des Traités, depuis qu'en décembre de la même année, les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Luxembourg se sont mis d'accord sur le contenu de l'Acte Unique, qui renferme en un paquet tout ce que les dix pays membres des Communautés avaient été prêts à céder comme compétences aux instances européennes, l'Europe, qu'on avait connue immobile et divisée, s'est progressivement ressaisie.

Un à un, les grands problèmes qui étaient les principales pierres d'achoppement, comme ceux concernant le financement ou celui de la politique agricole commune, ont trouvé des réponses. Les citoyens, les entreprises, pour qui l'Europe avait fini par devenir une structure abstraite, qui les concernait à peine, sont redevenus attentifs. Une date a particulièrement retenu leur attention : celle du 31 décembre 1992, citée par l'article 8A de l'Acte Unique comme l'échéance à laquelle doit être achevée la réalisation du marché intérieur. 1992 est ainsi devenu un chiffre magique, autour duquel on se mobilise et on se prépare, qui est la source de toutes les attentes, positives ou négatives.

Les Luxembourgeois, qui se sont faits jusqu'ici une fierté et une renommée de leur fidélité à l'idée européenne, au point de s'être vu attribuer collectivement le Prix Charlemagne, et cette année encore le Prix Jean Monnet, en reconnaissance de leur engagement en faveur de l'intégration, ces mêmes Luxembourgeois font curieusement preuve d'un enthousiasme fort modéré, voire même d'une certaine appréhension par rapport à la création du marché unique. Nos concitoyens en seraient-ils venus à avoir peur de l'Europe ?

La méfiance, qui a fait son apparition, a son origine dans une prise de conscience des risques que revêt pour tout pays l'aventure dans laquelle nous nous sommes engagés. Mais à cela s'ajoute sans doute le fait que les quelques domaines dans lesquels des conséquences négatives sont possibles pour notre pays, ont pris un contenu concret, tangible pour le citoyen normal, alors que les avantages que la réalisation du marché intérieur est censée produire, restent pour la plupart mal définis et sont donc perçus comme incertains.

Dans ces circonstances je suis reconnaissant à l'Amicale du Gouvernement de m'offrir cette occasion de choix pour expliquer sans complaisance quels sont les avantages et quels sont les risques possibles, et pour quelles raisons je demeure convaincu que le marché intérieur sera une bonne chose pour notre pays.

Au cours de son histoire, le Luxembourg a toujours tâché à se rattacher à un espace économique plus vaste. L'exiguïté de son territoire, l'absence d'un marché intérieur propre de quelque importance l'ont incité à chercher les avantages d'une zone de libre échange, afin d'assurer son approvisionnement et de donner à ses entreprises les débouchés indispensables. C'est ainsi qu'il a fait partie du Zollverein, qu'il a conclu ensuite l'Union économique avec la Belgique, qu'il a adhéré au Benelux, puis à la CEE, qu'il a enfin participé à la création du marché commun européen. A chaque fois ces expériences ont suscité quelques hésitations, quelques craintes à leur début. Mais à chaque fois, elles se sont avérées comme bénéfiques pour le pays.

Nous avons aussi pris une part très active à l'élaboration de l'Acte Unique, puisque c'est sous notre présidence que le nouveau traité a été conçu et conclu. Devrions-nous aujourd'hui le regretter ? Je ne le crois pas, puisqu'il s'agit en fait d'un nouveau pas sur la voie que nous avons jusqu'ici suivie avec tant de réussite.

Car l'achèvement du marché intérieur signifie en réalité en premier lieu l'ouverture des frontières, l'élimination des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Nous avons certes depuis longtemps aboli les frontières douanières et les limitations quantitatives aux échanges à l'intérieur de la Communauté. Mais l'existence, voire la multiplication des barrières non tarifaires, comme les règles de nature technique, concernant les diverses normes, celles liées à la sécurité, à la santé ou à la protection de l'environnement, posent des problèmes parfois insolubles aux entreprises exportatrices. Le protectionnisme n'a pas disparu, il a pris de nouvelles formes, beaucoup plus raffinées mais tout aussi efficaces pour avantager les produits ou services nationaux. Les entreprises luxembourgeoises se heurtent continuellement à ces obstacles. Orientées vers l'exportation, elles se retrouvent souvent devant la situation exaspérante de devoir conformer leurs produits à des règles diverses, parfois contradictoires entre les différents pays destinataires, et de les voir exposés à des contrôles multiples. Parfois elles restent

complètement exclues de certains marchés.

Pour la petite économie luxembourgeoise, l'achèvement du marché intérieur créera donc avant tout de nouvelles opportunités : elle ouvrira de nouveaux horizons à certaines de nos entreprises et permettra une réduction des coûts pour d'autres. Elle rendra aussi notre pays plus attractif pour l'implantation de nouvelles activités par des sociétés extra-communautaires qui veulent assurer leurs débouchés en Europe. Le handicap au départ, que constituait jusqu'ici l'absence d'un marché national de quelque importance, ne disparaîtra pas complètement pour autant, mais il perdra certainement beaucoup de son poids.

Mais je reviendrai plus tard sur les avantages et les désavantages du point de vue luxembourgeois. Ce que je voudrais préalablement souligner avec insistance, c'est qu'il y aura au moins un grand gagnant en 1993 : c'est la Communauté, c'est l'Europe.

L'Europe gagnera non seulement parce qu'elle fera un pas supplémentaire vers une intégration plus grande, mais surtout parce que la réalisation du marché intérieur déclenchera une nouvelle dynamique de croissance, créera les bases d'une relance qui devrait permettre à la Communauté d'occuper à nouveau la place de leader mondial qui lui échappe encore à l'heure actuelle. L'étude Cecchini évalue à 5,8% du PIB les gains cumulés de croissance dont la C.E. pourrait profiter à partir de '93. Même si le Conseil économique et social a sans doute raison de relativiser la portée réelle de ce chiffre, celui-ci permet néanmoins de se faire une idée des effets que l'on attend. Il illustre bien que nous ne sommes pas ici en présence d'un jeu à somme nulle. Il y aura des gains à partager.

Certes on fait remarquer que les avantages ne seront pas uniformément distribués entre pays, régions ou secteurs, qu'à côté des gagnants il peut y avoir des perdants. Mais je voudrais rappeler que notre économie est particulièrement sensible aux variations conjoncturelles. Le retour d'une croissance durable en Europe sera à elle seule de nature à profiter à notre pays.

Le marché intérieur serait moins long et moins dur à réaliser s'il suffisait d'ouvrir simplement les frontières. Dans certains cas, il est effectivement possible d'appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales. Mais souvent il est nécessaire de recourir à l'harmonisation des règles, au moins en fixant des exigences minimales. Pour beaucoup de pays, le renforcement des règles nationales qui en résulte est susceptible de nécessiter un ajustement, et par conséquent de créer des problèmes pour les entreprises. Chez nous ce ne sera qu'exceptionnellement le cas. En général nos prescriptions concernant la sécurité, la santé ou l'environnement sont assez restrictives et nous pouvons constater avec satisfaction que nos concurrents seront désormais soumis également à des contraintes plus effectives. Certes nos entreprises pourront voir apparaître de nouveaux concurrents sur le marché national. Mais la plupart d'entre elles sont habituées à affronter la concurrence étrangère et devraient donc pouvoir relever ce défi avec succès.

Où résident maintenant les principaux risques que court notre pays, et qui expliquent pourquoi de nombreux Luxembourgeois envisagent avec méfiance la création du marché intérieur ? Il s'agit évidemment en premier lieu de tout ce qui concerne l'harmonisation fiscale.

Le problème des impôts indirects a déjà fait l'objet de nombreuses discussions, d'ailleurs pas seulement chez nous, mais également dans d'autres pays. Les propositions de la Commission européenne n'avaient pas tellement surpris par la marge de cinq pourcents qu'elles prévoyaient pour l'écart maximal entre les taux de T.V.A., que par le fait de vouloir complètement uniformiser les taux d'accises. Dans son avis du 2 juin 1988, consacré entièrement à cette question, le Conseil économique et social dresse un tableau sans complaisance des multiples conséquences négatives qu'aurait pour notre pays la mise en œuvre des propositions de la Commission. Elles seraient très graves tant du point de vue des recettes budgétaires que de celui du niveau général des prix, sans parler des répercussions dramatiques pour certains secteurs spécifiques. Le CES conclut que le Luxembourg serait probablement le pays le plus affecté par les propositions d'harmonisation. Heureusement il ne serait pas le seul.

En réalité la Commission a dû entre-temps reconnaître la complexité de ce dossier. Divers arguments sont invoqués à l'encontre de son approche: Premièrement la fiscalité relève de la souveraineté des Etats. Elle

constitue pour ceux-ci un instrument essentiel de leur politique, puisqu'elle leur sert à collecter les ressources nécessaires à financer les dépenses publiques, et qu'elle joue un rôle clé comme moyen de redistribution des revenus.

Deuxièmement, il est rappelé que l'Acte Unique ne prévoit une harmonisation de la fiscalité indirecte que dans la mesure où elle est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Or, je reste convaincu que la Commission est allée dans ses propositions beaucoup plus loin qu'il n'aurait été nécessaire pour atteindre ce but.

Lors du Conseil Européen de la semaine passée à Rhodes, j'ai suggéré l'adoption d'une approche par étapes, qui pourrait s'inspirer dans un premier temps du modèle pratiqué déjà actuellement par le Benelux, qui a renoncé aux contrôles fiscaux aux frontières sans avoir, pour autant, recours à l'harmonisation fiscale.

J'espère que la Commission en tiendra compte en révisant ses propositions. En tout cas elle devrait avoir compris qu'il ne sera pas possible d'obtenir l'unanimité requise des douze pour ses propositions actuelles. Je pourrai à cet égard mentionner un fait éloquent.

Le communiqué final du Conseil européen devait dans un premier temps affirmer la reconnaissance de la nécessité de l'harmonisation de la fiscalité indirecte. Sur l'insistance de plusieurs délégations, dont la nôtre, il a été amendé dans le sens de l'Acte Unique, que je viens de citer : l'harmonisation ne doit être faite que « dans la mesure où elle est nécessaire ».

Le Conseil reconnaît donc que l'harmonisation fiscale n'est pas une fin en soi. Elle ne représente qu'un moyen parmi d'autres pour atteindre l'objectif visé, et les Gouvernements qui doutent de l'opportunité des mesures proposées par la Commission, comme le nôtre, ne sauraient donc aucunement être accusés - comme l'a fait récemment un éminent membre de la Commission de Bruxelles - de se comporter en porte-à-faux vis-à-vis du Traité et de l'Acte Unique.

L'autre domaine dans lequel nous courons un risque concerne toujours la fiscalité, mais cette fois en relation avec la libre circulation des capitaux. C'est évidemment notre place financière qui est principalement concernée.

La libération des mouvements de capitaux a en fait déjà été décidée dans le cadre d'une directive adoptée le 24 juin de cette année. Aucun préalable fiscal n'a été retenu, mais le Conseil s'est engagé à statuer avant le 30 juin 1989 sur les propositions que la Commission lui soumettrait. Celles-ci peuvent être de trois ordres, à savoir l'introduction d'une retenue à la source généralisée, l'obligation des banques de déclarer aux administrations fiscales les dépôts reçus, ainsi que l'amélioration de la coopération entre ces administrations.

Les deux derniers types de mesures mettraient en cause le secret bancaire. Quant à la première, elle relève de la souveraineté fiscale des Etats. Aucun des trois ne constitue de toute évidence un préalable à la liberté de circulation des capitaux. Celle-ci est en effet réalisée dans plusieurs pays membres de la Communauté sans que les mesures de ce type n'aient été nécessaires. Mais il existe surtout un argument de poids qui devrait inciter la Commission à la prudence. Toute mesure dans ce domaine doit être consciencieusement examinée quant à ses effets sur les fuites de capitaux en-dehors de la Communauté. Ce ne serait en effet pas bien servir celle-ci que de provoquer la sortie des capitaux à un moment où elle en aurait crucialement besoin pour répondre à l'effet stimulant de la création du marché intérieur. A ce sujet ne devrait-t-on pas se référer à certaines expériences du passé? Je songe plus particulièrement aux Etats-Unis d'Amérique, qui ont dû abolir la retenue à la source sur les revenus des capitaux, après avoir fait des expériences désastreuses. Les Etats-Unis, tout comme le Japon, ont été amenés à créer des off-shore banking facilities pour endiguer l'exode des capitaux et services financiers.

La Commission a d'ailleurs pris conscience de la complexité que présente également ce dossier. Elle n'a pas été jusqu'ici en mesure de soumettre des propositions formelles au Conseil et le Président DELORS a été jusqu'à affirmer qu'il ne pouvait pas observer le calendrier convenu, faute de pouvoir faire des propositions valables et acceptables par les Douze !

J'aimerais à ce stade tirer une conclusion intermédiaire. Les velléités d'harmonisation fiscale ont provoqué à juste titre une certaine inquiétude dans notre pays. Il convient cependant de se rendre compte que certaines propositions qui nous seraient préjudiciables sont loin d'avoir abouti. Les dossiers qui touchent à la fiscalité ne sont jusqu'ici pas arrivés très loin dans la procédure. Ceci ne veut pas dire que certaines mesures ne seront pas peut-être prises d'ici 1992. Mais on peut estimer à présent que rien de réellement dramatique ne nous sera imposé. Nous devons sans doute faire quelques concessions, comme tous les autres. Mais nous aurons aussi beaucoup à gagner. L'essentiel sera en fin de compte que les avantages prévaudront. Et je reste persuadé que ce sera le cas.

Notre soirée se situe sous le signe de 1992, et j'ai donc traité pour l'essentiel la question du seul marché intérieur. Mais je pense qu'il est inévitable de remettre celui-ci également dans son contexte, tel qu'il est défini par l'Acte Unique. Celui-ci fait référence aux politiques communes à nouer dans le domaine de la recherche et dans celui de l'environnement, il évoque aussi la nécessité d'une meilleure cohésion, c'est-à-dire, en pratique, de soutenir les pays et les régions les moins développés.

A cet égard je voudrais insister sur l'esprit de l'Acte Unique, qui dépasse de loin la notion de zone de libre échange, et qui conçoit l'Europe comme une communauté solidaire, c'est-à-dire, comme une entité politique et économique qui progresse constamment sur la voie du développement de stratégies et de structures communes. La réalisation du marché intérieur ne constitue qu'un élément de cette approche globale, l'Union économique et monétaire, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement, de même que la politique de l'environnement étant à traiter avec lui sur un pied d'égalité.

Partant de ces considérations, deux autres sujets doivent nous intéresser plus particulièrement. Celui de l'Europe sociale et celui de l'Europe monétaire.

Lors du Conseil Européen à Rhodes, j'ai souligné qu'il est essentiel que les bienfaits du marché intérieur ne profitent pas aux seules entreprises, mais qu'ils soient étendus aux travailleurs. Tous les groupes sociaux doivent pouvoir en profiter. Une prise en compte adéquate de la dimension sociale du marché intérieur, et notamment l'amélioration des conditions de travail, est une prémisses importante à sa réussite.

Pour notre pays, le volet social prend une importance particulière parce que l'acquis des travailleurs est un des déterminants de la compétitivité des entreprises. Nous ne pouvons pas nous exposer à un dumping social. Mieux vaut alors inciter les autres pays à relever leur niveau de protection des travailleurs, au grand bénéfice de ceux-ci, quitte à appuyer en contrepartie nos partenaires les plus faibles à travers une politique régionale renforcée.

L'objectif monétaire est aussi important. Chacun se rappelle dans quelles difficultés nous avait plongé la dévaluation intempestive du franc belge en 1982. Depuis lors notre devise a pu rejoindre à nouveau le camp des monnaies fortes, mais nous aurons beaucoup à gagner d'un progrès nouveau sur la voie de l'union monétaire, qui nous mettrait à l'abri une fois pour toutes des mouvements de change et des distorsions qu'ils créent dans les conditions de concurrence à l'intérieur de l'Europe.

Le marché intérieur, l'Europe sociale et l'Union monétaire devraient être créés parallèlement. Ce serait la seule façon d'aboutir à un marché véritablement homogène.

Altesses Royales,
Mesdames, Messieurs,

Mon intention n'est pas de donner l'impression que l'Europe d'après 1992 ne nous poserait aucun problème. Il est certain que nous serons amenés, sur un plan ou un autre, à faire des compromis. Il n'y a pas de doute que notre pays devra savoir s'adapter.

Mais ce que je voulais dissiper, c'est les hésitations, c'est les craintes qui ont fait leur apparition, les craintes de voir notre petit pays broyé et maltraité par ses grands partenaires. Dans les dossiers les plus cruciaux,

nous avons un pouvoir de négociation, nous avons des arguments valables, et nous avons des alliés. Je suis persuadé que nous parviendrons à maintenir les effets éventuellement dommageables pour notre économie dans des limites étroites, et en tout cas supportables.

Même si certains ajustements seront peut-être nécessaires dans un premier temps, ils seront bientôt compensés par les avantages que nous tirerons de l'élimination des barrières techniques, de la libération des mouvements de capitaux, de la libre circulation des services, dans le domaine de l'audiovisuel par exemple, mais aussi de la relance de la croissance en Europe.

Le seul vrai danger que nous courons est celui d'être pris au dépourvu. La mobilisation qui se fait partout en vue du marché de 1992 n'est pas seulement symbolique. La disparition des barrières, le renforcement de la concurrence constituent un réel défi, également pour les entreprises luxembourgeoises. Il est indispensable dès à présent que notre industrie, nos P.M.E., et même nos artisans et commerçants tiennent compte des bouleversements qui vont avoir lieu et s'y préparent activement. Les entreprises doivent investir, augmenter leur productivité, s'ajuster en fonction des nouvelles exigences.

Elles doivent surtout adopter une politique commerciale offensive. Même pour les P.M.E., les petites et moyennes entreprises, le moment est venu de jeter leur regard au-delà des frontières. La grande région Saar-Lor-Lux, qui par l'abolition des frontières techniques après 1992 aura une nouvelle vocation dans le cadre du grand marché, constituera désormais leur marché naturel.

Le patronat luxembourgeois a d'ailleurs pleinement conscience de l'enjeu, et a depuis longtemps lancé le débat. Le Gouvernement a pour sa part institué des groupes de travail tripartites sectoriels afin d'analyser la situation, et de chercher les moyens les plus adéquats pour répondre aux nouvelles exigences.

L'Etat aussi est interpellé. Au niveau des infrastructures, au niveau de la fiscalité, mais aussi par certaines aides directes, il doit donner aux entreprises le cadre propice grâce auquel elles pourront affronter la concurrence dans les conditions favorables.

Tout le pays est donc concerné. Le marché intérieur nous réserve des chances nouvelles de développement et de prospérité. Encore faudra-t-il les saisir.