Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 14

Printemps 2006 Universités Louis Pasteur (Faculté des sciences économiques et de gestion) et Robert Schuman (Institut des Hautes Etudes Européennes) — Strasbourg.

Éditorial de Michel Dévoluy

Les Européens souhaiteront plus d'Europe quand celle-ci apparaîtra comme la réponse appropriée aux problèmes majeurs du moment. Dans un monde complexe, fragile et incertain, les citoyens s'identifient à l'espace politique qui se préoccupe le plus de leur bien être matériel et de leur destin collectif. Pour le moment, les Etats demeurent premiers et on constate même des réactions de défiance face à l'Union.

Après la sédimentation de la concorde entre les peuples, et en particulier depuis l'Acte unique de 1987 et le traité de Maastricht de 1992, les Européens étaient en droit d'attendre que l'Union devienne le moteur de la croissance et de l'emploi. Plus encore, il était légitime d'espérer que l'Union produise un modèle social apaisé et exemplaire dans un monde multipolaire soumis à la globalisation. Ces attentes ont été déçues. L'économie européenne, et surtout la zone euro, subissent depuis plusieurs années un chômage important et un accroissement des exclusions sociales et des inégalités. Par ailleurs, le dernier élargissement a contribué à accentuer les doutes et les interrogations. L'idée de solidarité, à la base de la construction européenne, est surtout mise en avant par ceux qui la réclament à leur seul profit. Et la belle ambition d'intégration européenne perd de son souffle quand on privilégie la libre circulation et la mise en concurrence des systèmes des Etats membres.

Sommaire

La perception de l'euro par les ménages européens en 2005 3
Gilbert Koenig

Les enjeux du débat sur la directive services à la lumière des spécificités des services 9
Damien Broussolle

Processus de convergence dans les pays d'Europe Centrale et Orientale : quels délais ? 19
Alexandre Sokic

Les critères de Maastricht et les performances de l'économie turque 26
Irem Zeyneloglu

De la souplesse pour renforcer le pacte de stabilité 30
Michel Dévoluy

Les événements marquants 33
Gérard Lang

Pour les Européens, le tissu identitaire élaboré à partir des politiques économiques, sociales et étrangères reste donc fourni par les Etats. Quant à L'Europe, elle apparaît comme réduisant les marges de manœuvre des gouvernements nationaux, sans pour autant offrir en contrepartie les instruments d'une véritable gouvernance économique et sociale au niveau de l'Union. Une telle architecture est très fragile et peu robuste sur le long terme.

La cause profonde de cette situation est l'absence d'intégration politique. Il manque en effet une mise en cohérence de l'architecture des politiques économiques et sociales européennes. Pour avancer, l'Union doit forger un modèle économique et social qui suscite l'adhésion des citoyens. Au stade actuel, il est probable que l'ensemble des vingt cinq ne sont pas convaincus de cette nécessité, sans parler des futurs adhérents. Mais les membres de la zone euro n'auront pas le choix, sauf à revenir en arrière en recédant du pouvoir aux Etats. On tournerait alors le dos à une formidable création collective.

Il ne s'agit pas simplement ici d'initier de nouvelles solidarités de fait comme des programmes européens de recherche ou la création d'un service civil européen. C'est très bien et on peut déjà s'y engager. Mais c'est insuffisant. L'Union doit avoir un projet qui rencontre les attentes des citoyens : l'emploi, la solidarité, la sécurité, le développement durable, les perspectives d'avenir. Tout cela passe par une construction politique avec un gouvernement unique et un budget financé par l'impôt.

Pour inventer cette forme de fédéralisme à deux vitesses, qui distingue la zone euro du reste de l'Union, les Européens devraient se donner deux ou trois années pour débattre. Ensuite, une consultation menée le même jour à l'échelle européenne permettrait aux citoyens de se prononcer sur les grandes lignes du projet. Une Convention dessinerait ensuite l'architecture institutionnelle.

La perception de l'euro par les ménages européens en 2005

Gilbert Koenig

Selon une enquête d'opinions récente effectuée sur la demande de la Commission européenne, les citoyens européens ressentent encore des difficultés à utiliser pleinement l'euro, mais il s'y adapte progressivement. Ils lui reconnaissent quelques avantages, notamment individuels, mais ils lui reprochent surtout d'avoir provoquer une hausse de l'inflation. Ils continuent en 2005 à percevoir l'euro comme une simple innovation monétaire dans la mesure où ils affirment dans leur grande majorité que l'émergence de la monnaie unique n'a exercé aucun effet sur leur sentiment d'identité européenne.

Ce n'est qu'avec l'apparition des pièces et des billets que les ménages européens ont substitué massivement l'euro aux monnaies nationales. Cette substitution semble s'expliquer plus par des raisons économiques que par l'adhésion à la construction européenne que manifestaient 49% des citoyens soumis à une enquête d'opinion dès 1998[1]. En effet, malgré cet attachement, peu de ménages européens ont adopté volontairement l'euro pendant la période de transition 1999-2001 au cours de laquelle l'utilisation de la monnaie commune n'était ni interdite, ni obligatoire. L'instauration de l'euro semble donc avoir été perçue essentiellement comme une innovation monétaire susceptible d'engendrer des difficultés limitées à une période transitoire[2]. Mais au-delà de cette période, on pouvait espérer que l'euro allait générer un sentiment d'identité européenne. Une enquête d'opinions récente effectuée sur la demande de la Commission européenne[3] permet de savoir si les difficultés induites par l'instauration de la monnaie européenne sont maintenant surmontées et si l'utilisation de cette monnaie a pu exercer une influence sur le sentiment d'identité européenne des citoyens de la zone euro.

[1] Cautrès B, D. Reynié ed. (2000), *L'opinion européenne*, Presses de Sciences Po, p.26-27.
[2] Koenig G. (2002), « L'acceptation de l'euro et le sentiment d'identité européenne » dans Koenig G. (ed.), *L'euro vecteur d'identité européenne*, PUS, p.87-111.
[3] Flash Eurobaromètre (novembre 2005), *L'euro, quatre ans après l'introduction des billets et des pièces* , Rapport analytique du sondage réalisé par TNS SOFRES c/o Gallup Europe.

1. La perception de l'euro comme innovation monétaire

Le remplacement des monnaies nationales par l'euro comporte, comme toute innovation monétaire, des difficultés que l'on considère généralement comme transitoires pour les citoyens. Mais l'enquête de 2005 indique que certaines de ces difficultés subsistent à l'heure actuelle. De plus elle fournit des informations sur la nature et l'évolution des avantages et des inconvénients que les citoyens attribuent à l'euro.

- L'adaptation des citoyens à l'euro

L'enquête montre qu'un pourcentage important des citoyens européens éprouve encore des difficultés à utiliser l'euro en 2005 (47%), notamment en France (50%) et en Italie (69%) et que ce pourcentage n'a pas beaucoup évolué depuis 2003 (49%).

Ces difficultés ne semblent pas provenir de l'utilisation de l'euro en tant que moyen de paiement courant. En effet 93% des citoyens considèrent que l'utilisation des billets est facile. Ce pourcentage passe à 73% pour l'usage des pièces. De plus près de 60% des citoyens considèrent que le nombre de pièces différentes qui leur permettent d'assurer leurs paiements liquides est suffisant. Ce taux augmente depuis 2003 au détriment de celui des Européens qui veulent moins de pièces différentes.

Par contre les Européens semblent avoir des difficultés à calculer les prix de leurs achats exceptionnels en euros. C'est ainsi qu'en 2005, 43% des citoyens européens évaluent ces prix en monnaies nationales anciennes. Ce taux est très variable selon les pays (58%

aux Pays-Bas, 47% en France, 7% en Irlande). Mais la différence entre ceux qui calculent en monnaies nationales et en euros a baissé de 38 à 19 points de 2003 à 2005.

Quant aux achats habituels, leurs prix sont évalués en euros par 56% de la population. Mais une part encore importante des citoyens raisonne en monnaies nationales, notamment en Allemagne (52%), en Italie (55%) et au Portugal (56%). On note cependant un progrès continu dans l'estimation des prix en euros dans tous les pays, sauf au Portugal.

Cet attachement à l'évaluation des prix en monnaies nationales se traduit par le désir de 44% des citoyens de maintenir le double affichage (plus de 50% en Espagne, en France et en Italie). Ce pourcentage moyen diminue cependant depuis 2003 et actuellement une majorité d'Européens est favorable à la suppression du double affichage.

Les difficultés à rétablir une échelle de valeurs à la suite de l'expression des prix en euros comportent, selon l'opinion des Européens, des effets sur leurs habitudes de consommation. En effet 39% d'entre eux pensent qu'ils ont réduit leurs achats depuis 2003 de peur de dépenser trop et 26% estiment qu'ils achètent plus. Seul un tiers des sondés considèrent que l'euro n'a eu aucun effet sur leurs habitudes de consommation.

- Les avantages et les inconvénients attribués à l'euro

La majorité des citoyens sondés (51%) considère en 2005 que l'adoption de l'euro est une opération globalement avantageuse pour leurs pays. Mais les avantages macroéconomiques qui sont attribués à la monnaie européenne et qui peuvent justifier cette opinion ne sont perçus que par une minorité de citoyens. En effet aucun d'entre eux (monnaie forte et commune, amélioration de la croissance et de l'emploi, etc.) ne l'emporte pour plus de 10% des citoyens sauf celui résultant du renforcement de l'Europe dans le monde (23%).

Le principal avantage que les citoyens attribuent à l'euro est de nature individuelle. En effet 39% de la population sondée apprécie l'euro comme un moyen de faciliter les voyages et de les rendre moins coûteux. Si cet avantage n'emporte pas l'adhésion d'une majorité des citoyens sauf au Luxembourg, en Autriche et en Irlande (plus de 65%), c'est probablement parce que seule une forte minorité des Européens effectue des déplacements en dehors de leurs pays. Cette hypothèse semble vérifiée par la méconnaissance qu'a une grande partie des citoyens de l'absence de frais induits par les retraits d'argent et par les virements à l'étranger depuis juillet 2003: 36% des sondés ne connaît pas le régime actuel de ces opérations et 34% fournissent des réponses incorrectes.

Seuls 27% des sondés considèrent que l'euro facilite la comparaison des prix, ce qui peut avoir un effet positif sur la consommation. Pourtant 59% de la population sondée pense qu'il faudrait élargir la zone euro, car cela permettrait d'accroître la consommation en facilitant la comparaison des prix.

L'instauration de l'euro est considérée comme une opération désavantageuse pour 39% des Européens. Cette opinion l'emporte même sur la précédente aux Pays-Bas, en Grèce et en Allemagne avec 48% de la population.

La principale cause de mécontentement qui résulte de l'instauration de l'euro est la hausse des prix que 78% de la population sondée attribue à celle-ci. Ce taux est supérieur à 84% en Italie, en Grèce et en Autriche. Pour 93% des citoyens, la hausse des prix s'est accélérée depuis 2003. Ce taux est égal ou supérieur à 90% dans 9 des 12 pays de la zone euro. La complication de la vie courante engendrée par l'euro constitue la seconde source de mécontentement, mais elle n'est évoquée que par 12% des citoyens. Les autres conséquences attribuées à l'instauration de la monnaie européenne, comme le chômage, la faible croissance, les pertes de compétitivité et de souveraineté, sont invoquées par moins de 10% des sondés.

L'impression majoritaire d'une inflation provoquée par l'euro est assez paradoxale si l'on considère que selon le taux de variation de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), l'inflation annuelle effective s'est maintenue à 2,3% en 2001 et en 2002 avant de passer à 2,1% en 2003 et en 2004, puis à 2,3% en 2005. Mais un certain décalage entre l'inflation effective et l'inflation perçue est observé depuis 2002 sur la base de l'indicateur qualitatif de l'inflation perçue déterminé par les enquêtes mensuelles de la Commission européenne. Cet indicateur a fortement progressé jusqu'en janvier 2003, puis, après une période de

stabilisation, la différence entre les deux inflations s'est progressivement réduite tout en se maintenant à un niveau non négligeable.

En 2005, la majorité des consommateurs a toujours l'impression que l'inflation est élevée. Cette opinion est plus répandue qu'en 2001 sauf en Allemagne et aux Pays-Bas.

Le décalage initial entre l'inflation perçue et l'inflation effective peut s'expliquer par différentes pratiques, comme les arrondis systématiques vers le haut, l'application de taux de conversion erronés et les modifications substantielles favorisées par les pertes de repères dues au changement d'échelle de valeurs. Ces pratiques ont principalement touché les biens et les services auxquels les consommateurs attribuent plus de poids que les statisticiens élaborant l'IPCH[4]. Mais ces causes ponctuelles ne permettent pas d'expliquer le prolongement dans le temps du décalage entre les deux inflations. Différentes explications ont été avancées.

Certaines se réfèrent à la théorie économique du comportement du consommateur. C'est ainsi que Mastrobuoni et Dziuda analysent l'influence du coût de conversion des prix en euros sur le comportement du consommateur en informations imparfaites[5]. Ils montrent sur le plan théorique et vérifient empiriquement sur les données européennes que les perceptions inflationnistes des consommateurs se fondent sur les produits à prix faibles et fréquemment achetés et que les prix de ces produits ont augmenté plus que ceux d'autres biens. Cette augmentation semble avoir été plus faible dans les secteurs commerciaux concentrés que dans les autres.

D'autres explications sont proposées par des psychologues[6] sur la base d'expériences qui ont montré que les anticipations de hausses des prix fondées sur des a-priori influencent les jugements même s'il existe des évidences qui contredisent ces prévisions.

On peut noter que malgré les effets inflationnistes qu'ils attribuent à l'instauration de l'euro, plus de 50% des citoyens sont favorables à la suppression des pièces de 1 et de 2 cents bien qu'une grande partie d'entre eux (62%) ait l'impression que cette opération entraînera une hausse des prix. C'est ainsi que 63% des Français sondés sont favorables à la suppression des pièces de 1 cent et que 79% d'entre eux sont convaincus des effets inflationnistes de cette mesure**.**

Les opinions ont sensiblement évolué depuis 2003, puisqu'à cette date 59% des citoyens sondés considéraient que l'instauration de l'euro était avantageuse pour leurs pays (51% en 2005) et que 29% d'entre eux pensait qu'il s'agissait d'une opération désavantageuse (39% en 2005). La perception d'un tel désavantage l'emporte même aux Pays-Bas, en Grèce et en Allemagne avec 48% de la population. Cette évolution observée presque dans tous les pays peut-être due, au moins en partie, aux effets inflationnistes attribués à l'euro et mis en évidence par l'enquête. Elle pourrait aussi résulter de la déception provoquée par les performances de l'économie européenne caractérisées par une croissance faible et une hausse du taux chômage (7,9% en 2001, 8,9% en 2004). Mais cette cause ne semble pas être privilégiée par une grande partie des citoyens selon l'enquête.

2. L'euro comme vecteur d'identité européenne

Selon une enquête effectuée à la veille de l'instauration de l'euro[7], une grande partie des Européens était favorable à la construction européenne et à l'émergence d'une monnaie commune. Mais ce sentiment d'adhésion semblait diffus dans la mesure où selon une enquête de l'Eurobaromètre (1998), trois quarts des personnes interrogées déclaraient qu'elles connaissaient peu de choses ou presque rien sur l'Union européenne. Il ne semblait donc pas traduire un sentiment général de citoyenneté européenne, d'autant plus que de nombreuses personnes interrogées pensaient que dans un proche avenir elles se définiraient uniquement par leur nationalité.

[4] BCE (2003), « Evolution récente de la perception de l'inflation dans la zone euro », Bulletin de la BCE, n°10, p.24-25
BCE (2004), « La perception de l'inflation par les consommateurs diffère-t-elle toujours des statistiques officielles? », *Bulletin de la BCE*, n°4, p.31-33.

[5] Mastrobuoni G., W. Dziuda (2005), "The euro changeover and its effects on price transparency and inflation", *Economics Working Papers Archiv*, série International Finance 0503003.

[6] Traut-Mattausch E. et alii (2004), "Expectancy confirmation in spite of disconfirming evidence : the case of price increase due to the introduction of the euro", *European Journal o f Social Psychology*, n°6, p.739-760.

[7] Cautrès B, D. Reynié, ed. (2000), Ibid.

Considérant qu'une monnaie nationale constitue généralement un support du sentiment d'appartenance éprouvé par les citoyens de son pays d'émission, on pouvait espérer que l'instauration de l'euro susciterait un sentiment d'identité européenne. Or, l'enquête de 2005 commanditée par la Commission européenne montre que, selon l'opinion de 78% de la population sondée (80% en 2003), l'instauration de l'euro n'exerce aucun effet sur leur sentiment d'identité européenne. Cet effet n'est positif que pour 18% des sondés et il est négatif pour 3% d'entre eux. Ces taux sont respectivement de 17% et de 2% en 2003. Ces résultats ne sont pas très différents selon les pays et selon les catégories socio-démographiques.

Il est possible que le faible impact exercé par l'euro sur leur sentiment d'appartenance à l'Europe résulte de la perception qu'ont les citoyens de l'euro comme monnaie nouvelle et commune et de l'organisation institutionnelle et économique qu'engendre la monnaie européenne.

- La perception d'une monnaie nouvelle.

L'euro peut contribuer à l'émergence et au développement d'une identité européenne si ses fonctions suscitent un sentiment d'appartenance à l'ensemble européen et d'affirmation identitaire envers l'extérieur.

En tant qu'intermédiaire d'échange commun aux pays européens, l'euro permet de délimiter l'espace de l'UEM et de concrétiser ainsi l'objet du sentiment d'appartenance. Environ 80% des citoyens pensent que cet espace va s'étendre aux 10 pays qui sont entrés dans l'Union européenne (UE), mais seulement un quart d'entre eux en sont certains. Il existe donc actuellement une certaine incertitude dans l'esprit des citoyens sur la délimitation future de la zone euro, ce qui est renforcé par les perspectives d'une extension à des pays ne faisant pas partie encore de l'UE. Cette incertitude ne favorise pas le sentiment identitaire.

Dans l'immédiat les échanges de biens et de services intra-européens en euros peuvent favoriser le sentiment d'appartenance, mais ils ne concernent qu'une partie de la population. Par contre l'instauration d'un système européen d'imposition permettrait à l'euro d'exprimer les dettes fiscales de l'ensemble des ménages envers les autorités européennes et d'affirmer ainsi une puissance publique européenne qui pourrait être considérée comme un embryon de pouvoir politique favorable au développement d'un sentiment d'identité européenne.

En tant que réserve de valeur, l'euro peut contribuer à l'évolution d'un sentiment identitaire s'il suscite la confiance de ses détenteurs sur sa valeur interne et externe. L'enquête de 2005 révèle la défiance des citoyens envers le pouvoir d'achat de la monnaie européenne qui est considérée comme une source d'inflation. Quant à la valeur externe de l'euro, notamment exprimée par rapport au dollar, elle ne préoccupe pas du tout 55% des citoyens sondés (49% en 2003). Elle ne constitue une importante préoccupation que pour 10% d'entre eux.

Comme instrument de compte, l'euro peut favoriser l'évolution d'une identité européenne en constituant un langage commun pour les Européens. Cet aspect est apprécié par une grande partie des citoyens qui voyagent en Europe. Par contre 53% de la population ne pense pas que l'expression des prix dans la même unité monétaire a contribué à leur harmonisation en facilitant leur comparaison internationale et en stimulant ainsi la concurrence.

Le sentiment d'identité ne s'exprime pas seulement par un attachement à l'Europe, mais aussi par une différenciation par rapport aux pays non européens. Cela peut se traduire par l'expression d'une préférence pour un euro fort[8]. Mais l'enquête révèle que moins de 10% de la population sondée considère que l'émergence de l'euro permettra à l'Europe d'obtenir une monnaie forte. Par contre, elle montre que 73% de la population est convaincue que l'euro est une monnaie internationale comme le dollar et le yen (9% en Irlande, 70% en France), mais, comme on l'a vu précédemment, seulement 23% des citoyens pensent que l'euro permettra de renforcer la place de l'Europe dans le monde.

[8] Le concept d'euro fort comporte différentes définitions. Voir Dai M.(2002), « L'euro fort et l'identité européenne », in Koenig (ed), op. cit., p.113-136.

- La perception de l'organisation engendrée par l'euro.

L'instauration de l'euro a généré une organisation institutionnelle et économique qui peut devenir un vecteur d'identité si les citoyens y adhèrent et si son fonctionnement améliore leur bien-être.

L'enquête de 2005 ne permet pas de connaître l'opinion sur l'existence et le fonctionnement du système européen des banques centrales qui est la principale institution issue de l'instauration de l'euro et chargée de sa gestion. On peut cependant craindre que, malgré son orientation exclusive vers la lutte contre l'inflation, la politique de la Banque centrale européenne ne soit pas crédible aux yeux des citoyens qui continuent à avoir l'impression d'une pression inflationniste résultant de l'instauration de l'euro.

Par contre, l'enquête donne des indications sur la connaissance et l'opinion des ménages concernant l'organisation de la politique économique. Ces indications sont fournies par les réponses à deux questions.

La première porte sur l'existence d'une coordination des politiques économiques au sein des membres de l'UEM. La majorité de la population sondée (53%) répond correctement à cette question, mais 23% de l'échantillon répond incorrectement et 20% affirme ne rien savoir du sujet. L'importance des réponses correctes diminue dans 8 pays et augmente dans 4 de 2003 à 2005.

La seconde question porte sur le pacte de stabilité. Seulement 19% de la population connaît son existence et sait de quoi il s'agit (16% en 2003), alors que 45% n'en a jamais entendu parler (19% en 2003) et que 36% en a entendu parler, mais ne sait pas très bien de quoi il s'agit. Dans 7 pays dont la France, moins de 13% des citoyens sondés affirment avoir une connaissance complète du pacte.

Malgré leurs faibles connaissances du pacte de stabilité, les citoyens sont invités par l'enquête à répondre à des questions sur la pertinence et l'application de ses mesures. C'est ainsi que 73% de la population considère que le pacte est une bonne chose parce que, comme le suggère la question, « il fait de l'euro une monnaie stable et forte ». Cette réponse traduit probablement l'impression éprouvée par une majorité d'Européens de la nécessité d'une discipline budgétaire. Elle ne peut pas être interprétée comme une adhésion massive aux dispositions prévues par le pacte pour assurer une telle discipline du fait de la connaissance insuffisante de ces mesures et de leurs incidences sur la valeur interne et externe de l'euro.

Selon l'enquête de 2005, peu de citoyens pensent que l'instauration de l'euro exerce à travers l'organisation institutionnelle et économique qu'elle engendre des effets sur la croissance, l'emploi et la compétitivité. C'est ainsi que pour 4% des citoyens sondés ces effets sont positifs et pour 7% ils sont négatifs.

Comme on l'a vu précédemment, les citoyens, dans leur grande majorité considèrent que l'instauration de l'euro est avantageuse pour leur pays. Mais ils pensent que ces avantages n'ont pas bénéficié aux pays de l'UEM de la même façon dans la mesure où ils considèrent que la situation économique de leurs pays est moins bonne que celle des autres.

Conclusion

Selon l'enquête commanditée par la Commission européenne, la perception de la monnaie commune par les citoyens ne semble pas s'être modifiée d'une façon importante depuis 2002. En effet l'euro semble être considéré essentiellement comme une innovation monétaire à laquelle on s'adapte lentement et que l'on subit malgré ses effets inflationnistes. Son avantage essentiel pour une partie de la population est de faciliter les voyages. Selon l'enquête, les citoyens ne semblent pas percevoir certains avantages macroéconomiques directs résultant de la substitution des monnaies nationales par l'euro, comme la disparition des fluctuations des taux de change entre les monnaies européennes et l'amortissement des variations des taux de change entre ces monnaies et les monnaies extra-européennes. Quant aux effets macroéconomiques qu'exerce l'euro à travers l'organisation institutionnelle et la politique économique qu'il a induit, ils ne semblent préoccuper qu'une petite minorité des citoyens. Cette indifférence est probablement due à une connaissance insuffisante des conséquences de l'instauration de l'euro sur l'organisation économique et politique de l'UEM et à une information faible sur cette organisation, comme le montre l'enquête.

Pour certains, la perception restrictive de l'euro par les citoyens mise en évidence par l'enquête risque de mettre la monnaie européenne en danger[9]. En effet, si les Européens ne considèrent l'euro qu'en tant qu'innovation monétaire, ils peuvent être incités à rejeter cette monnaie au bénéfice d'une autre si elle leur paraît avoir plus d'inconvénients économiques que d'avantages. Un tel scénario semble actuellement peu vraisemblable, notamment à cause de son coût macroéconomique élevé.

En fait, c'est plutôt l'avenir de la construction européenne qui risque d'être mis en péril par une certaine indifférence des citoyens envers l'euro. En effet cette construction ne peut se maintenir et se développer que si elle obtient l'adhésion active des citoyens. Une telle adhésion peut se fonder sur un sentiment d'identité dont le support essentiel est généralement la monnaie. Or jusqu'ici l'euro ne semble pas avoir constitué le vecteur d'un tel sentiment. Cette faiblesse peut s'expliquer notamment par la connaissance très insuffisante des citoyens sur l'organisation et le fonctionnement de l'UEM que l'enquête met en évidence et par la particularité de l'émergence de l'euro qui, à la différence de celle d'autres monnaies, ne s'est pas accompagnée de l'apparition d'un pouvoir politique ou ne l'a pas suivie. Elle peut donc être réduite par une information et une implication plus importante des citoyens afin de ne pas limiter la construction européenne à un cercle de techniciens et par une évolution progressive vers un pouvoir politique européen grâce à certaines mesures comme l'instauration d'un impôt européen qui pourrait alimenter le budget de l'UEM.

[9] Finchelstein G. (2006), « L'euro en péril », *Les Echos*, 3 janvier.

Les enjeux du débat sur la directive services à la lumière des spécificités des services

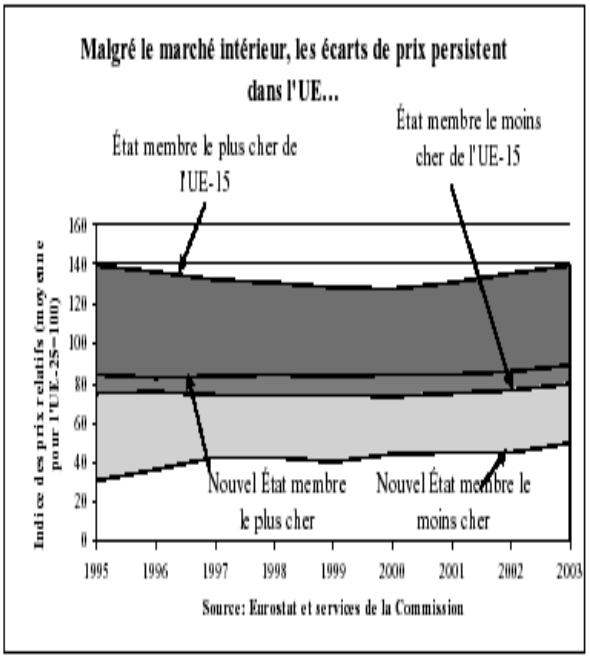
Damien Broussolle

La libéralisation du commerce après s'être centrée sur les biens s'intéresse à présent aux services.

Au niveau international les négociations de l'Uruguay Round avaient donné lieu à la création d'un accord spécial consacré aux services : l'AGCS (accord général sur le commerce des services) ou GATS en anglais (General Agreement on Trade in services), les négociations ont repris dans le cadre du Doha Round actuel. Dans l'UE, la stratégie de Lisbonne pour une relance du marché unique comporte un volet consacré aux échanges de services, volet qui s'est concrétisé par le projet de directive sur les services, dite Bolkestein. Dans les deux cas l'objectif est de faire disparaître les entraves au commerce des services pour en favoriser le commerce.

La démarche engagée aussi bien dans l'UE qu'au niveau international a suscité de nombreuses réticences, elle pose également des problèmes économiques particuliers. En effet les réflexions économiques traditionnelles concernent indifféremment les biens et services, alors que les services connaissent des particularités qui doivent attirer l'attention.

Dans son bilan du marché intérieur (Com 2005a et b), la Commission observe que les prix dans l'UE ne convergent pas suffisamment (graphique n°1). Cela lui semble notamment provenir d'une insuffisance d'échange dans le domaine des services. Les échanges de services ne représentent qu'environ 20 % de la valeur des échanges de marchandises, mais près de 70 % de la valeur ajoutée produite, mais 56,5 % hors administrations publiques et services sociaux (construction toutefois incluse). Elle en tire la conclusion que le marché des services n'est pas assez intégré.



Graphique n°1
Source : Commission (2005b)

Plusieurs directives sectorielles se sont déjà intéressées aux « grands services » tels que les transports ou les télécommunications, c'est donc un autre pan des services qui est visé. C'est un vaste conglomérat qui va du conseil en management, à l'entreprise de sécurité, en passant par le nettoyage, la publicité, le recrutement, l'intérim, la location de voitures, les agences de tourisme, le conseil juridique ou fiscal, les agences immobilières, le gardiennage, la construction, les métiers artisanaux (plombiers, peintres...) ; mais aussi les professions réglementées (architectes, géomètre, experts comptables...). Les services liés à la santé, les services à domicile comme le soutien aux personnes âgées et la culture, ou encore l'enseignement sont aussi concernés.

Le souhait d'appliquer au commerce des services les principes et raisonnements appliqués au commerce de biens semble naturel, il appelle néanmoins des éclaircissements car il pose problème. Les services possèdent en effet des spécificités qui en limitent les possibilités de commerce à distance. Afin d'expliquer les difficultés auxquelles se heurte la démarche consistant à accroître le commerce de services, il conviendra dans un premier temps de rappeler les particularités des services, puis les difficultés qu'elles engendrent pour la mesure de leur commerce dans la balance des paiements, cela conduira dans une troisième étape à examiner la définition du commerce de services telle qu'elle apparaît dans AGCS. Enfin le contenu de la directive services, les problèmes qu'elle pose et son évolution seront présentés.

Les particularités des services

Les services ont la particularité d'être intangibles et non stockables, en ce sens ils représentent un flux. Leur production s'effectue sur l'initiative du client, la plupart de temps à son contact ou bien à celui de l'objet qui en bénéficie. Il en va ainsi du cas canonique de la coiffure, mais aussi des services aux entreprises, de la réparation ou encore des télécommunications…

Ces éléments affectent les capacités de commerce international, car pendant longtemps il a été difficile, voire impossible, de transmettre à distance un service. Le récepteur ou bien l'émetteur devait se déplacer. Les nouvelles technologies, notamment celles de l'information et de la communication, ont en partie levé cette impossibilité technique. Ces technologies ont aussi conduit à la dématérialisation de certains biens, cela ne doit pas pour autant conduire à les confondre avec des services. C'est ainsi qu'un e-book n'est pas moins un bien, qu'un livre papier. La vente des e-book ne relève donc pas du commerce de services. Ce phénomène a conduit à préciser la définition du service en soulignant que, du fait de ses caractéristiques, on ne peut lui appliquer de droit de propriété séparé (Hill 1999). En reprenant l'exemple du coiffeur on constate qu'il n'est pas possible d'isoler le service de coiffure et de lui appliquer un droit de propriété, comme ce pourrait être le cas d'une voiture qui est séparable de son producteur.

De quoi parle-t-on lorsque l'on s'intéresse au commerce de services ?

Il y a tout d'abord une ambiguïté à lever. Au sens de la balance des paiements, le commerce de services ne désigne pas exclusivement le commerce des entreprises de services (encadré n°1). En outre, certaines entreprises de services peuvent même générer des échanges de biens. Il suffit de songer par exemple au cas de l'hôtellerie qui, pour son activité, peut importer ou exporter de l'ameublement et de la literie, alors qu'il lui sera bien difficile d'exporter ou d'importer des nuitées.

Le commerce de services repère donc les services marchands qui traversent la frontière en donnant lieu à des mouvements monétaires. Ces flux peuvent aussi bien provenir d'entreprises de services (télécommunications par exemple) que d'entreprises industrielles. Ainsi par exemple, à l'occasion d'une opération de construction à l'étranger, des services de conseil d'architecture et d'après vente sont exportés ou importés. Ces services peuvent aussi bien être fournis par une société de conseil, que par la société de construction, dans tous les cas ils sont liés à une opération portant sur des biens.

Encadré n°1 : Les services dans la Nomenclature d'Activités Française, 2003

Codes	Intitulés
50	Commerce et réparation automobile
51	Commerce de gros et intermédiaires du commerce
52	Commerce de détail et réparation d'articles domestiques
55	Hôtels et restaurants
60	Transports terrestres
61	Transports par eau
62	Transports aériens
63	Services auxiliaires des transports
64	Postes et télécommunications
65	Intermédiation financière
66	Assurance
67	Auxiliaires financiers et d'assurance
70	Activités immobilières
71	Location sans opérateur
72	Activités informatiques
73	Recherche et développement
74	Services fournis principalement aux entreprises
75	Administration publique
80	Enseignement
85	Santé et action sociale
90	Assainissement, voirie et gestion des déchets
91	Activités associatives
92	Activités récréatives, culturelles et sportives
93	Services personnels

Il convient ici de garder à l'esprit cette caractéristique fondamentale, le commerce de services n'est pas indépendant de celui des biens industriels, en fait, il lui est même consubstantiellement lié pour ce qui est des services aux entreprises. En conséquence, si l'on souhaite développer le commerce de services, il n'est pas justifié de cibler l'action uniquement sur les entreprises de services.

Dans le même état d'esprit, l'opposition fréquemment faite entre développement rapide des services et réduction de la place de l'industrie n'a pas lieu d'être (Fontagné & Lorenzi, 2005). Du reste, la croissance nationale du secteur de services (emploi et valeur ajoutée), au détriment de l'industrie, est en partie un artefact statistique qui provient des pratiques de sous-traitance et d'externalisation. Une partie de ce qui était autrefois classé dans l'industrie se retrouve classé dans le secteur des services. Par exemple, l'intérim fournit principalement de la main d'œuvre à l'industrie et à la construction.

Quels sont les services que recense la balance des paiements ?

La balance des paiements recense un certain nombre de services qui traversent la frontière, indépendamment du secteur d'origine (tableau n°1). L'approche suivie est partiellement inadéquate pour vraiment cerner le commerce des entreprises de services. De nombreux postes sont absents (notamment codes en 50), d'autres sont mal définis (encadré n°2). Ainsi le poste voyage recense-t-il tous les achats liés aux déplacements de moins d'un an, y compris ceux qui portent sur des biens (OCDE 2005 p. 9). De même le postes redevance et droits de licences (1.2.8) ne concerne pas principalement des entreprises de services.

Tableau n°1 : Echanges de services en France
(En milliards d'euros

	Crédits			Débits			Soldes		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Transports	19,8	19,1	20,6	18,9	18,8	21,1	0,9	0,2	- 0,5
Voyages	34,2	32,3	32,8	20,6	20,7	23,0	13,6	11,6	9,8
Services aux entreprises	21,9	21,4	20,2	20,3	20,8	21,1	1,6	0,6	- 0,9
dont négoce	3,3	2,6	1,8	0,0	0,0	0,0	3,3	2,6	1,8
Services d'assurance	1,2	1,9	1,2	1,6	2,1	1,8	- 0,5	- 0,2	- 0,5
Autres services	13,9	12,6	14,0	11,5	10,9	11,6	2,6	1,8	2,4
Total	**91,0**	**87,3**	**88,8**	**72,9**	**73,3**	**78,6**	**18,2**	**14,0**	**10,3**

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie/ Banque de France (2004, p. 23).

La balance des paiements ne peut donc fournir qu'une évaluation très imparfaite de l'intégration des services en Europe. Du reste, la mesure obtenue surestime très probablement ce qui correspondrait à la valeur des échanges de services provenant d'entreprises de services. On peut même aller plus loin, contrairement à l'argument fréquemment répété, il y a peu de chances que le commerce de services ne s'accroisse fortement, à moins de modifier les contours même de la notion de commerce de services. La section suivante va s'attacher à éclaircir cet aspect.

Le commerce de services selon l'AGCS

Les particularités signalées ont conduit l'AGCS à proposer une définition spécifique du commerce applicable aux services. Cette définition, insolite à certains égards, distingue quatre modes.

Le mode 1 : fourniture transfrontalière. Il correspond au cas où une entreprise établie dans un pays A fournit une prestation à des consommateurs situés dans un pays B. Cela peut par exemple concerner les télécommunications. Le service franchit effectivement la frontière. C'est le cas traditionnel du commerce avec deux déplacements symétriques, un mouvement « réel » doublé en sens inverse d'un mouvement monétaire (OMC 1999, p. 3).

Le mode 2 : consommation à l'étranger. Dans ce cas, le destinataire du service se déplace du pays A au pays B pour bénéficier du service.

Tout agent économique du pays A qui utilise dans le pays B les services de celui-ci entre dans ce cas de figure (hôtellerie, coiffure, services culturels, réparation d'un navire à l'étranger, médecine …). A proprement parler, ce n'est pas le service tel qu'il est produit qui traverse la frontière, mais éventuellement le service incorporé dans son récepteur et plus sûrement son paiement. En effet, dans le cas des services « périssables », c'est-à-dire les services dont la consommation épuise immédiatement les effets (du type hôtellerie ou transport), aucun service ne traverse la frontière lorsque le consommateur étranger rentre dans son pays. En revanche, un paiement correspondant à l'achat du service entre effectivement dans le pays du producteur.

Encadré n°2 : les services dans la balance des paiements, base 1995

1.2 Services
1.2.1 Transports (maritimes, aériens, autres)
1.2.2 Voyages
1.2.3 Services de communication
1.2.4 Services de construction
1.2.5 Services d'assurances
1.2.6 Services financiers
1.2.7 Services d'informatique et d'information
1.2.8 Redevance et droits de licence
1.2.9 Autres services aux entreprises
1.2.91 Négoce international
1.2.92 Autres services commerciaux
1.2.93 Location
1.2.94 Services divers aux entreprises
1.2.10 Services personnels et récréatifs
1.2.10.1 Services audiovisuels et annexes
1.2.10.2 Autres services personnels
1.2.11 Services des administrations publiques
1.3 Revenus
1.3.1 Rémunération des salariés
1.3.2 Revenus des investissements
3. Compte financier
3.1 Investissements Directs

Le mode 3 : fourniture grâce à une présence commerciale. C'est le cas « le plus important pour ce qui est de l'évolution future » (OMC 1999 p. 3). Il s'agit de l'établissement de filiales à l'étranger pour pouvoir fournir un service.
Dans le cas où l'opération est financée par un apport extérieur, les mouvements monétaires correspondants à cette situation sont de deux types successifs. Dans une première étape, une entrée de capital permet de financer l'investissement de départ, puis dans une deuxième étape, échelonnée dans le temps, les bénéfices tirés de l'activité sont rapatriés (cf. Banque Mondiale, 2004 p. 28).
Il convient de noter que dans ce mode, la production, comme la consommation du service, ont lieu dans le même pays [1]. En conséquence, aucun service ne franchit la frontière. Du reste, la balance des paiements classe les flux monétaires présentés plus haut dans les rubriques « compte financier » (3) et « revenus » (1.3.2) et non dans celle des « services » (1.2). Présenter ce mode comme du commerce de services est donc une extrapolation hasardeuse. En suivant cette logique, tout investissement étranger, quel que soit le secteur considéré, sortirait du cadre des mouvements de capitaux pour devenir du commerce international de marchandises ou de services. Considérer, les Investissements Directs de la même façon que le commerce international banal est une manière de chercher à obtenir des moyens de pression sur les législations nationales internes. En effet, en tordant le sens des termes économiques, le commerce interne devient du commerce international, en conséquence les législations internes deviennent un enjeu de négociation. La citation suivante illustre bien cette idée : « (…) en raison de l'importance de la part du commerce de services qui s'effectue *à l'intérieur* des économies nationales, (…) ses prescriptions [AGCS] auront forcément une incidence, dès le début, sur les lois et réglementations intérieures nationales » (OMC 1999 p.1).

[1] Le caractère extravagant de l'approche apparaît clairement lorsqu'il s'agit d'un investissement extérieur financé par un emprunt local.

Le mode 4 : fourniture d'un service grâce à la présence, à titre temporaire, de personnes physiques d'un pays dans le territoire d'un autre (OCDE 2004). Ce mode s'intéresse donc aux mouvements temporaires de personnels destinés à produire un service sur le sol étranger.
Les personnes concernées peuvent être des travailleurs indépendants ou salariés. Il ne s'agit pas d'immigration puisque les personnes visées sont cantonnées à l'activité qui justifie leur déplacement et à une période temporaire. Bien qu'il n'y ait pas de précision dans l'AGCS sur la durée de cette période, de nombreux observateurs s'accordent à considérer qu'il s'agit d'une période maximale de cinq ans. Dans l'UE, la durée maximale du détachement temporaire de main d'œuvre est de trois ans, renouvelable une fois.
Ce mode est très sensible pour plusieurs raisons. D'une part, les Etats craignent que les mouvements temporaires ne se transforment en mouvements permanents. Le mode 4 serait alors la porte ouverte à l'immigration économique. D'autre part, la question du droit du travail et des règles applicables aux travailleurs concernés fait discussion. L'OCDE exprime le débat sous cette forme : « ces travailleurs devraient-ils percevoir les mêmes salaires et bénéficier des mêmes conditions que les nationaux employés dans la même branche ? » (2004 p. 4). Enfin, le mode 4 pose la question de la reconnaissance mutuelle ou du principe du pays d'origine. Dans le cadre de l'AGCS, cette thématique concerne surtout, pour l'instant, la reconnaissance des qualifications (OCDE 2003), dans celui de l'UE elle a une visée plus large (cf. infra).
On peut le constater, la balance des paiements ne permet pas de mesurer le commerce de services au sens des accords de l'AGCS, une extrapolation spécifique a donc été construite. Il s'agit de la classification EBOPS (Extended Balance of Payments Services classification). Cependant, le manuel de présentation de cette modification prend bien soin de préciser qu'il ne s'agit pas d'échange international : " although the present manual extends the scope of the term international trade in services, the manual does not suggest that these extensions be regarded as imports and exports" (UNO 2002 p. 8). La démarche adoptée pour les services introduit donc une rupture dans la réflexion économique sur le commerce international.

La directive cadre sur les services dans l'UE

En janvier 2004 la Commission Européenne a proposé un projet de directive cadre sur les services, dite directive Bolkestein (ancien Commissaire au marché intérieur), pour approfondir le marché unique dans le domaine des services (Com 2004).
Compte tenu des spécificités des services, la directive s'intéresse, comme l'exprime son article 1, autant à la liberté d'établissement, qu'à celle de circulation. Elle concerne les différents modes de la classification AGCS (Schwellnus 2006). Les mesures touchant à la liberté d'établissement relèvent du mode 3, celles relatives à la libre circulation des modes 1, 2 et 4.
Dans le domaine de la liberté d'établissement, la proposition prévoyait (dans sa première version) :
- des mesures de simplification administrative (guichet unique) et l'obligation de rendre possible l'accomplissement de ces procédures par voie électronique;
- les principes que doivent respecter les régimes d'autorisation applicables aux activités de services, en particulier les conditions et les procédures d'octroi d'autorisation;
- l'interdiction de certaines exigences juridiques restrictives qui peuvent encore exister dans les législations de certains Etats membres;
- l'obligation d'évaluer la compatibilité d'un certain nombre exigences juridiques nationales avec les conditions fixées dans la directive, en particulier leur proportionnalité.
Dans le domaine de la libre circulation des services la proposition prévoyait (dans sa première version) :
- de généraliser le principe du pays d'origine selon lequel le prestataire est soumis uniquement à la loi du pays dans lequel il est établi (mode 4);
- le droit des destinataires d'utiliser des services d'autres Etats membres sans en être empêchés par des mesures restrictives (mode 1 et 2). Pour les patients, la possibilité dans certains cas de bénéficier du remboursement des soins de santé fournis dans un autre Etat membre;
- un allègement très significatif de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs pour prester un service dans un autre Etat membre (mode 4).
Bien que la directive s'inscrive dans la stratégie de Lisbonne, elle n'en partage pas

moins une philosophie et des objectifs communs avec ceux de l'AGCS [2]. Les avancées dans le domaine de la directive cadre sur les services sont autant d'éléments qui peuvent améliorer la position de négociation de la Commission dans les négociations de l'AGCS.

Du reste, afin de tenir compte de l'accord AGCS récemment signé à l'époque, le traité de Nice avait marqué un élargissement de l'étendue de l'exclusivité de la politique commerciale commune au commerce de services et à la propriété intellectuelle. Le projet de traité constitutionnel, dans son article III-315, propose d'étendre le ressort de l'exclusivité à la totalité des services (Priollaud, Siritzky 2005 p. 345) se rapprochant ainsi du champ couvert par l'AGCS (cf. infra). Il convient également de rappeler que le projet constitutionnel fait de la libéralisation des services un précepte « constitutionnel » et comporte un article III-148 qui prévoit : « les Etats membres s'efforcent de procéder à la libéralisation des services au-delà de la mesure qui est obligatoire en vertu de la loi cadre européenne (…) la Commission adresse aux Etats intéressés des recommandations à cet effet ».

Les problèmes posés par la démarche

Plusieurs aspects de la démarche suivie ont été critiqués. On examinera successivement ceux relatifs au champ d'application, au Principe du Pays d'Origine et au détachement des travailleurs.

- Un champ d'application extrêmement vaste

La directive services est une directive horizontale, elle a donc pour vocation de s'appliquer à tous les services. Il convient cependant de distinguer les services qui relèvent du domaine du marché et de la concurrence, qui doivent donc être couverts par la directive, de ceux qui relèvent d'autres préoccupations, notamment de « services publics ».

Dans le cadre de l'AGCS, les négociations concernent : « tous les services à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental », c'est à dire « qui n'est fourni, ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services » (OCDE 2001 p. 8). Le champ est donc extrêmement large. La première version de la directive Bolkestein adoptait un point de vue voisin, sans néanmoins revenir sur le cas des secteurs déjà concernés par des directives sectorielles antérieures (services financiers ou de transports par exemple).

Plusieurs domaines ont suscité des inquiétudes. En premier lieu celui des services publics et notamment de la santé. La directive risquait d'ouvrir la porte à une remise en cause des possibilités concrètes d'organiser et de financer ces services, dans un contexte de concurrence fiscale déjà grandissant. Certains services aux entreprises ont également posé problème comme les services d'intérim ou de convoyage de fonds.

- Les conséquences déroutantes du principe du pays d'origine appliqué aux services

Le principe du pays d'origine découle de celui de reconnaissance mutuelle qui concerne les marchandises (COM 2002 ; JOCE 2003). Dans l'UE, il résulte notamment de l'arrêt Cassis de Dijon (1979) [3]. Son extension aux services, selon sa version la plus simple, prévoit que le pays destinataire d'une prestation reconnaisse la validité de la réglementation du pays d'origine et n'impose pas à l'entreprise prestataire le respect de sa propre réglementation. « La reconnaissance repose en grande partie sur le principe de l'équivalence généralement compris comme signifiant que lorsque l'objectif de la réglementation du pays hôte est atteint par la réglementation du pays d'origine, le pays hôte doit accepter cette dernière comme équivalente à la sienne » (OCDE 2003 p. 9). Cette démarche s'applique aussi bien aux qualifications des personnes concernées (diplômes), qu'à la réglementions destinée à la protection du consommateur, de la santé ou encore à l'organisation de la production.

Outre le fait qu'elle méconnaît la particularité des services, cette démarche conduit à abandonner l'idée d'une harmonisation cohérente : « La reconnaissance mutuelle (…) est souvent considérée comme une façon d'éviter l'harmonisation des exigences et des processus » (OCDE 2003 p.10). La directive substitue donc à l'harmonisation, une concurrence entre les réglementations dont l'issue n'est malheureusement pas maîtrisée. Cette concurrence peut améliorer l'efficacité productive, mais peut, dans le même mouvement, conduire à un abaissement de la qualité de la production et des garanties

[2] Cf point 5 de l'exposé des motifs de la première version de la directive (COM 2004 p.16).

[3] Cet arrêt résulte de l'article 23 TCE qui se rapporte à l'union douanière et aux *échanges de marchandises* (Cf. article III-151 du projet de traité constitutionnel).

offertes au consommateur. Ce serait par exemple le cas avec un architecte qui utiliserait les normes, plus basses (règles de responsabilité, garantie…), ou la méthode de production moins sécurisée, de son pays d'origine. La démarche peut entraîner une diminution moyenne de la qualité dans le pays d'accueil et une pression sur les autorités pour réduire la norme standard du pays destinataire. On peut noter qu'une telle pression à la baisse n'existerait pas dans un univers, théorique, où l'information serait parfaite et la contrainte de budget du consommateur illimitée.

L'application de la directive services originelle, aurait empêché d'exiger d'une société prestataire de services transfrontaliers qu'elle ait un siège social, ou une adresse, ou bien un représentant dans le pays où elle exerce, ou encore qu'elle se soumette aux règles applicables au même service dans le pays de destination (être inscrit à un ordre, posséder un accès à la profession...). La directive prêtait ainsi le flanc à la délocalisation réelle ou fictive des sociétés de service vers les Etats-membres où les exigences juridiques, sociales, fiscales et environnementales sont les plus faibles.

Le Conseil d'Etat, dans un avis rendu fin 2004 (avis n°371, 18/11/2004), avait notamment mis l'accent sur les difficultés juridiques et les risques occasionnés par l'application de ce principe : « l'application simultanée de plusieurs droits nationaux, qui sont placés en concurrence, sur un même territoire soulève plusieurs questions de principe (…) de valeur constitutionnelle tels que : la souveraineté nationale, l'égalité devant la loi et la légalité des délits et peines » (Conseil d'Etat 2005, p. 178). La directive ouvrait ainsi un même marché concurrentiel à des prestataires soumis à des niveaux d'exigence différents, alors que ces exigences conditionnent le prix final de la prestation. L'efficacité du contrôle du respect des règlements était nettement amoindrie, dans son déclenchement comme dans son application, du fait du découplage entre le pays où la prestation était offerte et celui où elle était contrôlée. Finalement, ce système aurait mis en compétition directe des espaces économiques et sociaux, très différents, installant un cadre de concurrence déséquilibré entre salariés et entreprises prestataires.

Comme le soulignait Faugère (2002 p. 55), le principe de reconnaissance mutuel est fondamentalement ambiguë : « s'il permet de faire progresser une certaine homogénéisation des règles du jeu économique à partir de la reconnaissance des identités nationales, il est porteur d'une forme de concurrence des réglementations nationales dont les conséquences peuvent être néfastes ».

- Le détachement des travailleurs hors de contrôle ?

La modification de la directive de 1996 sur le détachement de salariés a aussi attiré les critiques.

La possibilité est déjà actuellement offerte aux entreprises de détacher des salariés dans un pays de l'Union pour y travailler temporairement. Le travailleur ainsi détaché doit bénéficier du « noyau dur de règles minimales impératives concernant les conditions de travail ».

Cela concerne notamment les salaires nets minimaux et la durée maximale de travail. Cela ne veut donc pas dire que le travailleur détaché bénéficie des conditions offertes à un travailleur local qui occuperait le même emploi. En outre, les cotisations sociales sont versées dans le pays d'origine, suivant son barème. Il y a donc, au niveau des conditions de travail et des coûts salariaux une possibilité de concurrence déséquilibrée entre les entreprises locales et étrangères. Ce problème se révèle d'autant plus sensible que le récent élargissement a nettement accru les écarts de conditions sociale et salariale.

Le contrôle du respect des règles sociales impératives est du domaine de l'Inspection du travail du pays destinataire. Cependant, le nouveau texte prévoyait notamment l'interdiction de soumettre le détachement à une déclaration préalable, ou à la présence d'un établissement dans le pays destinataire, avec pour conséquence de rendre quasi inopérant le contrôle dont dispose l'Etat de destination (Sénat 2005). Le nouveau contexte prêtait également le flanc à un détournement des garanties minimales offertes. En effet, il posait un problème particulier dans le cas des pays où les règles minimales découlent principalement de conventions collectives. Son anticipation a donné lieu à l'affaire Vaxholm, où une entreprise lettone, qui avait emporté un marché de construction en Suède, refusait de négocier une convention collective de droit suédois. A la suite de mouvements sociaux et politiques en Suède, le différend est porté devant la CJCE. Dans son avis transmis à la CJCE, la Commission a admis

que les entreprises étrangères ne peuvent ignorer les conventions collectives locales. Compte tenu de tous les problèmes évoqués et devant les nombreuses oppositions qu'elle soulevait, la proposition de directive a finalement été retirée pour être révisée.

La directive amendée en février 2006 : une bouteille à moitié vide ou à moitié pleine ?

La Commission a proposé une nouvelle version de la directive sur laquelle le Parlement Européen a proposé en février une série d'amendements (PE 2006).

Ces amendements limitent le champ d'application de la directive. Ils excluent, les services d'intérêt généraux, la santé, l'audiovisuel, l'intérim, l'enseignement, la sécurité sociale, les services relevant directement ou indirectement de l'autorité publique (notaires…). Les services d'intérêts économiques généraux restent quant à eux couverts par la directive (considérant 8).

Les amendements précisent la notion du lieu d'établissement pour réduire les possibilités de délocalisations fictives. La mention du principe du pays d'origine disparaît de la directive au profit de l'affirmation du principe de liberté de prestation. La directive précise que les conditions mises à l'établissement d'une société de services doivent respecter les règles de non discrimination, de nécessité et de proportionnalité. Elle applique ainsi aux services les principes actuellement mis en œuvre pour les marchandises. Les articles modifiants la directive sur le détachement de travailleurs sont supprimés.

Ces corrections répondent aux inquiétudes que la première version du texte avait suscitées, elles ne les lèvent pas toutes pour autant.

En effet, la disparition du principe du pays d'origine ne supprime pas tous les problèmes précédemment évoqués. Lorsque des litiges apparaîtront, la CJCE sera amené à trancher, c'est le processus qui avait conduit, pour les marchandises, à l'arrêt Cassis de Dijon. Or la CJCE a une interprétation extensive de la liberté de prestation. On peut utiliser comme exemple le secteur financier qui est déjà réglé par une directive spécifique d'approfondissement du marché intérieur. Dans le cas de l'affaire Caixa banque contre Ministère de l'Economie français (CJCE 2004), la Cour a estimé que la législation française, interdisant la rémunération des comptes courants, en contrepartie de la gratuité des chèques, était une entrave à la liberté d'installation des banques étrangères en France. La disposition en question a dû être abrogée.

Ainsi, toute disposition nationale non discriminatoire, puisque tel était le cas de la loi française qui s'appliquait à toutes les banques indépendamment de leur nationalité, pourra être récusée, notamment en utilisant le principe de la liberté d'établissement. Les seuls motifs légitimes pour préserver une législation sont ceux prévus dans l'arrêt Cassis de Dijon : la préservation de l'ordre public, de l'environnement, ou des motifs impérieux d'intérêt général. En suivant le raisonnement tenu par la CJCE, à chaque fois qu'une entreprise considère que la loi locale ne lui permet pas de fournir sa prestation originelle, elle est fondée à tenter d'obtenir une modification de la législation. Dans le cas précis, la France a dû, sur son territoire admettre en matière de rémunération des comptes bancaires, la législation d'un autre pays communautaire. Pouvait-on pour autant considérer que l'objectif de la réglementation du pays hôte (France) était atteint par la réglementation du pays d'origine (Espagne) ?

Le parlement européen a fermé la porte au principe du pays d'origine, celui-ci risque pourtant de revenir par la fenêtre. Compte tenu des débats houleux qu'il a occasionnés, on peut cependant gager que la CJCE sera incitée à la prudence dans ses décisions. Cela dit, le document de février ne préjuge pas totalement de celui qui sera finalement établi, soit par le Conseil, soit par la Commission. Le débat n'est donc pas terminé.

On a pu le constater l'extension aux entreprises de services des principes communément acceptés dans le cas des biens ne va pas de soi. Certaines démarches adoptées pour le commerce des services remettent ainsi en cause des notions bien établies. Le critère du commerce international repose alors sur la nationalité des entreprises (filiales étrangères) à la place de celle des pays qui échangent. Cette approche ne semble pas justifiée et pose plusieurs problèmes non résolus. S'il est souhaitable de simplifier la réglementation, en alignant le plus possible les politiques concernant les services sur celles appliquées aux biens, il faut aussi ne pas ignorer les conséquences de leurs réelles spécificités.

Bibliographie

Banque Mondiale (2004) "Rapport sur l'investissement dans le monde : la montée en puissance des services", vue d'ensemble, Genève.

CJCE (2004), « Arrêt Caixa banque contre France, Ministère de l'Economie et des Finances », 5/10/2004, affaire C442/02.

COM (2002), « Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Economique et Social, sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle au sein du marché intérieur », COM (2002) 419 final, Bruxelles 23/07/2002.

COM (2004), « Proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur », 2004/0001, 13/01/2004.

Commission Européenne (2003), « Le marché intérieur, dix ans sans frontières, 1.1.1993 – 1.1.2003 », 48p.

Commission Européenne (2005a), « Working together for growth and jobs, a new start for the Lisbon strategy », Com (2005) 24 du 02/02.

Commission Européenne (2005b), « Deuxième rapport de mise en œuvre de la stratégie pour le marché intérieur 2003-2006 », COM (2005) final, Bruxelles.

Conseil d'Etat (2005), « rapport annuel », avril.

Faugère. JP (2002), « Economie Européenne », Dalloz, Presses de Sciences-Po.

Fontagné. L, Lorenzi. J-H (2005) « Délocalisations désindustrialisation », Rapport du Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française, 11/02/2005.

Hill. T.P, [1997], " Intangible assets, patents and copyrights in the 1993 SNA ", SNA news, july p.3-5.

Hill. T.P, (1999), " Tangibles, intangibles and services : a new taxonomy for the classification of output ", Revue Canadienne d'Economique, avril pp.427-446.

JOCE (2003), « Communication interprétative de la Commission – faciliter l'accès de produits au marché intérieur d'un autre Etat membre: l'application pratique de la reconnaissance mutuelle », (2003/C 265/02), JOCE du 4/11/2003.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie/ Banque de France, (2004), « Rapport annuel, la balance des paiements et la position extérieure de la France ».

OCDE (2001) « Pour l'ouverture des marchés des services », Synthèses, décembre.

OCDE (2003), « Circulation des prestataires de services : accords de reconnaissance mutuelle », 11 avril, direction des échanges, comité des échanges WP(2002) 48 final.

OCDE (2004), « La mobilité internationale des prestataires de services », Synthèses, février.

OCDE (2005), "Statistics on international trade in services, 1994-2003" Editions OCDE Paris.

OMC (1999), « Introduction à l'AGCS », octobre, secrétariat de l'OMC, division commerce des services, Genève.

PE (2006), « Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (COM(2004)0002 – C5-0069/2004 – 2004/0001(COD)) », 16/02/2006.

Priollaud. F-X, Siritzky. D (2005), « La constitution européenne, texte et commentaire », La Documentation Française.

Schwellnus. C (2006), « La directive services : une analyse économique », Lettre du CEPII n°252, janvier.

Sénat (2005) « Rapport d'information sur la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur » n°206 18/02/2005.

UNO (2002), « Manual on statistics of international trade in services », Geneva.

Processus de convergence dans les pays d'Europe Centrale et Orientale : quels délais ?

Alexandre Sokic

Les processus de convergence réelle et nominale en cours actuellement dans les nouveaux entrants de l'UE issus des PECO constituent des priorités pour l'UE. La formulation d'hypothèses de perspectives de croissance comparées permet d'évaluer les délais de rattrapage des niveaux de vie occidentaux pour chacun de ces pays. Les délais en jeu sont variables mais pourraient se mesurer en décennies dans certains cas. En revanche, le calendrier d'adoption de la monnaie unique européenne, qui pourrait être très bref, soulève la question de l'euroisation unilatérale.

Le dernier élargissement de l'Union Européenne a permis l'adhésion de huit pays d'Europe Centrale et Orientale et des îles méditerranéennes de Malte et Chypre. Il a mis un terme à des décennies de séparation et a représenté une opportunité unique d'étendre l'intégration européenne vers l'est. Cet élargissement est le plus important et le plus ambitieux dans l'histoire de l'UE. Il est le plus important parce que l'arrivée de ces pays a fait passer le nombre de membres de 15 à 25 et a augmenté la population totale de l'UE à plus de 450 millions d'habitants. Il est le plus ambitieux parce que ces dix nouveaux membres ont un niveau de vie très inférieur à celui de la moyenne de l'UE. L'une des premières priorités de l'UE élargie est de faire s'élever le niveau de vie de ces pays le plus rapidement possible vers ceux des autres pays de l'UE.

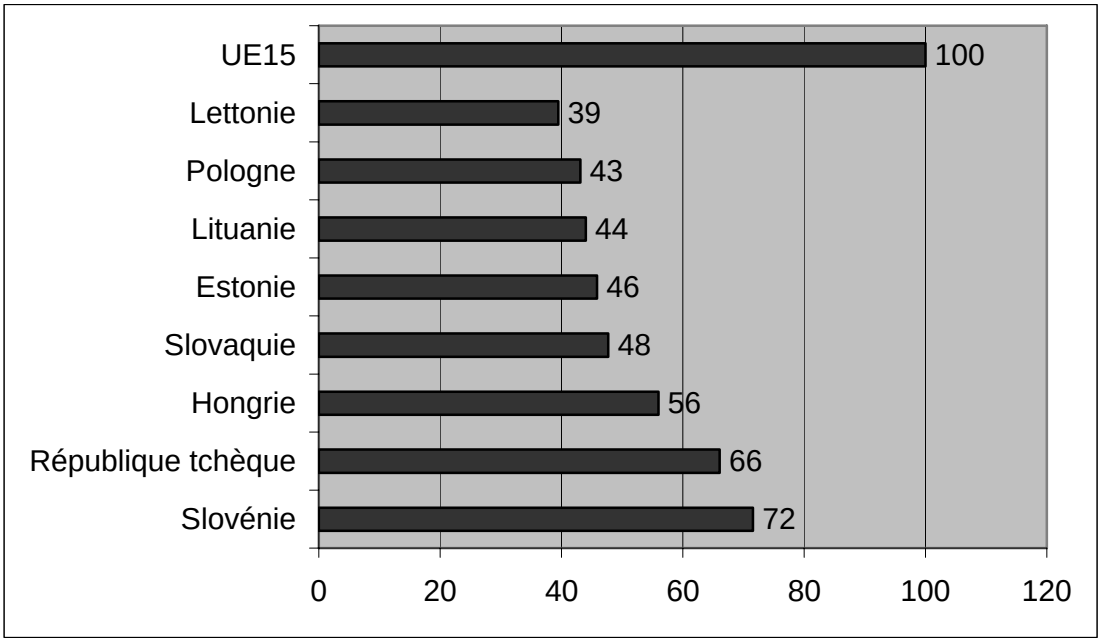
Le problème des écarts importants de niveau de vie entre les anciens et les nouveaux membres fait naître de nombreuses craintes. Il y a toujours eu des craintes parmi les 15 anciens pays de l'UE au sujet d'une immigration accrue en provenance de pays à coûts salariaux plus faibles ou de délocalisations d'activités industrielles vers les PECO. Chez les nouveaux membres les populations sont inquiètes des capacités de leurs pays à résister à la compétition économique avec le reste de l'UE.

Une des priorités de l'Union après l'élargissement est de réduire l'écart en termes de niveaux de vie entre les anciens et les nouveaux membres. Cet écart peut être mesuré par les différences entre les Produits Intérieurs Bruts (PIB) par habitant dans les 15 anciens membres de l'UE et les nouveaux venus. Le processus de rattrapage du PIB par habitant représente le «processus de convergence réelle». Toutefois, les nouveaux membres ne doivent pas faire face au seul problème de la convergence réelle. En rejoignant l'UE ils se sont engagés à adopter à terme l'euro comme leur monnaie unique. Cela signifie que les dix nouveaux pays membres devront rejoindre l'Union Economique et Monétaire. Cette échéance renvoie à la question de la « convergence nominale ».

1. Délais de convergence réelle pour les PECO

Le PIB par habitant est un indicateur de la production et de la dépense totale d'un pays, et il constitue ainsi une manière de mesurer et de comparer le degré de développement économique de différents pays. Le niveau du PIB par habitant moyen (évalué en parité de pouvoir d'achat) dans les huit nouveaux venus issus des PECO est actuellement inférieur de moitié à celui des 15 anciens pays membres de l'UE. En ayant recours aux statistiques produites par Eurostat il est assez aisé de construire un aperçu clair des disparités de PIB par habitant entre les huit membres issus des PECO et la moyenne des 15 anciens membres de l'UE (voir la figure 1). Il faut souligner que lors de ses calculs Eurostat emploie la méthode des standards de pouvoir d'achat de façon à tenir compte des différences de niveau général des prix qui ne sont pas reflétées dans les taux de change.

Figure 1
Disparités de PIB par habitant entre les huit nouveaux membres des PECO en 2005



Source : Eurostat (2005)

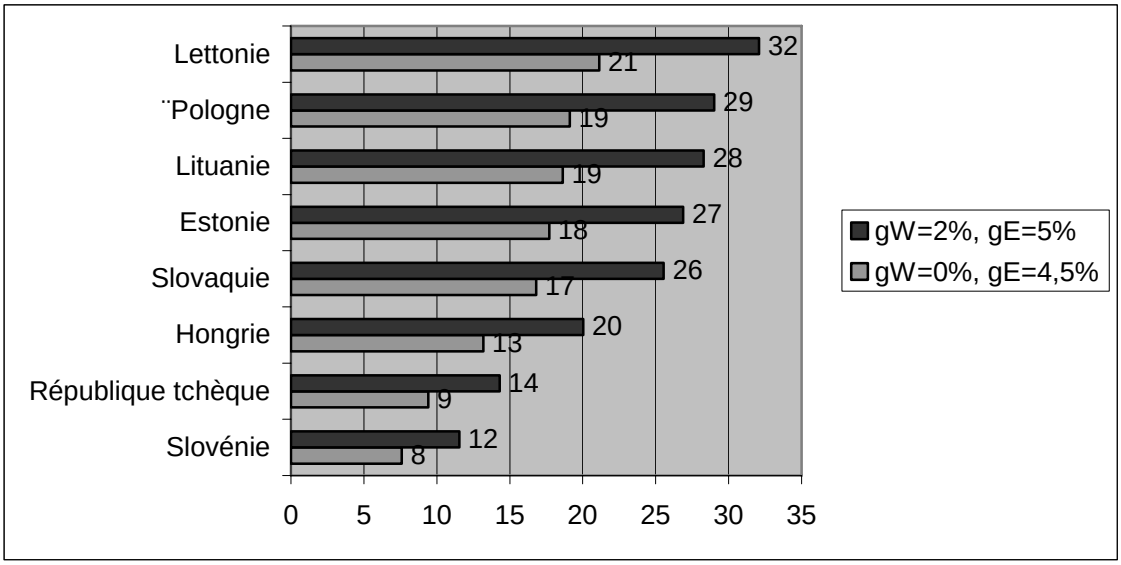
La figure 1 montre les disparités de PIB par habitant parmi les huit nouveaux membres issus des PECO. On exprime le PIB par habitant de chaque pays en pourcentage du PIB par habitant moyen des 15 anciens membres de l'UE (ci-après UE15). On constate que les disparités sont grandes même parmi les nouveaux membres : en 2004 le PIB par habitant allait de 39% de la moyenne de l'UE15 dans le cas de la Lettonie à 72% de la moyenne de l'UE15 pour la Slovénie. S'agissant du PIB par habitant de l'Allemagne, il se situe juste sur la moyenne de l'UE15, alors que le PIB par habitant du Luxembourg représente 205% de la moyenne de l'UE15.

La figure 1 montre la situation des disparités à un moment précis, mais il serait intéressant de pouvoir disposer d'une perspective dynamique. Il faudrait ainsi calculer le temps nécessaire à ces pays pour rattraper le niveau du PIB par habitant moyen de l'UE15. Pour ce faire quelques hypothèses concernant les perspectives de croissance comparées du PIB et de la population de ces pays sont nécessaires.

On suppose que la population reste constante dans l'ensemble des pays européens de sorte que la croissance du PIB par habitant n'est déterminée que par la croissance du PIB total dans chaque pays. En ce qui concerne les perspectives de croissance comparées des pays des PECO et de l'UE 15 on envisage deux scenarii alternatifs. Le premier scenario consiste à supposer un rythme de croissance constant de 4.5% par an pour le PIB des pays des PECO (gE = 4.5%) et une croissance nulle pour les pays de l'UE15 (gW = 0%). Un tel scenario peut être envisagé comme cadre de référence permettant d'évaluer le délai nécessaire aux pays des PECO pour atteindre le niveau de vie moyen de l'UE15 de 2004. Le deuxième scenario consiste à supposer un rythme constant de croissance de 2% par an dans les pays de l'UE15 (gW = 2%) et un rythme constant de 5% par an dans les pays des PECO (gE = 5%).

Ces scenarii posés, il est possible de calculer les délais nécessaires à chacun des pays des PECO pour atteindre le niveau du PIB par habitant de l'UE15 à partir de 2004, c'est-à-dire le délai du processus de convergence réelle. Les résultats de ces calculs sont représentés sur la figure 2.

Figure 2
Délai nécessaire pour rattraper le PIB par habitant moyen de l'UE15 à compter de 2004 (en années)



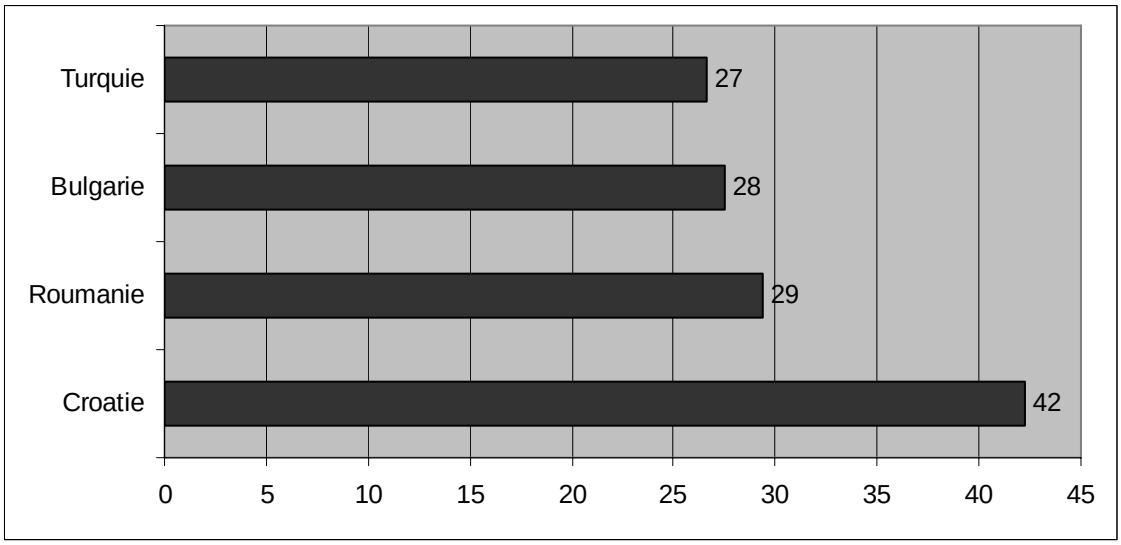
Source : calculs de l'auteur

Les résultats des calculs montrent que le processus de convergence réelle peut être un processus très long. Les délais en question pourraient se situer entre plus de 32 ans dans le cas de la Lettonie dans l'hypothèse de croissance comparée la moins favorable jusqu'à 8 ans pour la Slovénie dans l'hypothèse la plus favorable. Les perspectives de convergence réelle paraissent ainsi beaucoup plus longues pour la Lettonie ou la Pologne que pour la Slovénie ou la République Tchèque par exemple.

En outre, il faut souligner que ces délais ont été calculés sous l'hypothèse très optimiste d'un rythme constant de croissance relativement forte pendant toute la période de rattrapage. Cela pourrait signifier que les délais effectifs pourraient être plus longs encore. Les tendances récentes de croissance montrent des taux de croissance soutenue de plus de 6% par an sur les trois dernières années pour la Lettonie et des taux situés entre 2.5 et 3.8% dans le cas de la Slovénie. De plus amples investigations sur les perspectives de croissance comparées pourraient être menées pour préciser les délais des processus de convergence réelle dans les nouveaux membres issus des PECO.

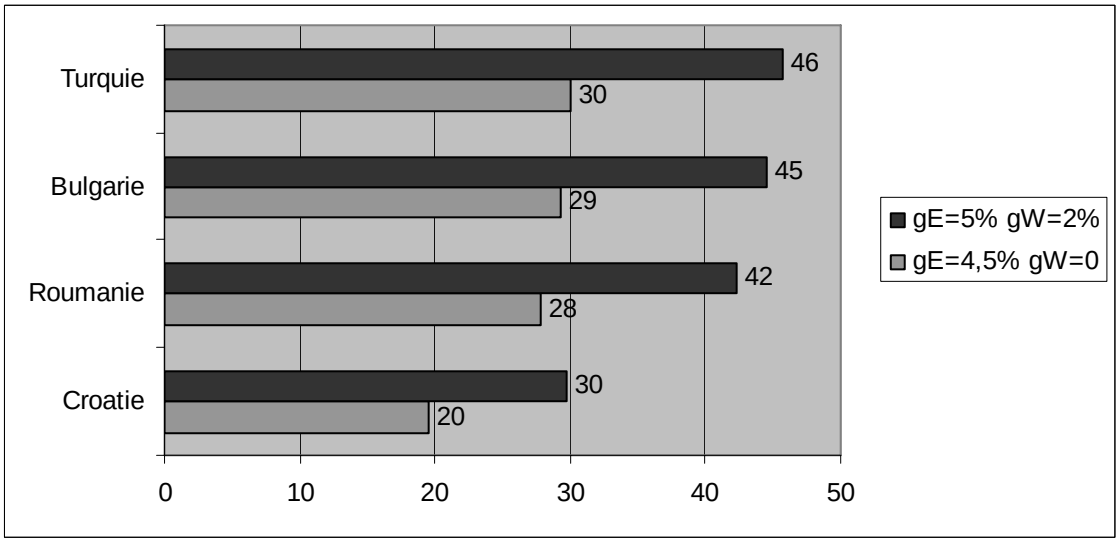
Le processus de convergence réelle sera assurément un processus de longue haleine pour les nouveaux membres issus des PECO. Toutefois, les perspectives de rattrapage économique concernant les quatre pays candidats actuels à l'accession à l'UE sont beaucoup plus longues. Ces quatre pays sont, d'une part, la Bulgarie et la Roumanie qui devraient probablement rejoindre l'UE dès le 1er janvier 2007, et d'autre part la Croatie et la Turquie dont les négociations d'adhésion ont débuté en octobre 2005. En ayant recours à la même méthodologie que celle utilisée pour la construction de la figure 1, la situation actuelle des PIB par habitant de ces quatre pays candidats peut être représentée sur la figure 3.

Figure 3
Disparités de PIB par habitant parmi les 4 pays candidats en 2004 (UE15=100)



Source : Eurostat (2005)

Figure 4
Délai nécessaire pour atteindre le PIB par habitant moyen de l'UE15 à compter de 2004 (en années)



Source : calculs de l'auteur

Comme précédemment en utilisant les mêmes scenarii de perspectives de croissance comparées, il est possible de calculer les délais de convergence réelle associée à ces pays. Les résultats des calculs peuvent être représentés sur la figure 4.

Les résultats montrent que le processus de convergence réelle concernant ces pays sera long. Les délais pourraient se situer entre près de 46 ans dans le cas de la Turquie dans l'hypothèse de croissance la moins favorable jusqu'à 20 ans pour la Croatie dans l'hypothèse de croissance la plus favorable. Il faut toujours souligner que de tels délais ont été calculés sous l'hypothèse très optimiste d'un rythme de croissance relativement forte soutenue pendant toute la période de convergence considérée ici. En l'occurrence il s'agit d'envisager une croissance relativement forte soutenue de manière ininterrompue pendant plus de trois ou quatre décennies.

On comprend que les délais effectifs pourraient être très probablement beaucoup plus longs que ceux présentés sur la figure 4.

2. Calendrier d'adoption de l'euro

Parmi les conditions d'accession négociées entre l'UE et les nouveaux entrants figure l'engagement de ces derniers d'adopter l'euro et d'accepter les règles de fonctionnement de l'UEM. Cependant, le processus consistant à rejoindre la zone euro n'est pas automatique et aucun calendrier n'a été fixé. Comme cela a été le cas avec les autres membres plus anciens, chacun rejoindra la zone euro selon son propre calendrier. Aucun pays n'a essayé de négocier une clause d'*opting out* à l'instar du Royaume-Uni ou du Danemark. La question ne consiste donc pas à savoir si les nouveaux entrants issus des PECO adopteront ou non l'euro mais plutôt quand et comment ils le feront.

La législation de l'UE définit clairement la voie menant à l'adoption de l'euro en tant que seule monnaie à cours légal selon un cheminement institutionnel en trois étapes. La première étape qui est formée par l'adhésion à l'UE a été franchie en mai 2004. La deuxième étape consiste pour le pays membre à participer au nouveau Mécanisme de Change Européen (MCE II) qui implique la fixation d'une parité centrale de change entre sa monnaie et l'euro (avec marges de fluctuations) pendant au moins deux ans. La troisième étape débutera lorsque, après deux ans de participation au MCE II sans tensions, le pays membre aura satisfaits les critères de convergence nominale. En cas de succès, le pays membre sera alors autorisé à adopter l'euro en tant que monnaie unique à cours légal.

Les critères de convergence nominale sont les fameux critères de Maastricht que tous les membres actuels de la zone euro ont dû respecter avant leur entrée dans l'UEM. Ces critères font référence à une faible inflation, à des taux d'intérêt à long terme bas, et à une discipline financière. Il est à noter que chaque membre de l'UEM doit toujours continuer à satisfaire ces critères en application des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance. Récemment les deux plus grands pays de l'UEM, l'Allemagne et la France, ont montré des difficultés à satisfaire ces critères.

Chacun des nouveaux pays membres a élaboré un cadre de politique macroéconomique à moyen terme sur la base de sa propre appréciation de la désirabilité d'une entrée rapprochée dans la zone euro. L'Estonie, la Lituanie et la Slovénie, qui ont rejoint le MCE II (deuxième étape) dès le deuxième mois suivant leur adhésion à l'UE, pourraient adopter l'euro dès l'année 2007. La Lettonie a rejoint le MCE II en mai 2005 et pourrait adopter l'euro en 2009. La Slovaquie s'est engagée à une adoption rapprochée de l'euro avant 2010. Les trois pays restants d'Europe Centrale, la République Tchèque, la Hongrie et la Pologne, ne devraient pas adopter l'euro avant 2010 du fait de la longueur probable de leur processus de convergence nominale.

Néanmoins, un certain type de processus de convergence nominale très bref pourrait constituer une alternative au long cheminement institutionnel à trois étapes inscrit dans le traité. Tous ces pays pourraient adopter l'euro à une échéance très rapprochée sans pour autant se soumettre à un processus de contrôle de la part des institutions de l'UE. Il s'agit du débat de l'euroisation unilatérale qui est apparu juste quelques années avant le dernier élargissement au sein de certains pays des PECO.

Ce type d'euroisation découle de la décision unilatérale prise par un pays souverain d'abandonner sa monnaie nationale en faveur de l'adoption de l'euro en tant que seule monnaie à cours légal, mais sans rejoindre l'UEM. D'un point de vue macroéconomique une condition nécessaire et suffisante pour réussir une euroisation unilatérale est de disposer d'un niveau de réserves de change officielles suffisant pour assurer le remplacement de la monnaie nationale.

La question de l'euroisation unilatérale n'est pas une question théorique. En effet, un pays européen ni membre de l'UE ni candidat officiel à l'adhésion à l'UE, le Monténégro, a réalisé avec succès une euroisation unilatérale de son économie en 2002. Le Monténégro a mis en place cette euroisation en toute indépendance sans aucune négociation ni obligation de la part de l'UE. Le Monténégro a donc l'euro comme seule monnaie nationale sans être membre de l'UEM. L'euroisation unilatérale est un processus totalement distinct de celui de l'adhésion à l'UEM.

L'euroisation unilatérale comporte des avantages mais aussi des inconvénients (voir par exemple BCE (2004) ou Levasseur (2004)). D'un point de vue technique la Slovénie et l'Estonie seraient actuellement en mesure de la réaliser également. Cependant, les représentants officiels de l'UE n'apprécient pas une telle approche et mettent en avant l'obligation de satisfaire aux mêmes conditions d'entrée que les autres membres actuels de l'UEM. Il s'agit du « principe d'égal traitement » (BCE, 2003). Le débat demeure toujours ouvert.

Conclusion

Cet article souligne les questions des processus de convergences réelle et nominale qui sont actuellement en œuvre dans les nouveaux membres de l'UE issus des PECO. La question de la convergence réelle est le sujet d'intérêt majeur du dernier élargissement et représente véritablement une des principales priorités actuelles de l'UE. Cet article montre qu'il pourrait s'agir d'un processus de longue haleine même dans les conditions de croissance soutenue les plus optimistes. Selon ces hypothèses le délai de convergence réelle devrait dépasser une vingtaine d'années pour le nouvel entrant le plus pauvre qu'est le pays balte de la Lettonie.

Si l'on porte l'attention vers les actuels pays candidats à l'adhésion à l'UE que sont la Roumanie et la Bulgarie (dont l'adhésion est prévue pour début 2007 ou début 2008) d'une part, et la Turquie et la Croatie d'autre part, les délais de rattrapage pourraient être beaucoup plus longs encore. Il faudrait près de trois décennies à la Bulgarie ou la Turquie pour rattraper le niveau actuel du PIB par habitant moyen de l'UE15 sous des conditions très favorables de perspectives de croissance comparées.

Le processus de convergence nominale constitue la troisième phase du cheminement en trois étapes vers l'adoption de l'euro conformément à la législation de l'UE concernant l'UEM. Pour chacun des nouveaux membres issus des PECO ce processus devrait durer au moins deux ans dans les meilleures conditions. On attend de la convergence nominale qu'elle stimule le processus de convergence réelle. Il s'agit du principe sous jacent au Pacte de Stabilité et de Croissance : les critères de convergence nominale ont pour but d'assurer les fondements d'une croissance économique saine et forte. Néanmoins, certains pays comme la Pologne, la Hongrie ou la République Tchèque ne sont pas à l'aise avec les critères de discipline budgétaire parce que ces derniers pourraient être de nature à contraindre leur besoin d'investissement en infrastructures. C'est la raison pour laquelle le processus de convergence nominale pourrait les amener à adopter l'euro au-delà de 2010.

L'euroisation unilatérale pourrait se présenter comme une voie plus courte vers l'adoption de l'euro comme le suggère l'expérience récente et couronnée de succès du Monténégro. Certains économistes recommandent à ces pays de ne pas passer par les étapes obligatoires et d'adopter l'euro sans respecter le cheminement institutionnel. Toutefois les représentants officiels de l'UE ont déjà mis en garde les pays des PECO sur le fait qu'une euroisation unilatérale serait contraire aux raisonnements économiques qui fondent l'UEM dans le traité. Par conséquent, l'euroisation unilatérale ne devrait pas pouvoir constituer un moyen de contourner les critères de la convergence nominale.

Références bibliographiques

Eurostat (2005), "GDP per capita in 2004", *Eurostat News Release*, no. 75/2005, Eurostat

BCE (2004), "Official dollarisation/euroisation: motives, features and policy implications of current cases", *Occasional Paper Series*, no.11, Banque Centrale Européenne

BCE (2003), Policy position of the governing Council of the European Central Bank on exchange rate issues relating to the acceding countries", 18 décembre, disponible sur http//:www.ecb.int

Dévoluy M., Rugraff E. (2004), "Trois enjeux majeurs de l'élargissement", Bulletin de l'Opee, n° 10, Eté 2004, http://opee.u-strasbg.fr

Levasseur S. (2004), "Why not euroisation", *Revue de l'OFCE*, avril, numéro spécial, pp. 121-156.

Rugraff E. (2004), « La politique européenne de l'élargissement et ses effets », in Dévoluy M. (dir.) *Les politiques économiques européennes*, Points Seuil (2004)

Les critères de Maastricht et les performances de l'économie turque

Irem Zeyneloglu

L'article propose d'évaluer la capacité de l'économie turque à remplir les conditions imposées par le traité de Maastricht aux pays qui désirent adhérer à l'Union européenne. Il montre que des progrès sensibles ont été effectués en matière d'inflation, de déficit budgétaire et d'endettement public et que des faiblesses se manifestent encore dans la gestion du taux de change et des taux d'intérêt.

Le traité de Maastricht signé en 1991 définit une stratégie de convergence que les candidats à l'union monétaire doivent adopter au cours d'une période de transition. Il fixe des critères que doivent respecter les pays désirant adhérer à l'Union européenne. Ces critères concernent le taux d'inflation, le taux d'intérêt, le taux de change, le déficit budgétaire et la dette publique. Leur justification théorique est fournie notamment par De Grauwe [1].

Depuis l'ouverture des négociations avec la Turquie en octobre 2005, la capacité de l'économie turque d'assurer le respect de ces critères a suscité un regain d'intérêt, notamment parce que les membres de l'Union européenne semblent être très préoccupés par le coût de l'adhésion de ce pays.

Cet article tente d'évaluer les performances de l'économie turque en terme de convergence. Pour cela, il décrit les difficultés engendrées par les crises économiques subies par la Turquie au cours de ces dernières années et il analyse les efforts consentis pour les surmonter et pour permettre au pays de respecter à terme les critères du traité de Maastricht. Les graphiques synthétisant les résultats chiffrés sont regroupés à la fin de l'article.

La sortie de l'instabilité économique

Au cours de la dernière décennie, la Turquie a connu trois crises économiques importantes dont les causes sont de nature différente. En effet, la crise de 1999 résulte d'une baisse de la demande globale de biens, alors que celles de 1994 et de 2001 sont d'origine financière. Une brève analyse des mécanismes de ces crises permet de comprendre les modalités de la stabilisation économique réalisée par les autorités publiques.

A la veille de la crise de 1994, les dépenses publiques sont en expansion et leur financement est en grande partie assurée par des ressources de court terme. Pour faire face au déficit public croissant, le gouvernement fait de plus en plus appel au financement monétaire. C'est ainsi qu'il obtient, grâce à deux lois, le doublement de la limite supérieure des avances de la banque centrale au Trésor à partir du dernier trimestre de 1993. Ces expansions budgétaires et monétaires incitent les agents à anticiper une dépréciation de la monnaie nationale, ce qui entraîne une attaque spéculative contre la livre turque et une perte de réserves de change.

A la différence de la crise de 1994, celle de 1999 trouve sa source dans le secteur réel. En effet, pour lutter contre l'inflation et contre la détérioration des finances publiques, le gouvernement met en œuvre une politique économique restrictive à partir de 1998. Celle-ci permet de réduire l'inflation, mais elle provoque également une baisse importante de la demande interne de biens. Cette réduction est accentuée par la celle de la demande externe résultant des crises économiques survenues en Russie et dans les pays de l'Asie. La Turquie a notamment subi une baisse importante des exportations vers la Russie qui constitue l'un de ses principaux clients. Mais le solde de la balance courante est resté à un niveau soutenable grâce aux revenus de tourisme. Les crises extérieures se sont répercutées sur le système bancaire. C'est ainsi que l'Etat est obligé de prendre en

[1] De Grauwe P. (1997), The economics of monetary integration, *Oxford Economic Press*. Traduction française en 1999 (De Boeck).

charge huit banques devenues insolvables, ce qui augmente le déficit public.

En 2001, le gouvernement lance un programme de stabilisation basé sur un taux de change fixe. Le programme est respecté mais il suscite des difficultés pour le système bancaire. Les besoins de liquidité de certaines banques créent une crise sur le marché financier ce qui aboutit à une attaque spéculative sur la monnaie nationale.

Après la crise de 2001, le gouvernement a lancé un nouveau programme de stabilisation qui a eu un certain succès.

Une inflation presque maîtrisée

De 1994 à 1998 le taux d'inflation annuel est très élevé en Turquie. Il passe, comme le montre le graphique 1, de 99% en 1997 à 69 % en 1998 grâce à une politique de désinflation. Puis, après une année de stabilité autour du niveau de 1998, il baisse d'une façon importante en 1999 et en 2000 grâce à la poursuite de la lutte contre l'inflation. On constate une hausse en 2001 due à la crise financière. Il se fixe à 9,3% en 2004 et à 6% en 2005. Ce dernier taux est le plus bas depuis 30 ans, mais il reste encore nettement supérieur à celui de la zone euro.

L'assainissement des finances publiques

La période de 1990-93 est marquée par une hausse des dépenses publiques. De 1994 à 2001, la détérioration du solde du budget de l'Etat est due en grande partie à la hausse du service de la dette publique. En effet, la part des paiements d'intérêt dans le PNB passe de 3,2% en 1987 à 22,9% en 2001. Cette évolution résulte de la hausse de la part de l'endettement public dans le PNB qui est notamment passée de 57,1% en 2000 à 90,5% en 2001 du fait de la crise économique.

Pour faire face à cette augmentation des dépenses publiques, il faudrait dégager un excédent budgétaire primaire. Si l'on considère l'évolution de ce dernier, on constate une détérioration entre 1989 et 1994. A partir de 1996, l'écart entre le solde budgétaire total et le solde primaire augmente. En effet le déficit budgétaire total s'accroît malgré la hausse du solde primaire. Cela implique que la baisse des dépenses publiques n'est pas suffisante pour améliorer le solde budgétaire à cause du paiement des intérêts qui représentent une part importante du budget.

Cependant, grâce à des efforts d'assainissement soutenus, la hausse du surplus primaire contribue à partir de 2001 à la baisse du déficit budgétaire total.

Le graphique 2 décrit la réduction importante de la part du déficit budgétaire total dans le PNB de 2001 à 2004 après une hausse due à la crise économique de 2001. Cette évolution marque une convergence importante vers le critère du déficit budgétaire fixé par le traité de Maastricht.

Les mesures d'assainissement financier ont également abouti à une réduction de la part de la dette publique dans le PNB.

Selon le graphique 3, la part de la dette publique turque dans le produit national a atteint en 2004 un niveau proche de celui obtenu par les participants à l'Union européenne au moment de la mise en oeuvre du traité de Maastricht (60% en moyenne). Elle est inférieure au taux moyen de 70% réalisé à l'heure actuelle par les pays de la zone euro dont certains comme la Belgique et l'Italie ont un rapport entre leur dette et le produit national de près de 100% [2].

Les fluctuations du taux de change

Le graphique 4 décrit l'évolution du taux de change de la livre turque par rapport à l'euro à partir de l'année 2001 qui marque la fin d'un programme mis en œuvre au début de 2001 et basé sur la fixité du taux de change.

Ce graphique montre que le taux de change nominal fluctue jusqu'en 2004 à l'intérieure d'une bande de +15% et -5%. L'importance de cette bande est largement supérieure à celle préconisée par le traité de Maastricht (+2,5%, -2,5%).

Par contre, à partir de la deuxième moitié de 2004 ce critère est vérifié. Il faut cependant admettre que le taux de change a tendance à être assez volatile.

Des taux d'intérêt encore importants

Les besoins de financement importants du secteur public aboutissent à des niveaux élevés du taux d'intérêt nominal. En effet, pour réduire la charge des paiements d'intérêt, les autorités budgétaires recourent au financement monétaire pour rembourser la dette publique, ce qui stimule l'inflation et accroît le taux d'intérêt nominal. Celui-ci se fixe en 1999 à plus de 100% pour la dette interne qui est essentiellement une dette de court terme.

[2] Dévoluy M. (2004), Les politiques économiques européennes, *Seuil*

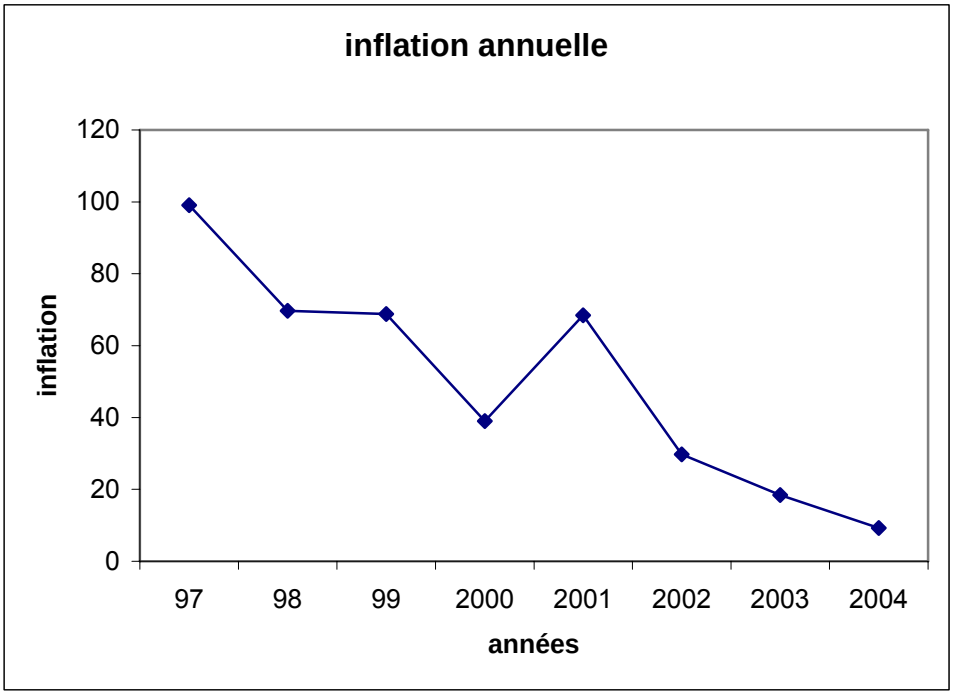
Après une baisse de 1999 à 2000 due au programme de stabilisation, le taux nominal s'accroît sensiblement à la suite de la crise de 2001, puis il diminue d'une façon régulière. Quant au taux d'intérêt réel, il baisse de plus de la moitié de 2002 à 2005. Ces réductions traduisent le succès du programme de stabilisation de 2001, notamment en matière d'inflation.

Malgré cette évolution, le taux d'intérêt de court terme reste largement supérieur au taux européen en 2005. Il en est de même pour le taux d'intérêt de long terme.

Conclusion

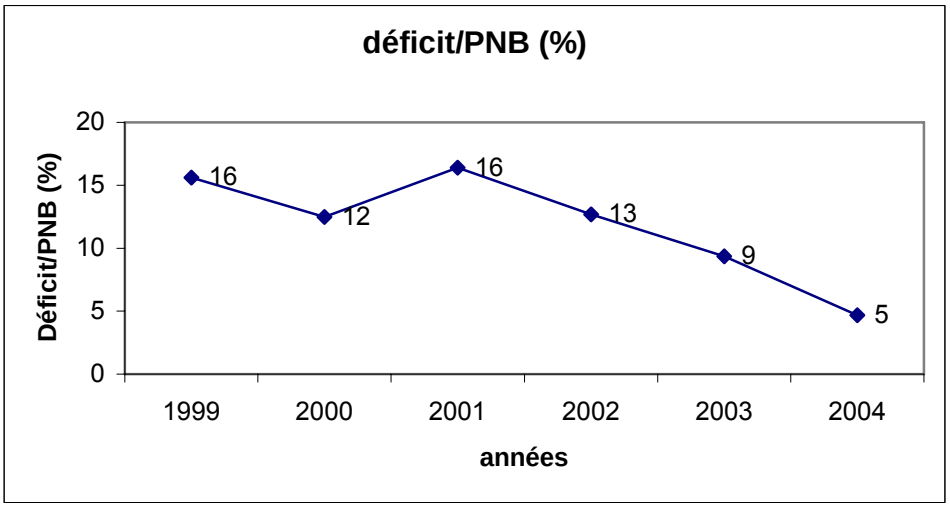
La description de l'évolution de l'économie turque au cours de ces dernières années a permis d'évaluer la capacité de cette économie à respecter les cinq critères de convergence imposés par le traité de Maastricht. Elle montre que la Turquie a fait des progrès importants dans sa lutte contre l'inflation et dans l'assainissement des finances publiques. Ce progrès sera renforcé si le pays réussi à maintenir son inflation proche de la cible de 5% qu'il s'est fixé pour 2006. Par contre la Turquie éprouve encore des difficultés à stabiliser son taux de change, notamment par rapport à l'euro, et à obtenir des taux d'intérêt comparables à ceux de la zone euro.

Graphique 1 : Le taux d'inflation (indice des prix à la consommation)



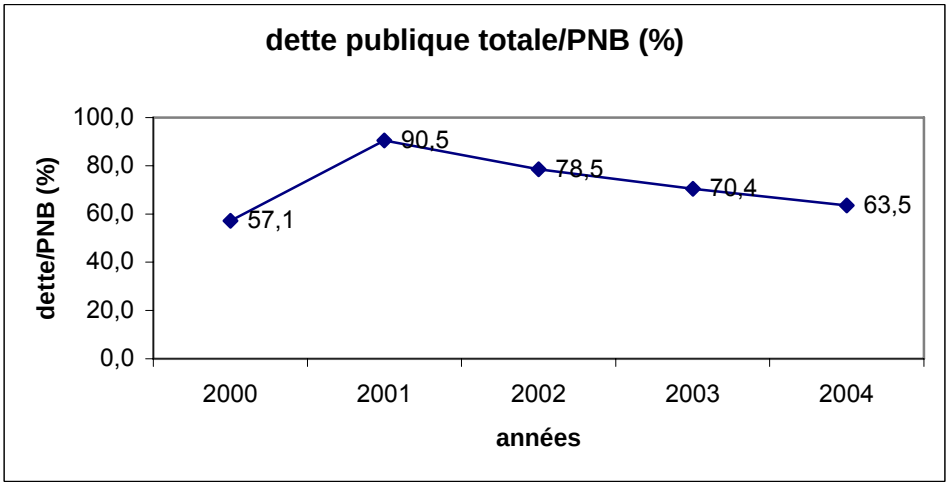
Source : Banque Centrale de la République turque

Graphique 2 : Déficit budgétaire



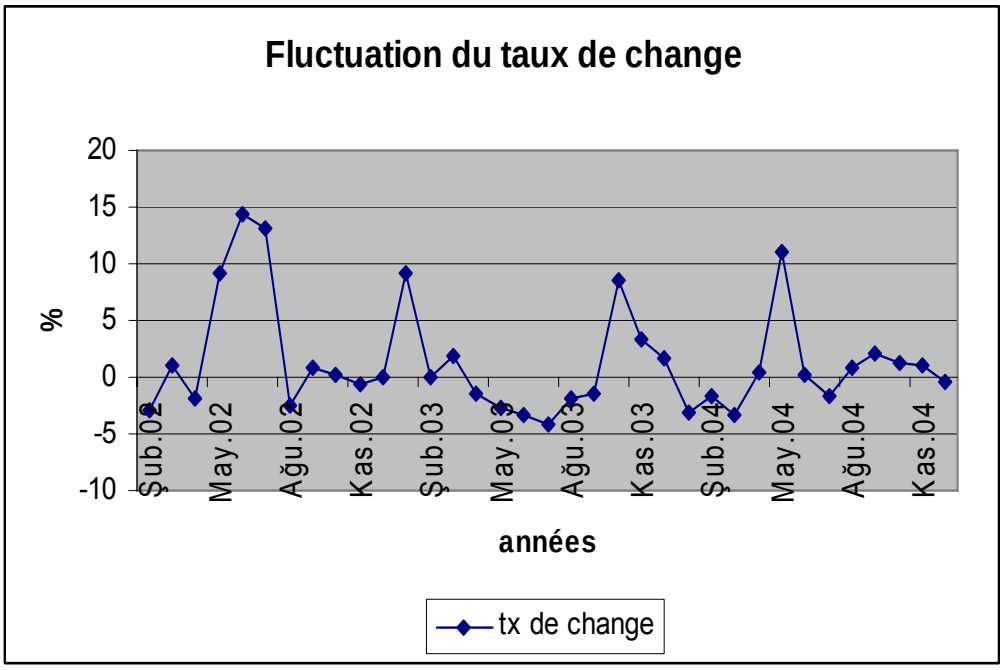
Source: à partir des données de l'Organisation Publique de Planification

Graphique 3 : La part de la dette publique nette dans le PNB en %



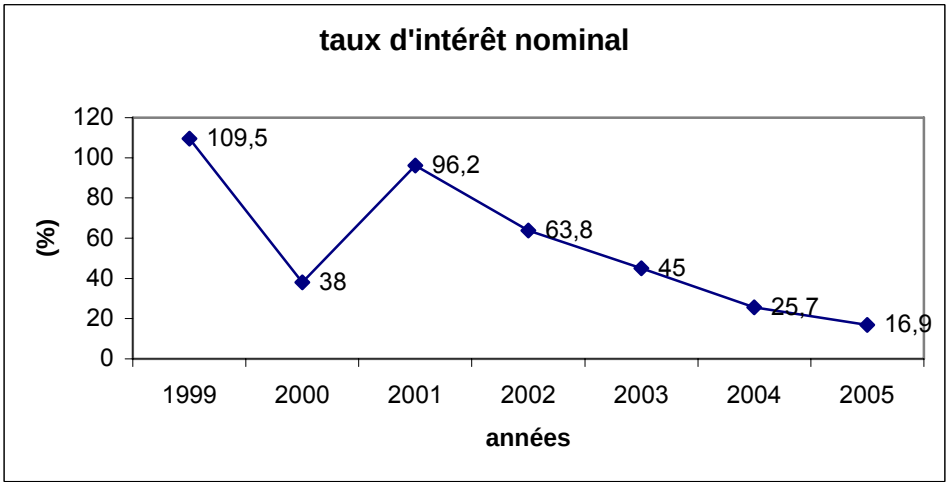
Source : Trésor Public

Graphique 4 : L'évolution du taux de change de la livre turque par rapport à l'euro



Source : Banque centrale de la République turque

Graphique 5 : Le taux d'intérêt nominal sur la dette interne



Source: Trésor Public

De la souplesse pour renforcer le pacte de stabilité

Michel Dévoluy

Face à la réalité des déficits budgétaires le Pacte de stabilité et de croissance est apparu rigide et pas toujours équitable. Il a été modifié en 2005 afin d'améliorer sa mise en œuvre. La rigueur demeure la règle, sans exclure pour autant des appréciations qualitatives.

La genèse des modifications

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) s'inscrit dans le cadre général de la coordination des politiques économiques prévue dans l'article 99 du TCE. Il prend la forme d'une résolution du Conseil européen de juin 1997 et de deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997. Sur le fond, l'objectif du Pacte est de soutenir la politique monétaire de la BCE axée sur la stabilité des prix en limitant les déficits publics des Etats membres. Concrètement, le PSC impose des règles et prévoit des sanctions.

Dès l'origine on a beaucoup discuté, en théorie, de la pertinence de ce Pacte. Certaines critiques s'adressent à sa conception générale en dénonçant l'impossibilité de conduire un véritable policy mix européen. D'autres se concentrent sur des questions plus techniques comme la définition des déficits à prendre en compte.

Mais il a fallu passer de la théorie à la pratique lorsque les finances publiques de plusieurs pays membres se sont détériorées, suite au ralentissement économique L'application effective des règles du PSC à cette réalité a posé des problèmes. Il n'est pas aisé de rappeler à l'ordre des grands pays fondateurs. Dans les faits, le PSC n'a pas vraiment été respecté. Il fallait donc le faire évoluer pour assurer sa crédibilité.

Les limites du PSC furent dénoncées dans une déclaration retentissante d'octobre 2002 où le Président de la Commission, Romano Prodi, le jugea « stupide comme toutes les décisions qui sont rigides ».

La Commission a envisagé des aménagements dès septembre 2002. La proposition officielle de réforme du PSC apparaît dans une communication du 3 septembre 2004 intitulée « Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance ». Sur cette base, le Conseil ECOFIN fit un rapport au Conseil Européen, le 20 mars 2005, intitulé « Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance » afin de mettre à jour et compléter le Pacte. Le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 l'entérina et invita la Commission à proposer des règlements amendant ceux de 1997. Au final, deux règlements modificatifs ont été publiés au JO L 174 du 7 juillet 2005.

Les principes fondant les modifications

Le rapport du 20 mars 2005 présente des propositions visant à renforcer et à clarifier la mise en œuvre du PSC. Elles peuvent être synthétisées autour de trois axes.

1. Le principe général est fermement maintenu.

La méthode fondée sur la surveillance multilatérale est réaffirmée et les deux ancrages nominaux sont confirmés : 3% pour le ratio entre le déficit comptable des administrations publiques et le PIB, et 60% pour le rapport entre la dette publique et le PIB. Les Etats membres sont invités à mieux soutenir le fonctionnement du PSC à travers la pression entre pairs et des dispositifs de gouvernance nationale appropriés.

2. Mieux préciser les définitions des normes imposées par le PSC en s'attachant d'avantage aux situations spécifiques de chaque Etat. Ces clarifications se déclinent sous trois aspects.

a) Le Pacte demande, en moyenne, une position budgétaire « proche de l'équilibre ou excédentaire ». Ici, le solde à prendre en compte est le solde structurel : c'est le solde comptable corrigé des variations conjoncturelles. De plus, cette contrainte d'équilibre sur le moyen terme est renforcée pour les pays les plus fragiles, c'est-à-dire ceux à forte dette et à potentiel de croissance réduit.

b) Les déficits budgétaires liés aux réformes structurelles « vertueuses » sont exclus du

calcul du solde structurel pris en compte pour définir la trajectoire d'équilibre de moyen terme. Cela concerne les dépenses budgétaires favorisant la croissance future et celles liées à la mise en place d'un pilier « capitalisation » dans le système des retraites. Mais cette souplesse de dispense pas du respect de la marge des 3%.

c) Les Etats qui n'ont pas réalisé leur objectif d'équilibre de moyen terme doivent profiter des conjonctures favorables, où la production dépasse son niveau potentiel, pour réduire leur déficit structurel d'au moins 0,5% du PIB par an. Il s'agit ici d'éviter toute politique pro cyclique.

3. Les procédures doivent être plus lisibles, plus efficaces et plus équitables.

a) Il faut rallonger les délais dans les procédures de surveillance multilatérale et laisser plus de temps aux Etats pour se conformer aux exigences du PSC.

b) La notion de « circonstance exceptionnelle et temporaire » qui autorise le dépassement du seuil de 3% est révisée. Plutôt que de se référer à une croissance annuelle négative quantifiée par un chiffre (c'était moins 2%), il convient de constater que des circonstances temporaires indépendantes de la volonté de l'Etat affectent gravement les finances publiques.

Les modifications dans le texte

Le règlement (CE) n°1055/2005 modifie le règlement (CE) n° 1466/97 «relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ».

La section 1 « Objet et définitions » ajoute un article 2bis. Désormais, des objectifs budgétaires à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire sont fixées à chaque Etat membre, en fonction de ses caractéristiques propres, dans le cadre des Grandes orientations de politiques économiques (GOPE). Ces objectifs sont revus à intervalles réguliers.

La section 2, traitant des « Programmes de stabilité » des pays de la zone euro, prend en compte les réformes structurelles pour définir la « trajectoire d'ajustement » vers l'équilibre (article 3). L'article 5 corrigé insiste sur la nécessité d'intensifier les efforts d'équilibre budgétaire pendant les périodes de conjoncture favorable et précise que « le Conseil prend également en compte les réformes structurelles majeures mises en œuvre, qui entraînent directement des économies de coûts à long terme, y compris par le renforcement du potentiel de croissance, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques ». L'examen par le Conseil des programmes de stabilité des Etats membres s'effectue désormais dans un délai de trois mois au lieu de deux, après présentation du programme

La section 3 sur les « Programmes de convergence » des Etats hors zone euro est également corrigée en cohérence avec l'ensemble.

Le règlement (CE) n°1056/2005 modifie le règlement (CE) 1467/97 « visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ».

La section 1 « Définitions et évaluations » allonge considérablement le contenu de l'article 2 afin de préciser plusieurs points. Dorénavant, le critère qui autorise un dépassement du déficit de 3% est « un taux de croissance annuel négatif du PIB ou une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance ». La barre des 2 % de croissance négative est donc abandonnée.

Lorsque la Commission élabore le rapport qui ouvre la voie à une procédure de déficit excessif, celui-ci doit apprécier quantitativement et qualitativement la situation de l'Etat et de ses finances. Il convient de prendre notamment en compte les éléments suivants : les stratégies qui soutiennent la croissance ; la viabilité de la dette ; les contributions à la solidarité internationale et à la réalisation des objectifs de la politique européenne. « Une évaluation globale équilibrée englobe tous ces facteurs » dit le texte. Par ailleurs, l'évaluation prend « dûment en considération la mise en œuvre de réformes des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples avec un pilier obligatoire financé par capitalisation ».

La section 2 (articles 3 à 8) « Accélération de la procédure concernant les déficits excessifs » apporte plusieurs modifications. La durée des procédures ou les délais de réaction demandés aux Etats augmente de un à deux mois. Le déficit excessif doit, comme avant, disparaître dans l'année suivant la constatation de son existence. Mais

désormais, la demande par le Conseil d'une correction d'un déficit excessif doit se traduire par une amélioration annuelle du solde budgétaire, corrigé des variations conjoncturelles, d'au moins 0,5% du PIB. Si de nouvelles circonstances apparaissent après les recommandations, ou les mises en demeure du Conseil, celui-ci doit en tenir compte et les réviser, si nécessaire.

Enfin, le délai pour prendre des sanctions à l'égard d'un Etat qui n'a pas donné suite aux décisions successives du Conseil passe de dix à seize mois.

La section 3 « Suspension et surveillance » est modifiée de façon très mineure.

La section 3 « Sanctions » ne change pas, bien que le mécanisme de sanctions financières frappant un Etat par définition déjà en difficulté ait été souvent critiqué. Mais il faut dire que l'Union n'a pas encore été confrontée à l'application de telles sanctions.

Bilan des modifications

Il ne s'agit pas ici de proposer une analyse générale du PSC mais seulement d'apprécier le sens des changements apportés.

L'arbitraire du niveau des seuils imposés reste : pourquoi 3 % et 60 % du PIB plutôt que des ratios différents ?

Le nouveau PSC accroît la pression des pairs dans le cadre de la surveillance multilatérale et individualise plus la responsabilité des Etats.

On notera également la présence appuyée de la question des retraites dans le nouveau PSC. Le choix de neutraliser les conséquences budgétaires de la création d'un pilier capitalisation peut apparaître comme une forte incitation à adopter ce système.

Les méthodes d'évaluation sont précisées. Le seuil de 3 % concerne le solde budgétaire comptable. Par contre, le solde retenu pour évaluer la trajectoire budgétaire proche de l'équilibre, ou excédentaire, est clairement le solde structurel.

La souplesse introduite dans le PSC provient de deux éléments.

- La prise en compte de l'impact budgétaire des réformes structurelles vertueuses et des aides internationales pour définir la trajectoire d'équilibre de moyen terme.

- L'introduction d'une appréciation qualitative pour évaluer les raisons d'un dépassement temporaires du seuil de référence et pour définir les circonstances exceptionnelles.

Les fondements économiques d'inspiration néoclassique du PSC demeurent. Les aménagements du PSC reposent toujours sur l'idée que l'économie est soumise à des cycles conjoncturels autour de son sentier de croissance naturel (ce sentier correspond au taux d'emploi naturel des facteurs de production) et que des politiques contra cycliques sont néfastes. En effet, le solde budgétaire comptable se définit comme la somme du solde conjoncturel qui découle du cycle économique et du solde structurel. Lorsque le PSC impose un solde structurel nul, le solde budgétaire comptable se réduit au solde conjoncturel issu du jeu des stabilisateurs automatiques : Le solde est positif quand l'économie est au dessus du sentier de croissance naturel ; le solde est négatif quand l'économie est en dessous. Puisque l'amplitude de ce solde conjoncturel est limitée à 3 %, le PSC ne laisse pas d'espace aux politiques budgétaires discrétionnaires de soutien à la conjoncture. Au total, le nouveau PSC maintient le principe de la politique de rigueur qui se défie des politiques interventionnistes. Mais il ouvre la voie aux appréciations qualitatives qui éviteront sans doute des décisions politiques délicates.

Pour aller plus loin :

Lang G., « Les politiques budgétaires et le Pacte de stabilité », in Dévoluy M. (dir.), Les politiques économiques européennes, Points Seuil, 2004.

Gérard Lang

6 octobre2005

Politique industrielle. Le Commissaire européen à l'industrie, Günter Verheugen, annonce un plan en faveur d'une politique industrielle européenne forte : notamment favoriser un rapprochement entre le monde de l'industrie et la recherche-développement, renforcer la protection des droits de propriété intellectuelle et la lutte contre la contrefaçon et accentuer les efforts de formation. L'industrie emploie 34 millions d'Européens ; elle représente les trois quarts des exportations de l'Union et plus de 80 % des dépenses de recherche-développement du secteur privé.

27-28 octobre

Au **sommet** «informel » de Hampton Court présidé par Tony Blair, un consensus se dégage sur des « projets » généraux : augmentation de l'effort européen de recherche, projets communs sur l'énergie, l'immigration, le réchauffement climatique, le recul démographique.

1er novembre

USA. La Réserve Fédérale (Fed) relève d'un quart de point son taux d'intérêt directeur pour le porter à **4 %** pour la douzième fois consécutive depuis juin 2004. Le Fed entend ainsi éviter la surchauffe de l'économie américaine dont la croissance reste forte à 3,8 % en rythme annuel au 3e trimestre, la hausse des prix annuels à la consommation étant de 4,7 %.

7 novembre

U.M. Lors d'une réunion des Ministres des Finances de l'***Eurogroupe***,à laquelle assiste le Gouverneur de la BCE, son Président, J.C.Juncker, demande à la BCE « *de ne pas prendre de décision monétaire inconsidérée sur les taux d'intérêt* » soulignant que l'envolée des prix du pétrole n'avait pas suscité « *d'effets secondaires* » puisque la modération salariale persiste dans la zone euro et mettant en garde contre « *l'impact d'une éventuelle hausse des taux sur une reprise économique qui reste fragile* ».(La Commission avait revu à la baisse le taux de croissance du PIB de l'UE de 1,2 % en 2005 contre 1,6 % précédemment). Cette mise en garde de l'Eurogroupe, inédite de sa part, survient après la lettre adressée le **18 octobre** par J.C. Trichet au Parlement Européen dans laquelle il écrivait que « *la BCE agira de manière résolue si l'augmentation des prix du pétrole venait à se transmettre à d'autres secteurs de l'économie, provoquant des effets secondaires et/ou un relèvement des prévisions d'inflation* ».Il laisse ainsi prévoir une prochaine hausse du taux d'intérêt directeur de la BCE qui aura effectivement lieu le **1er décembre.**

11 novembre

Allemagne. Près de deux mois après les élections législatives du **18 septembre**, **accord sur un programme de gouvernement** de la Grande Coalition CDU/CSU-SPD dirigée par la Chancelière Angela Merkel (CDU), en particulier : 1°) un trou de 35 milliards euros prévu dans le budget 2007 sera comblé par des hausses d'impôts (notamment le taux de TVA sera porté de 16 à 19% au 1 janvier 2007) ; 2°)les déficits publics, supérieurs à 3% du PIB depuis 2002, devront repasser sous ce seuil en 2007 ; 3°) une nouvelle réforme du système de santé en 2006 ; 4°) maintien de la sortie du nucléaire ; 4°) augmentation progressive de l'âge de la retraite ; 5°) augmentation du budget de la recherche de 3 milliards d'euros d'ici 2010.

11-13 novembre

France. Devant l'ampleur des émeutes qui touchent les **banlieues et les cités** en France, le Président de la Commission européenne adresse au Premier Ministre français, Dominique de Villepin, une lettre dans laquelle il annonce notamment une réorientation du fonds ***FEDER*** dans le cadre du programme d'initiative communautaire *Urban* à hauteur de 50 millions d'euros afin de réparer en urgence les dégats commis au cours des violences. M. Barroso assure la *solidarité* de l'UE avec la France.

17 novembre

MU- Industrie – Environnement. Le Parlement Européen adopte par 438 voix contre 144 et 15 abstentions le projet de règlement **Reach (Registration, evaluation and authorization of Chemicals).** Le projet est un double compromis : 1°) l'obligation d'enregistrer 30000 substances chimiques passe à 12000 ; 2°) les « *substances extrêmement préoccupantes* » (1500 sur 30000) ne seront autorisées que s'il n'existe pas de produits pouvant les remplacer, autorisation limitée à 5 ans renouvelables.

21 novembre

MU – Industrie. Le Conseil des Ministres de la Défense de l'UE adopte un « *code de conduite volontaire* » entre Etats membres acceptant d'ouvrir leurs marchés d'armement à la concurrence, sur la base de la transparence des appels d'offres. Ce code, qui sera mis en œuvre et contrôlé par l'Agence Européenne de Défense (AED) à partir du 1er juillet 2006, constitue une petite révolution dans un secteur industriel traditionnellement protégé, où la préférence nationale est souvent qualifiée de raison d'Etat. L'AED, malgré

un budget encore modeste, (23 millions d'euros) pourra ainsi créer le socle industriel d'une véritable Communauté européenne de la Défense.

1er décembre

UM. La BCE augmente son principal taux directeur d'un quart de point à 2,25 % ; il avait été fixé à 2 % depuis juin 2003. *« Le niveau de risques pour la stabilité des prix était tel que nous devions procéder à cette correction modérée »* justifie J.C.Trichet (projection d'inflation pour 2006 relevée à 2,1 % contre 1,9 %). La mesure est critiquée. Le ministre allemand des finances, Peer Steinbrück, déclare *pouvoir s'en accommoder tant qu'il ne s'agit pas du début d'une série de hausses continues*.

15-17 décembre

Accord au Conseil européen sur le budget de l'UE pour la période 2007-2013 : le montant du budget pour cette période atteindra 862,4 milliards d'euros, soit 1,045 % du revenu national brut de l'Union (l'objectif fixé par la Commission était de 1,14 %). Les aides aux dix nouveaux Etats membres sont fixées à 157 milliards d'euros. Les observateurs notent le rôle modérateur d'Angela Merkel qui décide en particulier de sacrifier 100 millions d'euros d'aides que l'Union devait verser aux régions allemandes défavorisées. La France désormais paiera davantage qu'elle ne reçoit : 0,38 % de son PIB. Est prévue la création d'un fonds d'ajustement à la globalisation destiné à dédommager les victimes des délocalisations.
Les Britanniques acceptent une réduction de 10,5 milliards de leur « rabais ».
Le 20 décembre, le Parlement européen rejette les perspectives financières 2007-2013 du Conseil européen, en dénonçant une *« incohérence majeure »* et un *« problème de crédibilité »*. Le Parlement confirmera son opposition lors de sa session du **18 janvier 2006** à Strasbourg : 541 voix contre, 56 pour, 76 abstentions : *« La position du Conseil ne garantit pas un budget communautaire renforçant la prospérité, la solidarité et la sécurité »*. Il charge sa commission de budget de négocier à la hausse le montant voulu par le Conseil, et réaffirme sa position de départ adoptée en juin 2005 : 975 milliards d'euros en crédits d'engagements (1,18 % du revenu national brut communautaire).

18 décembre

Commerce. Accord à Hong-Kong à l'OMC. 1) Fin des subventions agricoles à l'exportation des pays riches d'ici à la fin 2013 ; 2) en échange, tous les pays du sud devront accepter avant fin 2006 une libéralisation généralisée de leur commerce et de leurs services.

1er janvier 2006

Début de la présidence autrichienne de l'Union européenne.

31 janvier

USA. Le Fed relève pour la 14e fois d'un quart de point son taux directeur à 4,5 %. Alan Greespan, 79 ans, est remplacé à la présidence de la Banque fédérale par Ben Bernanke, 52 ans. Sur l'année 2005, le taux de croissance du PIB est de 3,5 %.

1er février

Fiscalité. Un accord en Conseil des Ministres de l'UE prolonge jusqu'à la fin 2010 les dérogations qui permettent, depuis 1999, à 9 pays membres de l'UE, dont la France, d'appliquer des taux réduits de TVA à une série de services « à forte intensité de main-d'œuvre » (inscrit dans *l'annexe K dans la Directive harmonisant les taux de TVA, liste des services visés à l'article 28,* § *6).*C'est le cas notamment en France où s'applique le taux de TVA de 5,5 % pour certains services.

16 février

MU. Services. Le Parlement Européen adopte la proposition modifiée de la directive sur les **services (directive Bolkestein)** par 391 voix pour, 213 contre, et 34 abstentions : 1°) le Principe du Pays d'origine (PP0) du prestataire est abandonné ; 2°) une clause de sauvegarde est prévue qui permettra au pays d'accueil du prestataire de limiter la libre prestation des services au nom de la politique sociale et de la protection des consommateurs ; 3°) sont exclus de la directive : les services d'intérêt général (services publics), tous les services déjà couverts par un acquis communautaire ou une directive, etc...Une nouvelle proposition de directive prenant en compte le vote du PE sera préparée par la Commission.

20 février

PAC. Le Conseil adopte une réforme du secteur européen du **sucre** qui entrera en vigueur le 1er juillet 2006 : baisse de 36 % du prix minima garanti du sucre accompagnée de compensations pour les agriculteurs et la mise en place d'un Fonds de restructuration.

1er mars

Social. La Commission propose la dotation de 500 millions d'euros pour un nouveau « **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation »** (FEM) destiné à aider, de manière ponctuelle et individuelle, les travailleurs dont le licenciement est la conséquence de la mondialisation. Chaque année, ce Fonds, décidé au Conseil du 17 décembre 2005, versera jusqu'à 500 millions d'euros pour soutenir la réinsertion professionnelle des travailleurs licenciés à la suite de mutations structurelles du commerce mondial. De 35000 à 50000 travailleurs de l'UE pourraient bénéficier du Fonds chaque année. La Commission souhaite que le Fonds devienne opérationnel à partir du 1er janvier 2007.

1er mars

Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC). La Commission décide de relancer contre l'**Allemagne** la procédure pour déficit excessif qui avait été interrompue en novembre 2003. Le 14 mars, elle demande au Conseil de prononcer une mise en demeure afin que l'Allemagne ramène son déficit (3,3% en 2005) au-dessous de 3% du PIB au plus tard en 2007. Le Commissaire aux Affaires économiques et monétaires, Joaquim Almunia, précise que la procédure engagée contre la **France**, également suspendue en 2003, n'est pas relancée : la Commission demande cependant au Conseil « *d'inviter la France à assurer sans délai l'ajustement structurel nécessaire pour ramener le déficit en dessous des 3 % de PIB d'une façon crédible et durable* ». Thierry Breton s'est engagé à maintenir le déficit à 2,9 % du PIB en 2006, objectif qualifié d'*ambitieux* par la Commission. Début 2006, dix des 25 pays de l'UE affichent un « *déficit excessif* ».

2 mars

UM. La BCE relève à nouveau son taux directeur d'un quart de point à 2,50 %. Cette nouvelle augmentation (après celle du 1er décembre) «*reflète les risques à la hausse pesant sur la stabilité des prix* » : le taux d'inflation s'est établi à 2,3 % en rythme annuel en février (après 2,4% en janvier), au-dessus de l'objectif à moyen terme de 2 % fixé par la BCE.

Le 6 mars, l'OCDE publie ses prévisions conjoncturelles : « *les tensions inflationnistes apparaissent désormais bien maîtrisées* ». L'OCDE juge que la reprise de la croissance ne devrait pas précipiter un durcissement de la politique monétaire de la BCE

8 mars

Energie. La Commission définit les bases d'une politique européenne de l'énergie dans un livre vert : « Il faudra investir environ 1000 milliards d'euros au cours des vingt prochaines années pour répondre à la demande d'énergie attendue et remplacer l'infrastructure vieillissante » (Andris Piebalgs, commissaire chargé de l'Energie).

22 mars

Transport. La Commission européenne présente une liste de 92 compagnies de transport aériennes qui seront interdites d'exploitation et de survol au sein de l'Union.

23-24 mars

Le Conseil européen sous le signe de la politique européenne de l'énergie. « Nous souhaitons que le Conseil européen nous dise s'il a la volonté politique d'agir pour doter l'Union d'une énergie plus sûre, plus durable et plus compétitive » (J.M.Barroso, 8.3.06). Les circonstances se prêtent à la relance d'une politique commune de l'énergie : la flambée du prix du pétrole, la crise entre la Russie et l'Ukraine, dénouée par l'accord signé le **4 janvier 2006** entre ces deux pays, qui avait perturbé l'approvisionnement en gaz de plusieurs pays de l'Union, les ruptures d'approvisionnement électrique qu'ont connu le Royaume-Uni et l'Italie, et surtout le « patriotisme économique », flagrant dans le secteur énergétique, qui provoque le « retour des barrières » dans le marché unique. Ainsi note-t-on les tensions provoquées par la fusion annoncée le **25 février** par Dominique de Villepin entre Gaz de France et Suez pour contrer une OPA de la Société italienne Enel sur Suez, attitude imitée par le gouvernement espagnol face à l'OPA du groupe allemand E.On sur le numéro un de l'électricité espagnol Endesa **le 21 février.**

A la Conférence de presse finale du Conseil, Jacques Chirac a repoussé les accusations de protectionnisme. La veille, Angela Merkel avait demandé de « *ne pas empêcher l'émergence de champions européens au nom de l'intérêt national* ».

5 avril

Budget de l'UE. Le **Parlement, le Conseil et la Commission** sont parvenus à un accord sur le budget 2007-2013 de l'Union. Ce dernier sera légèrement augmenté pour passer de 862,4 à 864,4 Mds d'€ alors que les élus européens souhaitaient une hausse de 12 Mds d'€.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61, avenue de la Forêt Noire –67085 Strasbourg Cedex

Courriel : thierry.stolle@urs.u-strasbg.fr - Site Internet : http://opee.u-strasbg.fr

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Imprimé dans le cadre des Universités Louis Pasteur (ULP) et Robert Schuman (URS).

Numéro ISSN . 1298-1184.

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Moïse Sidiropoulos.

Ont participé à la rédaction de ce bulletin :

Damien Broussolle, Maître de Conférences, URS (LARGE) — Michel Dévoluy, Professeur, URS (BETA-THEME) —Gilbert Koenig, Professeur, ULP (BETA-THEME) — Gérard Lang —Alexandre Sokic, Maître de Conférences, Pôle Universitaire Léonard de Vinci (CIRCEE) — Irem Zeyneloglu, (BETA-THEME)

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg — Mise en page : Thierry Stollé.