

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 9

Hiver 2003

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

Éditorial de Michel Dévoluy et Moïse Sidiropoulos

Au cours du dernier semestre, trois événements importants doivent attirer notre attention: le *non* Suédois à l'euro, le cas de la société Alstom et les difficultés du pacte de stabilité et de croissance (PSC). Ces événements n'ont pas le même poids, mais les signaux qu'ils véhiculent vont dans le

Sommaire

-
- | | |
|--|----|
| Le dogmatisme budgétaire européen
Gilbert Koenig | 3 |
| Les contre-performances allemandes, le passage à la monnaie unique et la politique économique européenne
François Bilger, Eric Rugraff | 9 |
| Questions sur l'avenir de la politique régionale européenne
René Kahn | 13 |
| L'aide au développement : de l'efficacité à la crédibilité de l'aide
Gabriel Bissiriou | 17 |
| Le taux de change euro-dollar est-il en rupture avec ses fondamentaux ?
Jamel Trabelsi | 20 |
| Les événements marquants
Gérard Lang | 22 |
-

même sens. Ils questionnent la doctrine sur laquelle sont fondées des politiques

économiques européennes.

D'abord, le *non* Suédois ne doit pas être interpréter comme un simple désintérêt pour la monnaie unique. Ce que les

citoyens suédois ont refusé dans ce vote c'est plutôt le risque d'affaiblissement de leur système social. En effet, les politiques monétaire et budgétaires imposées dans la zone euro limitent les marges de manœuvre nationales en matière de protection et de solidarité sociale.

Ensuite, le cas de la société Alstom illustre les limites de la politique de la concurrence. Dans ce cas exemplaire où il faut protéger un nombre considérable

d'emplois et un secteur industriel de pointe, les règles du marché unique imposent l'absence d'intervention directe des autorités publiques. La doctrine européenne a été respectée grâce à un montage *ad hoc* (un mécanisme de garanties bancaires) alors qu'un engagement non ambigu de la France ou de l'Union aurait mieux marqué la présence d'une politique industrielle communautaire qui a également comme priorité l'emploi.

Enfin, l'Allemagne et la France dérogent aux règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Cela suscite beaucoup d'émotions et d'interrogations. Les critiques empruntent trois directions. On blâme l'absence de conscience de l'intérêt commun des pays qui ont été les plus prompts à imposer la vertu budgétaire à leurs partenaires de la zone euro. On soupçonne ces deux grands pays de vouloir s'affranchir des normes européennes alors que les autres, du fait de leurs plus faibles poids, n'ont pas cette liberté de choix. On souligne les conséquences néfastes du conflit entre les sourcilieuses instances européennes représentées par la Commission et la BCE et le pragmatisme politique du Conseil des Ministres. Cette crise démontre que les règles du PSC sont mal construites et insoutenables à long terme pour les petits comme pour les grands pays. Elle oblige également à réfléchir sur la nécessité d'élaborer une politique économique européenne qui dépasse la simple coordination coercitive des budgets des pays membres.

Ces trois évolutions marquantes du dernier semestre suggèrent de mettre à l'ordre du jour la discussion sur la doctrine économique de l'UE. Il ne semble pas, jusqu'à présent, que la Convention ait beaucoup avancé dans ce domaine. Espérons que les choses se clarifieront un peu au cours de l'année 2004.

Le dogmatisme budgétaire européen

Gilbert Koenig

Le recours aux politiques budgétaires pour influencer la demande macroéconomique et le chômage conjoncturel semble être mis en doute dans l'UEM. Cette défiance se fonde sur des idées et des principes économiques anciens dont l'application stricte explique probablement, au moins en partie, les résultats économiques décevants obtenus dans l'UEM depuis 1999

L'instauration de l'Union économique et monétaire (UEM) constitue une étape déterminante de la construction européenne qui, selon ses promoteurs, doit assurer à ses citoyens la prospérité économique et le progrès social. Dans l'espoir d'atteindre ces objectifs, les pays européens, notamment la France, ont consenti des sacrifices importants, surtout en terme d'emploi, pour remplir les conditions d'accès à l'union. Mais après un fonctionnement de plus de quatre ans, l'UEM est loin d'obtenir les résultats promis. Ses principales composantes ont un taux de croissance très faible, le chômage de masse subsiste et tend même à augmenter, l'investissement est peu dynamique et la déconnexion de l'économie européenne par rapport aux aléas conjoncturels qui se manifestent à l'étranger n'est pas réalisée.

Ces résultats provoquent un sentiment de désillusion. Ils ne mettent pas en cause le principe de la construction européenne et de la monnaie unique, mais ils suscitent des questions sur la pertinence des fondements et de la pratique de la politique macroéconomique menée en Europe depuis l'avènement de l'euro.

La conception européenne portant sur les objectifs et l'efficacité de la politique macroéconomique trouve ses sources dans les réflexions d'auteurs du 18^{ème} et du 19^{ème} siècle qui ont déjà inspiré la théorie dominante dans les années 20 et 30. La domination de cette théorie s'est exercée jusqu'à ce que les échecs de son application imposent les idées keynésiennes. Ces dernières qui ont inspiré les décisions publiques au cours de la période de forte croissance de l'après-guerre ont été contestées à leur tour par le courant des nouveaux classiques qui émerge dans les années 70. Ce courant propose dans un cadre analytique généralement rigou-

reux et élégant, le renouveau d'idées et de principes économiques anciens. Cette théorie conduit les responsables économiques à négliger la politique budgétaire comme instrument de stabilisation et à confier à la politique monétaire le soin de réaliser les conditions de la prospérité en assurant la stabilité des prix. Ses enseignements appliqués au pied de la lettre en Europe ont permis de réaliser des niveaux faibles d'inflation qui ont assuré la stabilité des prix. Mais celle-ci n'a pas engendré la croissance forte et le haut niveau d'emploi qui devaient en résulter. De ce fait, l'UEM compte essentiellement sur une amélioration de la conjoncture américaine pour assurer la reprise de son économie. De tels résultats devraient inciter les responsables européens à ré-envisager la politique macroéconomique dans l'UEM pour éviter une détérioration de la confiance des citoyens envers la construction de l'Europe.

Un vieux vin mauvais servi dans d'élégantes bouteilles neuves

La théorie macroéconomique qui semble constituer la référence pour les décideurs publics européens, trouve son inspiration dans l'œuvre de A. Smith (1723-1790) qui soutient que les forces du marché, comme une main invisible, guident l'économie vers l'efficacité. Ce mécanisme a fait l'objet de constructions théoriques dont la version contemporaine aboutit, comme les anciennes, à une mise en cause des politiques de demande macroéconomique.

- La formalisation contemporaine du mécanisme de la main invisible

Le mécanisme de la main invisible est représenté initialement par des modèles qui se fondent sur des hypothèses de perfection de la concurrence, de l'information et de la flexibilité des prix et qui expliquent la réalisation automatique d'un optimum économique pour la société. La théorie contemporaine des cycles réels qui se place

dans la tradition de ces modèles, tente d'expliquer les variations de cet optimum dues à des chocs réels, comme ceux de nature technologique. Elle conserve, au moins dans les modèles les plus simples, les hypothèses traditionnelles, mais elle intègre un traitement considéré comme plus satisfaisant de la formation des anticipations. Elle se fonde sur le mécanisme de la main invisible pour justifier l'efficacité des marchés et pour expliquer comment les fluctuations économiques constituent des réponses optimales aux chocs réels qui affectent la production.

Dans cette optique, le taux naturel de sous-emploi qui correspond à un optimum ne peut être réduit que par des mesures structurelles destinées à éliminer ou à atténuer certaines imperfections institutionnelles ou à corriger des distorsions d'origine fiscales.

La croyance dans le mécanisme de la main invisible relève de la foi. Elle n'appelle donc aucune justification rationnelle. Par contre les constructions théoriques incorporant un tel mécanisme ont été évaluées par la science économique moderne qui en a montré les limites.

Dans une intervention récente¹, R. Solow, lauréat du prix Nobel 1987, exprime les principales réserves que suscitent les modèles de cycles réels. Il considère qu'ils utilisent des approches, comme celle de l'agent représentatif, et des hypothèses, comme celle de l'efficacité des marchés, qui sont contestables, notamment pour leur faible réalisme. De plus, les modèles de ce type « n'ont aucune espèce de validation empirique sur données américaines ». Du fait de ces carences, personne ne peut affirmer qu'ils « fonctionnent, tellement bien qu'ils doivent être acceptés [...] et qu'ils puissent constituer un guide sérieux à la politique budgétaire ». Quant au taux naturel de sous-emploi qui ne peut pas être réduit par une politique de demande, il est difficile de l'estimer d'une façon incontestable. C'est ainsi que dans les années 90, les modèles économétriques de la Fed considéraient que ce taux se situait entre 6 et 6,2% de la population active aux Etats-Unis, alors que l'améliora-

tion de la conjoncture avait abouti à un taux qui s'était maintenu à 4% sans déclencher l'inflation.

- La mise en cause des effets stabilisateurs de la politique budgétaire

Dans la conception actuellement dominante, une politique budgétaire destinée à stimuler la demande macroéconomique est inutile non seulement parce que, selon le modèle de référence, cette demande est toujours suffisante, mais aussi parce qu'elle serait incapable de l'influencer

Cette opinion se fonde sur un principe que R. Barro a emprunté en 1974 à D. Ricardo (1772-1823). Selon ce principe appelé équivalence ricardienne, les agents qui bénéficient d'une baisse d'impôts destinée à relancer leur consommation sont incités, non à consommer le revenu ainsi économisé, mais à le placer sous la forme de titres dont le remboursement et les intérêts pourront être utilisés pour faire face à l'accroissement de leurs charges fiscales futures. En effet, ils sont supposés avoir conscience de ce que le déficit budgétaire présent induit par la baisse d'impôts doit être financé par un emprunt dont les intérêts et le remboursement doivent être financés par des impôts futurs.

Pour que l'application du principe d'équivalence ricardienne puisse assurer la neutralité d'une politique budgétaire, il faut que certaines conditions soient remplies. Il faut notamment que les consommateurs soient parfaitement clairvoyants, que les marchés financiers soient parfaits et que la flexibilité des prix soit importante. Or ces conditions ne sont généralement pas réunies en pratique, ce qui explique la faiblesse des phénomènes d'équivalence ricardienne observés empiriquement, notamment dans le cadre d'un modèle récent adapté à la zone euro.²

Pourtant certaines statistiques semblent prouver la faible influence des expansions budgétaires sur la demande et sur l'activité macroéconomiques en montrant qu'une hausse des déficits budgétaires ne s'accompagne pas nécessairement d'une amélioration du niveau d'activité. En fait, de telles observations ne mettent pas en cause l'efficacité de la politique budgétaire en tant qu'instrument de stabilisation. En effet, les déficits budgétaires ne résultent pas nécessairement d'une politique de relance de la

¹ R.M.Solow, « Peut-on recourir à la politique budgétaire ? Est-ce souhaitable ? », *Revue de l'OFCE*, octobre 2002, p.7-24.

² P.Jacquinot, F. Mihoubi, « L'apport des modèles de la nouvelle génération à l'analyse économique, l'exemple de MARCOS », *Bulletin de la Banque de France*, septembre 2003, p.63-84.

demande. Ils peuvent aussi provenir de mesures structurelles destinées à influencer l'affectation des ressources ou la répartition des revenus sans effet sur le niveau de l'emploi.

C'est ainsi que les baisses d'impôts sur le revenu mises en œuvre en France en 2002 et 2003 et officiellement destinées à relancer la consommation ne vont probablement que modifier la répartition de l'épargne nationale au profit du secteur privé dans la mesure où elles bénéficient essentiellement aux agents à revenus élevés³. De même le programme de baisse d'impôts proposé par l'administration Bush qui est censé relancer l'économie comprend différentes mesures, comme la réduction de la taxation des dividendes qui, selon deux rapports du Congrès américain, n'auront qu'un effet marginal sur l'économie.⁴

Les expansions budgétaires destinées à réduire le sous-emploi ne sont pas seulement contestées à cause de leur inefficacité supposée, mais aussi parce que les déficits qu'elles induisent réduisent la confiance des agents et risquent de déprimer la consommation et l'investissement. De ce fait, il conviendrait plutôt de réduire les déficits budgétaires que de les augmenter pour améliorer l'emploi, comme le préconise le président de la BCE⁵. Cet argument constitue, selon J. Stiglitz, « le dernier refuge de ceux qui n'en ont pas d'autres »⁶ En effet, il n'est pas vérifiable empiriquement dans la mesure où la confiance est trop insaisissable pour qu'on puisse la mesurer.

Pourtant la baisse du déficit américain décidée au début de la présidence de B. Clinton et l'amélioration de la conjoncture qui l'a accompagnée semblent montrer le bien fondé de cette conception. Mais, selon le conseiller économique en chef du président Clinton, cette amélioration de la conjoncture n'est pas due à la baisse du déficit budgétaire énorme héritée de l'administration précédente, mais à des facteurs fortuits ayant favorisé la distribution des crédits⁷. Quant aux

excédents ultérieurs, ils ont été générés par la croissance forte des années 90.

La contestation de la politique budgétaire porte essentiellement sur les décisions discrétionnaires des gouvernements en matière de dépenses et de recettes publiques. Elle semble épargner les stabilisateurs budgétaires automatiques dont l'existence se justifie généralement par le manque de souplesse des mesures discrétionnaires. Ces stabilisateurs font partie de la structure institutionnelle d'un pays, comme les allocations de chômage qui augmentent en cas de récession ou les impôts qui s'accroissent plus que proportionnellement aux revenus en cas de surchauffe. Ils permettent d'amortir mécaniquement les effets des chocs conjoncturels sans que des décisions publiques spécifiques doivent être prises.

Mais les changements de la structure des dépenses et des recettes publiques qui résultent des mesures actuellement préconisées en vue de réduire le rôle de l'Etat dans certains domaines et d'influencer la répartition des revenus et l'affectations des ressources aboutissent à une diminution du rôle des stabilisateurs automatiques.

La pratique budgétaire européenne

Les conceptions économiques qui viennent d'être exposées et qui semblent être prises au pied de la lettre par les responsables européens aboutissent à une pratique budgétaire qui privilégie les considérations de discipline financière et les mesures de réductions fiscales.

-La discipline financière

La discipline financière est imposée par le pacte de stabilité et de croissance qui exige la réalisation d'un équilibre budgétaire à moyen terme. Les termes de la contrainte (déficit budgétaire inférieur à 3% du PIB) imposée aux gouvernements nationaux par ce pacte seraient raisonnables dans un contexte de forts taux de croissance et d'emploi. Ils paraissent excessifs dans la situation de faible croissance et de chômage de masse que connaît l'UEM depuis de nombreuses années. En effet, une telle situation détermine de faibles recettes fiscales et une hausse de certaines dépenses de transfert, de sorte que la marge de manœuvre budgétaire est étroite.

La prédominance des considérations de discipline financière dans de telles situations aboutit à des mesures dont la pertinence serait probablement difficile à justifier devant

³ Etudes des syndicats du ministère des finances, *Le Monde*, 23 juillet 2002.

⁴ Les Echos, 19 mai 2003.

⁵ *Le Monde*, 22 novembre 2003.

⁶ J. Stiglitz, *Quand le capitalisme perd la tête*, Fayard, 2003, p.83.

⁷ J. Stiglitz, *Op.cit.*, p.79-80.

des étudiants de premier cycle de sciences économiques sur la base de leur programme de macroéconomie. C'est ainsi que les Pays-Bas ont été amenés à mettre sur pied un plan de rigueur pour 2004, alors qu'ils sont en récession. Quant à la France et à l'Allemagne qui ne sont pas en mesure de respecter les clauses du pacte, elles sont sommées de réduire leurs déficits budgétaires dans une situation de basse conjoncture sous la menace d'une sanction dont l'application détériorerait encore plus cette situation. A cette menace, le président de la BCE ajoute celle d'une hausse du taux d'intérêt qu'il se réserve de proposer à son conseil en l'absence d'assainissement financier⁸. Une telle hausse que susciterait l'indiscipline de certains pays s'appliquerait à l'ensemble de l'UEM et pourrait ainsi être considérée comme une sorte de punition collective.

Ces exigences contraires au bon sens et aux principes économiques élémentaires sont peu crédibles parce que leur application conduit à des résultats économiques qui ne sont pas politiquement acceptables. De ce fait, leur maintien conduit nécessairement à des conflits entre les responsables politiques et les responsables techniques de l'application des dispositions du pacte. C'est ainsi qu'en novembre 2003 le conseil des ministres des finances de la zone euro s'est opposé aux recommandations de la commission et a décidé de suspendre les procédures en déficits excessifs visant l'Allemagne et la France. Cette décision de ne pas appliquer strictement les dispositions du pacte peut avoir des conséquences négatives sur la confiance des citoyens dans la construction européenne. Mais cette confiance aurait probablement été encore plus affectée par les effets économiques néfastes qu'aurait provoqués l'acceptation des mesures budgétaires restrictives préconisées par la commission dans une situation de basse conjoncture.

Il est probable qu'on veuille assurer la crédibilité du pacte de stabilité en proposant l'introduction de ses dispositions dans la constitution européenne (article III-7). Mais le coût économique d'une application stricte et mécanique de ces dispositions en termes de croissance et

d'emploi devrait inciter à renoncer à cette introduction et à mettre sur pied des règles de disciplines budgétaires plus souples et plus cohérentes.

Une certaine souplesse pourrait également s'appliquer à la gestion du budget européen. En effet, ce budget doit actuellement être équilibré en permanence, ce qui peut se justifier par le fait que ses ressources proviennent essentiellement des contributions des Etats. Mais le pouvoir budgétaire européen est appelé à se développer progressivement pour déboucher sur une organisation analogue à celle adoptée par des fédérations, comme la Suisse ou les Etats-Unis. Dans cette optique, le budget européen peut être utilisé pour agir sur la conjoncture par ses dépenses et par les impôts prélevés sur les citoyens européens. Il doit donc pouvoir être déséquilibré transitoirement. Or une telle évolution risque d'être gelée par l'adoption du projet d'introduire dans la constitution européenne l'obligation pour l'Union d'équilibrer en permanence son budget (titre VII, article 52). On peut remarquer que les Etats-Unis se sont refusés jusqu'ici à introduire une telle disposition dans leur constitution, malgré les nombreuses propositions faites dans ce sens.

A l'heure actuelle, une action budgétaire décidée au niveau européen ne peut être envisagée que dans le cadre de projets ponctuels, comme celui qui prévoit, en octobre 2003, des grands travaux d'infrastructure de transport et d'énergie et qui risque d'être abandonné comme le projet Delors de 1994 faute de trouver les moyens de financement nécessaires.

-La baisse des impôts

Les décideurs publics nationaux semblent convaincus de la nécessité de réduire les impôts. Ces diminutions n'ont pas comme objet essentiel de stimuler la demande macroéconomique, mais elles sont destinées, conformément aux conceptions dominantes, à éliminer ou à atténuer certaines imperfections.

Elles sont notamment préconisées pour stimuler l'offre de travail dans la perspective des économistes de l'offre dont on a tenté d'appliquer les principes aux Etats-Unis, notamment au début de la présidence de R. Reagan. Cette stimulation est censée réduire le chômage d'équilibre et accroître ainsi la base d'imposition des revenus. Cet accroissement permet d'espérer une hausse des recettes fiscales, malgré la baisse du taux

⁸ Le Monde, 22-11-03.

d'imposition qui l'a engendrée. Cet espoir est fondé sur un raisonnement illustré par la courbe de Laffer selon laquelle la hausse du taux d'imposition détermine celle des recettes fiscales jusqu'à ce que ce taux atteigne un niveau critique au-delà duquel son accroissement entraîne une baisse des rentrées fiscales. Il suppose que les contribuables considèrent que le taux d'imposition supporté est supérieur à ce seuil critique.

Mais l'espoir d'accroître sensiblement l'emploi par une stimulation fiscale de l'offre de travail paraît illusoire. En effet, plusieurs travaux empiriques menés depuis 1980 ont montré que l'offre de travail est peu sensible aux variations du taux d'imposition⁹. Cette faible élasticité est confirmée par une enquête récente¹⁰ qui a montré que les fuites de cerveaux attribuées à la forte pression fiscale française est largement surestimée.

Quant à la formule fondée sur la courbe de Laffer selon laquelle une baisse des taux d'imposition permet d'accroître les recettes fiscales, elle ne semble pas bénéficier de fondements empiriques solides. C'est ainsi que, selon un travail statistique concernant la France, la baisse du taux marginal d'imposition portant sur les revenus les plus élevés conduit à une perte nette de recettes fiscales au profit des contribuables concernés¹¹.

Mais même si leurs effets sur les comportements d'offre sont faibles, les réductions fiscales sont considérées comme nécessaires pour obliger les gouvernements à réduire les dépenses publiques sous peine d'être sanctionnés pour des déficits excessifs. Elles sont donc essentiellement préconisées pour réduire le rôle de l'Etat dans l'économie et pour favoriser ainsi le mécanisme de la main invisible.¹² La conception européenne des services publics baptisés services d'intérêt général permet de réaliser cet objectif. En effet, elle se réfère à la loi du marché pour orienter la fourniture de ces services qui peut être effectuée par des organismes publics ou par des entreprises privées

considérées généralement comme plus efficaces.

Une réhabilitation souhaitable de la politique budgétaire en tant qu'instrument de stabilisation.

La réhabilitation d'une politique budgétaire discrétionnaire nécessiterait l'abandon du cadre de référence qui décrit des économies utopiques menées par une main invisible et son remplacement par des modèles adaptés aux économies contemporaines qui sont caractérisées par des situations de concurrence imparfaite et par des rigidités ne traduisant pas nécessairement des comportements irrationnels. Dans ce nouveau cadre, une action sur la demande macroéconomique peut se justifier, parce que les situations d'équilibre ne sont pas nécessairement des optima.

Une telle politique doit permettre à chaque pays de corriger les insuffisances de la demande de biens qui sont sources de chômage. Elle doit intervenir assez rapidement pour éviter que le chômage qui est initialement conjoncturel ne devienne structurel. Des études ont montré qu'une partie de la hausse du chômage structurel européen de ces dernières années peut être attribuée à l'absence d'une action sur la demande.

Les politiques budgétaires comportent cependant des difficultés d'application. C'est ainsi que la baisse du chômage que des mesures de relance devraient obtenir est délicate à chiffrer, comme le montrent les controverses sur l'évaluation du taux naturel de sous-emploi. De plus, les actions sur les dépenses et les recettes publiques destinées à stabiliser l'économie sont parfois difficiles à séparer de celles devant influencer l'affectation des ressources et la répartition des revenus, ce qui est illustré par la confusion de ces fonctions budgétaires dans le programme économique de l'administration Bush. Enfin, les politiques budgétaires manquent souvent de souplesse. C'est ainsi que l'application des mesures décidées peut être retardée, notamment à cause de la longueur des procédures budgétaires, ce qui peut avoir des effets non désirés sur l'économie. La souplesse limitée des politiques budgétaires a conduit R. Solow à préconiser une réhabilitation des stabilisateurs budgétaires automatiques dont l'existence a probablement évité la survenance au cours de ces trente

⁹ G. Koenig, « L'économie de l'offre », *Eurépargne*, 1983-2, p.20-21.

¹⁰ Etude publiée par l'APEC, *Les Echos*, 12 mars 2003.

¹¹ Compte rendu d'une étude de T. Piketty, *Les Echos*, 28 avril 1999.

¹² M. Friedman, « Baisse d'impôts = gouvernement modeste », *Le Monde*, 23 janvier 2003.

dernières années d'une crise aussi importante que celle des années 30¹³.

Les difficultés de la mise en œuvre des politiques budgétaires doivent inciter les responsables européens à adopter des positions pragmatiques et financièrement raisonnables. On peut être tenté de trouver un exemple de pragmatisme et de son efficacité dans l'expérience budgétaire menée actuellement par l'administration Bush. Mais cette politique semble hasardeuse à cause des incertitudes que font peser sur l'économie américaine son déficit budgétaire et son endettement extérieur énormes. Une politique analogue a d'ailleurs été menée en 1981 par l'administration Reagan. Combinée à une politique monétaire restrictive, elle a engendré la récession la plus importante depuis 1945.

Les risques des retombées économiques de telles crises devraient inciter l'UEM à renoncer à son dogmatisme monétaire et budgétaire qui la condamne à adopter un comportement de suiveur de la conjoncture internationale et à élaborer une politique macroéconomique active.

¹³ R.Solow, Loc. cit., p.17-21.

Les contre-performances allemandes, le passage à la monnaie unique et la politique économique européenne

François Bilger, Eric Rugraff

2003 marquera la troisième année consécutive de difficultés économiques de l'Allemagne. Les contre-performances sont partiellement liées au fait que les règles imposées par les Allemands pour qu'ils acceptent d'abandonner le Deutsche Mark se sont retournées contre eux. Cela a conduit à une certaine inflexion de la vision allemande de la politique économique européenne.

Avec une véritable récession (le PIB a baissé successivement de 0,2 et de 0,1 % au cours des deux premiers trimestres), un chômage record (4,4 millions de chômeurs en juin), un déficit public transgressant les impératifs du pacte de stabilité et de croissance (- 3,4%), une dette publique dépassant les 60 % (Tableau 1), un taux d'investissement inférieur à la moyenne européenne et une protection sociale fortement déficitaire, l'année 2003 aura encore été particulièrement difficile pour l'Allemagne. Pour la première fois depuis la guerre, ce pays aura connu trois années consécutives de stagnation de la production.

Il est clair que ces contre-performances récurrentes de l'Allemagne sont en grande partie liées à la réunification et à une négociation difficile du virage de la mondialisation, mais elles résultent aussi de l'intégration monétaire européenne, alors même que les règles de préparation et de fonctionnement de l'Union Economique et Monétaire (Traité de Maastricht de 1992) ont été fixées en fonction des desiderata allemands. Les contraintes imposées aux pays partenaires par l'Allemagne pour renoncer au Deutsche Mark et accepter la monnaie unique ont, paradoxalement, handicapé la croissance et la stabilité de l'économie allemande. L'Allemagne forte avec le Deutsche Mark est devenue plus faible avec l'euro.

Des politiques économiques corsetées

Dans la phase de préparation de l'Union monétaire entre 1993 et 1998, les Allemands avaient exigé comme conditions d'admission à l'Union des critères de convergence relativement sévères¹. La nouvelle monnaie

européenne, l'euro, devait être dès le départ une monnaie stable et forte, ce qui contraignait les pays partenaires avant tout à une réduction des taux d'inflation et des déséquilibres publics (déficits et dette). L'Allemagne se méfiait notamment de ce qui lui apparaissait à l'époque comme une tendance au laxisme des pays du Sud de l'Europe dans la conduite de leurs politiques macroéconomiques.

Pour la phase de réalisation de l'Union monétaire à partir du 1^{er} janvier 1999², l'Allemagne a également exigé toute une série de garanties contre d'éventuels dérapages monétaires ou budgétaires : statut d'indépendance et objectif prioritaire de stabilité des prix pour la Banque centrale européenne (BCE), strict encadrement des politiques budgétaires nationales par le pacte de stabilité et de croissance (position budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire et sanction en cas de déficit supérieur à 3 % du PIB, sauf en cas de dépression économique particulièrement grave)³, enfin refus de tout mécanisme budgétaire communautaire de

* le déficit budgétaire et la dette publique doivent être inférieurs aux seuils des 3 % et des 60 % du PIB. La dette doit tout du moins se rapprocher de ce niveau, si elle est supérieure au seuil des 60 % ;

* le taux d'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 point la moyenne des trois pays de l'UE les moins inflationnistes ;

* les taux d'intérêt à long terme ne doivent pas dépasser de plus de 2 points ceux des trois pays de l'UE ayant les taux les plus faibles ;

* le taux de change doit respecter les marges de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation.

² Entre onze pays, le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède n'ayant pas souhaité participer et la Grèce n'ayant pas été qualifiée (elle a été qualifiée en 2001).

³ Dans le cadre de ce pacte, les pays doivent préparer un programme de stabilité qui présentera une position budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire. Le pacte comprend des éléments préventifs et dissuasifs, avec une procédure pour déficit excessif en cas de dépassement de la barre de 3 % du PIB. Les pays sont uniquement autorisés à ne pas respecter le pacte s'ils connaissent une dépression économique très sévère (baisse de 2 % du PIB réel).

¹ Rappel des critères :

stabilisation et de redistribution pour suppléer l'absence d'un véritable budget fédéral européen.

Avec ces règles, la marge de manœuvre macroéconomique des pays membres de la zone euro pour faire face aux fluctuations de l'activité (chocs symétriques frappant l'ensemble de la zone ou chocs asymétriques affectant spécifiquement l'un des pays membres) est extrêmement réduite : elle est nulle par définition pour le taux d'intérêt et le taux de change⁴, et très faible, en principe, pour la manipulation des recettes, dépenses et soldes budgétaires nationaux. Le budget européen étant actuellement, et probablement pour longtemps encore, trop faible pour qu'il soit possible de mener des interventions macroéconomiques efficaces (il ne représente que 1,3% du PIB communautaire), le policy mix, résultant d'une politique monétaire unique et d'une douzaine de politiques budgétaires nationales faiblement coordonnées et de surcroît étroitement encadrées, peut au mieux corriger des fluctuations économiques ordinaires, mais n'est pas susceptible de faire face à des crises graves ou à une dépression durable.

Le paradoxe allemand

Tous ces critères et toutes ces règles ont incontestablement atteint leur objectif, qui était d'assurer durablement la stabilité des prix en Europe et de faire de l'euro une monnaie aussi forte que l'ancien Deutsche Mark. Après quatre années de fonctionnement de l'Union économique et monétaire, il est clair que la hausse des prix est sous contrôle et que la crainte obsessionnelle de l'inflation des Allemands était peu justifiée. Mais les soldes budgétaires et la dette publique se détériorent à nouveau depuis deux ans sous l'effet de la récession économique, dans le pays anciennement le plus « vertueux » (Tableau 1). Les Allemands sont obligés de constater à présent, comme cela avait d'ailleurs été avancé par certains de leurs partenaires européens, que leur conception de l'union monétaire était loin d'assurer une croissance satisfaisante et la résorption d'un chômage massif. On peut même affirmer qu'en exportant son modèle de politique économique vers ses partenaires, l'Allemagne a sans doute sapé elle-même les

principaux fondements de sa propre réussite.

Ce paradoxe s'explique essentiellement par le fait que, depuis les débuts de l'Allemagne fédérale, la stratégie de développement du pays est fondée sur une relative compression de la demande interne et un entraînement de la croissance assuré essentiellement par la demande externe. Deuxième exportateur mondial après les Etats-Unis, l'Allemagne se caractérise par un taux d'ouverture exceptionnellement élevé pour un grand pays : l'exportation représente un tiers du PIB et plus de la moitié du chiffre d'affaires de son industrie. La rigueur de la politique économique interne est compensée par la vigueur du « moteur externe » (solde commercial systématiquement positif et très élevé)⁵. Cette stratégie était à l'évidence grandement facilitée par les politiques inverses menées par les principaux partenaires commerciaux européens : des politiques monétaires et budgétaires généralement expansionnistes, voire même laxistes, générant des taux d'inflation plus élevés et donc une compétitivité internationale plus faible. En contraignant les pays européens à pratiquer eux aussi des politiques internes plus rigoureuses et en réduisant ainsi le taux d'inflation européen moyen, l'union monétaire a considérablement réduit la compétitivité-prix de l'Allemagne⁶. L'alignement progressif des taux d'intérêt nominaux européens sur ceux de l'Allemagne lui a également fait perdre un avantage comparatif important. Enfin, dans la mesure où l'Allemagne a enregistré, en raison de sa faible croissance, le taux d'inflation le plus bas de la zone euro, la politique monétaire commune de la BCE, établie en fonction du taux d'inflation moyen de la zone, s'avère être trop rigoureuse pour elle (elle lui impose le taux d'intérêt réel le plus élevé de la zone), même si une partie de ce handicap est compensée par l'amélioration de son taux de change réel. L'Union monétaire a donc fait perdre à l'Allemagne la plupart de ses avantages comparatifs d'ordre monétaire, alors même que sa stratégie d'entraînement par la demande externe l'a rendue plus vulnérable que d'autres pays aux chocs extérieurs. Certes, si l'on

⁴ En l'absence d'un système monétaire international de parités fixes, le taux de change de l'euro flotte en principe librement à l'égard des devises du reste du monde.

⁵ Toutes les reprises de l'économie allemande se sont caractérisées dans le passé par le processus suivant : reprise de la demande mondiale, puis relance de l'investissement dans le secteur exportateur, et enfin diffusion de cette reprise à la consommation et à l'investissement internes.

⁶ L'entrée de l'Allemagne dans l'Union monétaire avec un taux de change nominal de 1,95 DEM pour 1 euro, et de ce fait un taux de change effectif réel surévalué d'environ 13 %, a ajouté un désavantage supplémentaire. Celui-ci ne pourra être résorbé que progressivement par des hausses salariales plus faibles et des gains de productivité plus élevés que dans les autres pays de la zone.

excepte les années suivant immédiatement la réunification (1990-1992), elle est parvenue très rapidement à retrouver des excédents commerciaux confortables⁷ (Tableau 1). Mais ce n'est que depuis 2002 que ce « moteur externe » a retrouvé une vigueur suffisante pour équilibrer les autres éléments traditionnellement négatifs de la balance des comptes courants (services, revenus et transferts internationaux) et pour ainsi compenser la faiblesse de la demande interne et donc relancer progressivement l'économie selon le processus habituel.

Vers une inflexion de la vision allemande de la politique économique européenne ?

Conséquence ultime de la faiblesse de la croissance, la dégradation des comptes publics a été telle que l'Allemagne qui avait tant exigé le respect de la discipline budgétaire, dépasse significativement en 2002 et 2003 les limites autorisées par le pacte de stabilité et de croissance (Tableau 1) et partage avec la France le privilège douteux de faire l'objet d'une procédure pour déficit excessif. Mais le non-respect du pacte par les deux principales économies de la zone euro, qui représentent ensemble plus de la moitié du PIB de la zone, et plus fondamentalement la faiblesse persistante de la croissance européenne, vont peut-être finir par entraîner une remise en question des règles de l'Union monétaire ainsi que de la stratégie économique européenne. Même si le gouvernement allemand s'engage avant tout dans une politique de réformes structurelles, comme le préconisent les autorités européennes, et même s'il réaffirme son attachement au pacte de stabilité et sa volonté de réduire rapidement son déficit budgétaire, il n'en a pas moins prévu d'avancer au 1^{er} janvier 2004 des baisses d'impôts initialement programmées pour 2005 (baisse de l'impôt sur le revenu d'environ 20 milliards d'euros, soit près de 1 % du PIB). Cela aura des effets positifs sur la demande interne, mais reportera le passage du déficit budgétaire sous le seuil de 3 % à 2005, voire au-delà. L'Allemagne cherchant à stimuler davantage la croissance est également plus sensible aujourd'hui aux différents projets de relance communautaire qui dépassent clairement les frontières de l'orthodoxie budgétaire et pourraient orienter l'Union européenne vers une amorce de fédéralisme budgétaire. En outre, elle

n'exclut plus un certain contrôle de l'évolution du taux de change de l'euro. Il y a donc, à présent, sous la pression des faits, une certaine inflexion de la conception allemande de la politique économique européenne.

Améliorer les perspectives économiques de l'Allemagne et de l'Europe

Sous l'impulsion de la demande mondiale et des exportations nationales croissantes, l'Allemagne sort à présent de la récession. L'année 2004 devrait marquer la reprise. En outre, la crise a incité le gouvernement allemand à mettre en œuvre les réformes nécessaires, et la population allemande à les accepter. Un vaste mouvement de réformes est donc mis en route pour faire face durablement aux difficultés récurrentes du pays. Mais ce mouvement ne suffira certainement pas à assurer à l'Allemagne une sortie définitive de la crise. Il faudra également que l'Union européenne, au destin de laquelle l'Allemagne est aussi étroitement liée que tous les autres pays européens, se donne les moyens de mener des projets stratégiques, notamment en améliorant les infrastructures et en stimulant la recherche-développement européenne, et surtout qu'elle se dote des outils économiques lui permettant d'intervenir en cas de crise économique profonde. Les réformes structurelles, les réductions fiscales, l'assainissement de la situation financière des entreprises et le rétablissement d'un vaste excédent extérieur constituent à présent les conditions internes d'une solide croissance de l'Allemagne, après trois années de stagnation et plus d'une décennie de difficultés récurrentes. Encore faut-il que l'environnement mondial demeure durablement porteur et surtout que le contexte européen soit favorable. Les efforts nationaux ne seront véritablement couronnés de succès en Allemagne, comme dans la plupart des autres pays européens, que si la politique macroéconomique européenne et le taux de change de l'euro n'étouffent pas la croissance. C'est seulement à ces conditions que la zone euro cessera de faire partie des « mauvais élèves » de l'économie mondiale et que l'économie allemande retrouvera une croissance durable.

⁷ Ceci s'explique aussi par le fait que la compétitivité du pays ne repose pas seulement sur les prix et les coûts, mais aussi dans une large mesure sur des éléments qualitatifs.

Pour aller plus loin

Bilger F., Rugraff E., 2003, « Les trois chocs de l'économie allemande », Revue d'Allemagne, Oct-déc (Tome 30, n°4), Strasbourg.

European Commission, 2002, Germany's growth performance in the 1990's, Economic Papers, May (n°170).

Kiziltepe C., Logeay C., 2003, « L'économie allemande, entre faiblesses structurelles et volonté de réforme », Note du Cerfa, Ifri, Avril (n°2), Paris.

OCDE, 2002, 2003, Etudes économiques de l'Allemagne, Paris.

Tableau 1. Les performances macroéconomiques de l'Allemagne et de l'Union européenne à 15

	1991-1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 est.	2003 prév.
Taux de croissance										
Allemagne	2	1,7	0,8	1,4	2	2	2,9	0,6	0,2	0,4
UE-15	1,5	2,4	1,6	2,5	2,9	2,8	3,5	1,6	1,1	1,3
Taux de chômage										
Allemagne	6,5	8	8,7	9,7	9,1	8,4	7,8	7,7	8,2	8,9
UE-15	9,3	10,1	10,2	10	9,4	8,7	7,8	7,3	7,6	8
Taux d'inflation										
Allemagne	3,1	/	1,2	1,5	0,6	0,6	1,5	2,1	1,3	1,3
UE-15	3,8	2,8	2,4	1,7	1,3	1,2	1,9	2,3	2,1	2,1
Solde commercial										
Allemagne	1,9	2,6	3	3,4	3,6	3,4	3,1	4,8	6,2	6,2
UE-15	0,5	1,4	1,6	1,8	1,5	1	0,4	1,1	1,7	1,5
Solde courant										
Allemagne	-0,9	-0,8	-0,3	-0,1	-0,3	-0,8	-1	0,2	2,4	2,5
UE-15	-0,3	0,5	0,9	1,3	0,8	0,4	-0,2	0,3	0,7	0,7
Finances publiques										
Allemagne	-3,9	-3,7	-3,2	-2,3	-2	-1,5	-2,1	-3	-3,6	-3,4
UE-15	-5,1	-5	-3,7	-2,1	-1,8	-1,1	-1,1	-1,4	-1,9	-2,3
Dette publique										
Allemagne	57	57	59,8	61	60,9	61,2	60,2	59,5	60,8	62,7
UE-15	72,1	70,3	72,1	71,1	68,8	67,3	64,1	62,9	62,7	63,5

Taux de croissance : taux de variation du Produit Intérieur Brut (PIB) ; taux de chômage : total des chômeurs en % de la population active (définition Eurostat) ; taux d'inflation : taux de variation annuelle des prix (indice harmonisé des prix à la consommation) ; solde commercial : exportations - importations de biens (en % du PIB) ; solde courant : solde des transactions sur biens et services, revenus et transferts internationaux (en % du PIB) ; finances publiques : solde des finances de l'Etat, de la Sécurité Sociale et des collectivités locales (en % du PIB) ; dette publique : dette des mêmes institutions (en % du PIB).

Source : Commission européenne, Economie européenne, Printemps 2003 (Vol.2).

Questions sur l'avenir de la politique régionale européenne

René Kahn

La politique régionale européenne existe depuis plus de 30 ans. Confrontée à des défis majeurs, l'élargissement, la mondialisation, l'avènement d'une économie de la connaissance et la limitation des moyens budgétaires de l'Union européenne, elle fait aujourd'hui l'objet d'un débat âpre, entre les experts et les Etats, dont les enjeux sont importants pour l'avenir même de la cohésion européenne. Le présent article s'emploie à poser les jalons de ce débat.

A la croisée des chemins.

La politique régionale européenne s'est dotée de moyens conséquents à partir de la création du FEDER en 1975. Elle a traversé plusieurs réformes consécutives aux élargissements. A chaque fois ses moyens ont été renforcés. Ainsi le budget qui lui est alloué est passé de 5,5 milliards d'€ sur la période 1967-1979 à 213 milliards d'€ pour la période 2000-2006. Corrélativement, la part des politiques structurelles dans le budget communautaire est passée de 6% en 1975 à 35% en 2000. Actuellement, 80 % du budget de la Commission est absorbé par la PAC et les politiques régionales. Pourtant, certaines évolutions récentes de la construction communautaire incitent à reconsidérer, pour l'avenir, à la fois les moyens et les orientations de la politique régionale.

Plusieurs facteurs suggèrent cette réorientation :

L'élargissement et la nécessité d'agir désormais en disposant de moyens limités ;

L'intégration de l'Europe à l'économie mondiale et à une économie de la connaissance ;

La nécessité de vérifier l'efficacité des mesures adoptées dans la mise en œuvre du principe de solidarité et de l'objectif de cohésion économique et sociale.

Cet article ne prétend pas révéler l'issue des débats actuellement engagés autour de la politique régionale mais s'efforce d'explicitier les principaux enjeux qui traversent ce débat et qui conditionnent l'avenir de cette politique européenne.

L'élargissement

L'élargissement de l'Union européenne à 25 (puis 27 voire 28) a toutes sortes de conséquences mais, en particulier, il induit une augmentation sans précédent des disparités économiques et sociales de l'espace européen, c'est à dire des besoins d'intervention. Comme le montre le tableau page suivante, le passage de 15 Etats à 28 (avec la Turquie) a mécaniquement pour effet de quasiment doubler le rapport d'inégalité entre les régions les plus riches et les plus pauvres. Cependant l'Europe dans son mode de fonctionnement actuel ne dispose pas de moyens croissants. Les débats engagés sur les crédits accordés à la politique régionale sur la période 2007-2013, ont d'ores et déjà abouti à l'adoption de seuils, de façon à ce que les besoins des politiques structurelles n'excèdent pas 0,45% du budget communautaire. L'Europe se montrera à l'avenir moins généreuse que par le passé.

Les régions les plus riches et les plus pauvres dans l'UE-15 et l'UE-28

	Indice moyen du PIB par habitant (*)			
	UE-15		UE-28	
	1995	2000	1995	2000
10 % des régions les plus riches (a)	133	133	145	146
10 % des régions les plus pauvres (b)	68	69	41	43
Rapport (a)/(b)	1,96	1,93	3,54	3,40
25 % des régions les plus riches (c)	112	111	123	122
25 % des régions les plus pauvres (d)	82	82	75	78
Rapport (c)/(d)	1,37	1,35	1,64	1,56

Notes : (*) PIB par habitant en SPA (Standards de Pouvoir d'Achat) en % de la moyenne de l'Union

Source : Eurostat

Convergence et cohésion

De nombreux travaux empiriques ont montré que le processus de convergence du produit par tête entre les Etats membres est effectif en Europe mais qu'il reste, à quelques exceptions près (Irlande) très lent. Par ailleurs, ce processus s'accompagne d'un accroissement des disparités régionales, notamment dans les pays les moins développés, venant ainsi étayer les hypothèses de « convergence conditionnelle » et de « clubs de convergence ». Cette approche légitime ainsi les politiques visant à homogénéiser les conditions structurelles de l'activité économique : infrastructures, R&D, niveau de qualification. En d'autres termes, les travaux empiriques sur la convergence tendent à suggérer un redéploiement et une réorientation des fonds structurels. Le rapport Sapir (2003) qui se concentre sur les ressorts de la croissance en Europe, abouti à des conclusions analogues. De plus, le processus d'intégration économique génère un renforcement de la concentration spatiale des activités. Le retour à une répartition plus homogène impliquerait des coûts d'ajustement considérables. L'Europe n'a ni les moyens, ni même sans doute intérêt à contrecarrer une telle dynamique. Par conséquent, la politique régionale européenne s'apparentera à l'avenir de moins en moins à une politique d'aménagement du territoire et de redistribution spatiale des activités et de plus en plus à une politique structurelle de soutien à la croissance et à la compétitivité des régions.

Les régions dans une économie basée sur la connaissance

Avec les objectifs de Göteborg et Lisbonne, l'Europe a placé la barre très haut en terme de création d'emploi (20 millions d'emplois additionnels), de performances économiques (l'économie la plus compétitive du monde) et d'entrée dans une économie de la connaissance. La question de savoir si ces objectifs sont raisonnables et si cette ambition répond démocratiquement aux aspirations des citoyens n'est pas abordée ici. Les implications de ces décisions sur les économies nationales sont nombreuses mais il faut surtout noter qu'elles engagent massivement les territoires infranationaux dans un vaste système de concurrence généralisée. A l'opposé des analyses de Paul Krugman qui conclut à l'inadéquation du concept de compétitivité aux espaces nationaux et régionaux, l'Union européenne fonde sa politique actuelle sur l'idée centrale que la compétitivité de l'Union européenne repose de plus en plus sur les territoires. En effet, l'accès à une économie de la connaissance suppose non seulement une augmentation générale des niveaux de qualification mais aussi une organisation des relations de proximité favorisant la diffusion de l'innovation et les économies d'agglomération.

Pour atteindre ses objectifs l'Union européenne doit non seulement amener les régions les plus défavorisées à rattraper leur retard mais également améliorer substantiellement la compétitivité territoriale de toutes les régions. Il s'agit pour la politique régionale d'un tournant qualitatif important : l'objectif de cohésion économique et sociale est

encore affiché mais il passe désormais moins par la redistribution que par la responsabilisation des régions et leur implication dans les programmes de développement et de renforcement des avantages comparatifs.

La remise en cause de l'efficacité de la politique régionale

L'Europe, c'est entendu, est un espace de solidarité et l'Union européenne s'est fixée un objectif général de cohésion économique et sociale. Encore faut-il que les manifestations de cette solidarité démontrent leur capacité à réduire les inégalités. C'est précisément sur ce point que la politique régionale reste fragile dans ses fondements théoriques et prête le flanc à la critique. La doctrine implicite initiale tablait sur la réalisation du marché unique puis sur l'intégration économique et monétaire pour réduire les disparités interrégionales. La persistance des inégalités laisse à penser que ces mécanismes restent insuffisants. Se pose alors la question des formes particulières d'intervention et de solidarité qui concourent efficacement à la résorption des inégalités régionales. Sur ce point, les analyses économiques se démarquent de l'optimisme de la Commission. Les travaux de la nouvelle économie géographique ne se contentent pas de relativiser l'hypothèse de convergence, ils affirment très clairement que la dynamique des économies d'échelle externes et de l'abaissement des coûts de transport induit nécessairement une concentration spatiale des activités, notamment industrielles et de R&D. De ce fait l'intégration économique se traduirait automatiquement par un renforcement des inégalités spatiales. Certains travaux vont jusqu'à suggérer que la politique régionale européenne en luttant contre les mécanismes de concentration, est contre-productive et inefficace et préconisent au minimum un réexamen des orientations actuelles.

Cette remise en cause par la théorie économique de la politique régionale n'est pas récente mais elle a été relancée cet été à partir d'une réflexion sur l'utilisation du budget européen (cf. l'article du Professeur Charles Wyplosz et la réponse de M. Barnier, Commissaire européen dans le journal *Le Monde*¹).

Le statut des régions dans la construction européenne

Les régions ne constituent pas seulement un champ d'intervention passif des politiques européennes, elles sont aujourd'hui de plus en plus impliquées comme partenaires dans la définition de ces mêmes politiques. Au-delà des incertitudes qui pèsent sur la politique régionale, c'est la question du statut de l'échelon régional qui est posée par la dynamique de la construction européenne. Si l'on écarte le mythe d'une Europe des régions venant supplanter l'Europe des Etats, il reste à définir les véritables fonctions des institutions et des territoires infranationaux, notamment dans le domaine économique. Une tradition séculaire de la pensée économique tend à opposer la doctrine libérale prônant un repli de l'action publique sur les seules fonctions régaliennes au courant interventionniste qui préconise le déploiement au niveau national ou européen d'instruments de politiques économiques conjoncturelles voire structurelles. Or la mondialisation de l'économie et les mutations qui l'accompagnent (tertiarisation, mobilité des activités, rôle de l'innovation, etc.) dessinent des situations intermédiaires inédites qui appellent de nouvelles formes de régulation, plus ciblées, plus localisées, dans le cadre de partenariats publics-privés. La mondialisation a fait entrer la dimension spatiale dans le calcul économique des entreprises. Les économies régionales sont ainsi soumises à des dynamiques de développement différenciées et des chocs asymétriques. Certaines valorisent leurs atouts et renforcent leur attractivité, d'autres doivent gérer des situations défavorables et se reconvertir.

La rigueur budgétaire au niveau national, induite par la discipline communautaire, ne permet plus d'opérer une péréquation suffisante. Les aides européennes, si importantes soient-elles, viennent en appui aux politiques structurelles mais elles n'ont pas l'impact d'une politique économique européenne qui pourrait s'appuyer sur un véritable fédéralisme budgétaire.

Dans un contexte d'érosion des modes de régulation nationaux et de mécanismes européens de solidarité incomplets, les initiatives régionales prennent tout leur sens. Les régions peuvent certes encore compter à court terme sur les mécanismes de la solidarité nationale (les transferts de revenus à travers le budget de l'Etat et des administrations de sécurité sociale) et à long terme sur la politique nationale

¹ Le journal *Le Monde*, éditions du 29.7.03 et du 7.8.03

d'aménagement du territoire ainsi que les fonds structurels européens, mais elles sont de plus en plus incitées à trouver en elles-mêmes les réponses aux problèmes socio-économiques rencontrés.

Dans ce contexte, les initiatives économiques régionales et locales constituent une réponse aux défis auxquels sont confrontés des espaces économiques et plus en plus individualisés et différenciés pour conserver un niveau suffisant d'emploi, d'activité, de prospérité et de cohésion sociale. L'Europe saura-t-elle fédérer et organiser ces initiatives de façon à les articuler à ses propres finalités ? Cela reste à démontrer, mais l'avenir de la cohésion européenne passe aussi par l'intégration des initiatives économiques dispersées et fébriles des 265 régions du niveau 2 de la nomenclature européenne (NUTS) ou des 1284 régions du niveau 3 de cette même nomenclature.

Bibliographie indicative

Bruzelay Alain & Achille Hannequart 1994, Problématique régionale et cohésion dans la communauté européenne, Ed. Economica.

Dunning H. John, 2000, Regions, globalization and the knowledge based economy, Oxford University Press.

Ngo-Maï Stéphane, Dominique Torre & Elise Tosi (sous la direction de), 2002, Intégration européenne et institutions économiques Ed. D Boeck.

El Ouardighi & René Kahn, Les régions et la politique régionale européenne in Les politiques économiques européennes (sous la direction de M. Dévoluy), à paraître aux éditions du Seuil.

Sapir André (Chairman of the report) An Agenda for a Growing Europe, European Commission, July 2003.

Scott Allen J, 2001, Les régions et l'économie mondiale, Ed de l'Harmattan.

L'aide au développement : de l'efficacité à la crédibilité de l'aide

Gabriel Bissiriou

La recherche, par l'Union européenne (UE) et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) , d'une coopération renforcée fondée sur des valeurs et des principes communs, relance actuellement les débats théoriques sur l'efficacité de l'aide au développement (AD). Notre approche s'inscrit dans cette perspective.

Cette réflexion sur l'efficacité de l'AD suscite actuellement deux types de débats : d'un côté, celui de la difficulté à élaborer des contrats d'aide efficaces du fait des problèmes informationnels et politiques rencontrés, de l'autre, celui de la crédibilité de ces contrats au regard des moyens utilisés. En d'autres termes, si l'aide matérialise une communauté d'intérêts (entre le Nord et le Sud) par la production de biens publics mondiaux et par la crédibilité d'engagement des différents partenaires concernés, la question de l'efficacité seule ne semble pas pertinente en tant que critère d'allocation et de réduction de la pauvreté. L'objectif de cet article est donc d'explorer ces deux cadres analytiques qui tentent d'élaborer un contrat optimal d'aide au développement. L'efficacité d'un contrat d'aide au développement

L'approche de l'efficacité de l'aide, renouvelée par le rapport « Assessing Aid » (1998) de la Banque Mondiale, débouchait sur l'idée que l'aide n'est utile que si les politiques sont bonnes et si les institutions du pays bénéficiaire sont efficaces. De ce fait, le rapport préconisait la sélectivité. L'aide devrait être réservée aux pays « méritants », les autres ne recevant que des conseils pour améliorer leurs politiques et leurs institutions. Au contraire, les pays les plus pauvres, dont les populations auraient le plus grand besoin d'aide, peuvent être parmi les plus mal gérés, car étant ceux qui disposent des institutions les plus fragiles. La bonne gouvernance se traduit donc ici par une volonté affichée de laisser les pays définir eux-mêmes une politique de développement. Cette démarche s'inscrit dans les nouveaux « cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté » qui constituent à présent la référence principale pour la coordination des bailleurs de fonds.

L'aide au développement (AD) est analysée comme un contrat d'agence dans

lequel les bailleurs de fonds du Nord, riches (principal) transfèrent aux gouvernements du Sud, pauvres (agent) des fonds destinés à réduire la pauvreté de la majorité de leurs populations. Les principes sous-jacents à ces efforts vers plus d'efficacité de l'aide s'articulent autour des notions de partenariat, de conditionnalité, d'implication de la société civile et de généralisation de l'aide.

Le partenariat se réfère à un partage des responsabilités dans la gestion de l'aide entre les bailleurs de fonds du Nord et le gouvernement bénéficiaire du Sud. En d'autres termes, l'aide se met au service d'une stratégie, d'une vision, d'un projet, et le gouvernement bénéficiaire du Sud est censé être celui qui en assure la cohérence) et la coordination (La difficulté majeure réside dans la capacité du gouvernement du Sud à assurer cette cohérence et cette coordination de l'aide. La cohérence exige une absence de contradiction entre le comportement du gouvernement bénéficiaire du Sud et l'objectif de réduction de la pauvreté de la majorité de sa population. En réalité, les gouvernements du Sud se préoccupent parfois plus du bien-être d'une minorité de la population appelée l'élite dirigeante que de celui de la majorité pauvre. Plus précisément, certains gouvernements du Sud, soucieux de renforcer leur pouvoir, détournent des fonds destinés à accroître le bien-être des plus démunis au profit de l'élite dirigeante. La mauvaise coordination du gouvernement bénéficiaire aboutit alors à une inefficacité de l'aide. Ainsi, l'analyse de l'efficacité de l'aide est basée sur sa capacité à réduire la part détournée par le gouvernement du Sud pour des projets sans portée en termes de croissance, et à accroître le bien-être des pauvres. En principe, la conditionnalité est censée résoudre en partie ce problème.

Les tests empiriques des modèles élaborés sur l'efficacité de l'aide ont montré, au-delà de l'absence d'impact d'AD constatée par

Boone¹ sur la croissance, qu'il existe une diversité de situations. Si Burnside et Dollar² montrent qu'à moyen terme l'impact de l'aide est plutôt positif dans des pays ayant de bonnes politiques macro-économiques, Svensson³, dans une perspective de long terme, considère que l'aide est bénéfique aux pays disposant d'un bon contrôle institutionnel des pouvoirs publics (c'est-à-dire d'une bonne pratique démocratique). Si cette littérature a conduit à défendre le remplacement d'une politique de la conditionnalité par la sélectivité des pays «méritants», elle constate malheureusement que cette sélectivité ne semble pas suffisamment déterminante dans la réduction de la pauvreté des pays bénéficiaires. En réponse à ces différents problèmes, d'autres théories tentent d'élaborer des modèles analytiques permettant d'articuler dans un schéma plus cohérent ces différents résultats. Ces démarches s'inscrivent, entre autres, dans le concept plus global de biens publics mondiaux développé par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), le Comité d'Analyse Economique français, le Haut Conseil français de la Coopération Internationale⁴ et des économistes du développement⁵.

La crédibilité d'un contrat d'aide par l'approche des biens publics mondiaux

L'absence relative de l'efficacité de l'aide remonte au constat de la baisse générale du niveau de l'AD qui date de 1992 (bien loin de l'objectif de 0,7% du PIB promis par le Nord). Ceci peut s'expliquer par la conjonction de plusieurs facteurs : la fin de la guerre froide et du «clientélisme» afférant, la persistance de la double pénurie d'épargne interne et externe des pays pauvres, la marginalisation de l'AD par rapport aux flux d'investissements privés, l'affaiblissement des craintes d'une crise financière généralisée, la difficulté de gestion des finances publiques au Nord, et enfin, une certaine réticence à soutenir des Etats défaillants.

La gestion des biens publics mondiaux se présente, entre autres, comme une alternative dans la nouvelle légitimation de l'AD. Elle implique de sortir de la vision parcellaire de deux logiques antagonistes (régulation concurrentielle/régulation publique) de l'AD au profit d'une relation fondée sur les intérêts communs des deux partenaires (le Nord et le Sud). L'étude de la crédibilité du contrat d'aide perçu comme un bien public mondial s'articulera, compte tenu de l'état d'une littérature embryonnaire dans ce domaine, autour de la relecture des principes de partenariat, de conditionnalité, de cohérence et de coordination précédemment retenus.

Dans le monde globalisé actuel, le partenariat n'est plus uniquement une manière de partager les responsabilités, ce n'est plus un choix délibéré, mais un fait, une nécessité au nom des intérêts communs du Nord et du Sud. Et le Sud, handicapé par une plus faible marge de manœuvre, peut bénéficier de l'AD, en termes de construction des capacités d'accès aux marchés mondiaux de capitaux, de respect des clauses environnementales et sociales. Le succès des accords mondiaux, basés sur les efforts partagés, passe naturellement par les capacités des différents partenaires à élaborer des politiques appropriées. Ainsi donc s'ouvre un champ d'action nouveau à l'AD, celle de la bonne gouvernance, celle de la fixation des règles du jeu mondial. Etant donné la place relative de l'AD aujourd'hui (cinq fois moins que les flux privés en voie d'extinction⁶) dans la dynamique du financement du développement, la correction de ses défauts relève d'un mouvement d'ensemble qui englobe tous les flux financiers externes (flux publics et privés). Ceci pose le problème de l'insertion progressive et maîtrisée des pays pauvres dans la finance globalisée. L'AD, dans l'état actuel des choses, pourrait servir de catalyseur à la nécessaire synergie des flux publics - privés. En d'autres termes, l'association des acteurs de la société civile (entreprises privées, ONG) aux objectifs de l'AD relève de la même dynamique globale. Certains flux privés sont porteurs de développement car généralement plus stables (IDE), d'autres peuvent être destructeurs car plus volatils, plus instables (les investissements de portefeuille). Si les flux privés relèvent de la logique de marché, les ONG ont une logique de proximité et de décentralisation bénéfique au

¹ Boone, P. (1996), « Politics and the effectiveness of foreign aid », *European Economic Review*, n° 40, 289-329.

² Burnside, C., Dollar, D. (2000), « Aid, policies, and growth », *American Economic Review*, n° 90, 847-868.

³ Svensson, J. (1999), « Aid, growth, and democracy », *Economics and Politics*, n° 3, 275-297.

⁴ HCCI (2002), « Biens publics mondiaux et coopération internationale : nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux », *Editions Karthala*, Collection Coopération internationale.

⁵ Azam J.P. et Laffont J.J. (2003), « Contracting for aid », *Journal of Development Economics*, n° 70, 25-58.

⁶ Les flux privés se décomposent en investissements directs (IDE) et en investissements de portefeuille (IP). Si les IDE faiblissent, les IP se font rares.

contrôle, au suivi et au transfert effectif de l'aide parvenue aux pauvres. La coordination de l'activité de ces différents acteurs, aux logiques différentes et souvent concurrentes, constitue un champ d'action à privilégier par l'AD tant au Nord qu'au Sud.

Dans ce partenariat de la bonne gouvernance, la conditionnalité du Nord qui fixe les critères a priori aux gouvernements du Sud n'aurait plus sa raison d'être, du moins pas sous sa forme actuelle. Le nouveau partenariat consistera à établir ensemble les règles du jeu, à bâtir des objectifs quantifiés, visibles, et surtout à élaborer des indicateurs permettant de mieux apprécier et réajuster à tout moment le déroulement des résultats escomptés. Cette fonction de monitoring permanent intégrant tous les acteurs nous semble plus appropriée. Sur un plan plus théorique, les défauts de la coordination résident essentiellement dans les comportements erratiques qu'elle peut susciter : asymétrie d'information, aléa moral et comportement de passager clandestin (free rider) de certains gouvernements du Sud. L'introduction des intermédiaires bilatéraux (agences nationales et locales, ONG) et multilatéraux (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement) permet, en théorie, de réduire substantiellement ces différentes asymétries. Partant de l'hypothèse de « participation altruiste » des donateurs du Nord et des gouvernements bénéficiaires du Sud, différents modèles récents tentent d'élaborer des contrats d'aide optimaux.

En effet, selon certains théoriciens, la réforme de la conditionnalité nécessite une forte capacité d'engagement des donateurs du Nord à veiller à une réelle attribution de l'AD au bien-être de la majorité pauvre du Sud. Les moyens utilisés pour y parvenir passent d'abord par la réforme des mécanismes décisionnels centralisés d'allocation de l'AD des donateurs du Nord (les systèmes de votes parlementaires des budgets), ensuite par celle de la coordination décentralisée de sa distribution locale (notamment par le biais des agences bilatérales et multinationales en place, bénévoles ou non). Pour d'autres, une première difficulté de la conditionnalité réside dans le fait que les gouvernements du Sud disposent d'une capacité effective de lutte contre la pauvreté locale, mais ne l'exercent pas

dans la bonne direction, malgré leur détention suffisante d'informations privées (incohérence des politiques gouvernementales). L'élaboration d'un contrat optimal sous l'hypothèse d'asymétrie d'information dépendra, non seulement de la capacité des pays bénéficiaires du Sud à élaborer des politiques appropriées de redistribution de l'AD aux pauvres, mais également de leur aptitude à mieux coordonner les activités des différents acteurs locaux (agences bilatérales et multilatérales, ONG), détenteurs d'informations privées plus affinées (logiques de proximité et de suivi sur le terrain).

Si l'hypothèse sous-jacente de « participation altruiste » des différents acteurs à la réalisation d'un contrat optimal d'AD a contribué à éclairer quelque peu les problèmes de coordination et de crédibilité d'engagement des donateurs du Nord et des gouvernements bénéficiaires du Sud, de nombreuses questions restent posées, que ce soit au niveau des différents acteurs concernés. Entre autres, comment mieux formaliser les mécanismes décisionnels appropriés d'allocation d'AD des donateurs du Nord? Comment mieux saisir le processus de coordination décentralisée de la distribution de l'AD, qu'il s'agisse de transfert par l'allègement des taxes sur les revenus des pauvres, ou d'utiliser les compétences décentralisées des agences bilatérales et multinationales? Autant de voies de recherche nouvelles riches d'enseignement restant à explorer pour une littérature en voie de constitution.

Conclusion

En définitive, si la conditionnalité se révèle insuffisante pour résoudre les problèmes d'asymétrie d'information, d'aléa moral et de passager clandestin inhérents à l'élaboration d'un contrat efficace d'AD (besoin de modèles explicatifs plus élaborés), l'approche par les biens publics mondiaux de l'AD est encore balbutiante, mais reste riche de promesses, notamment en matière de crédibilité d'engagement des donateurs du Nord et des gouvernements bénéficiaires du Sud. L'hypothèse de « participation altruiste » des acteurs liée à la notion de bien public mondial élargit le champ d'action du contrat d'AD. Ce champ d'action relève d'un concept plus global, celui de la gouvernance mondiale où public et privé interagissent dans un intérêt commun, celui de la production du bien public mondial qu'est le financement du développement.

Le taux de change euro-dollar est-il en rupture avec ses fondamentaux ?

Jamel Trabelsi

La haute volatilité de la parité euro-dollar, observée au cours de ces dernières années a consolidé l'idée selon laquelle les fondamentaux ne constituent plus les seuls canaux d'explication de la dynamique du taux de change. Les flux d'informations et l'émergence de la nouvelle économie sont, désormais considérés comme étant les déterminants de la parité euro-dollar, du moins à court terme

Lors de l'introduction de l'euro en janvier 1999, les économistes ont manifesté leurs inquiétudes par rapport à une surévaluation potentielle de la nouvelle monnaie. Mais les craintes d'une pénalisation des exportations ont vite été dissipées du fait de la dépréciation de l'euro pendant plus de deux ans. Il a fallu attendre mai 2002 pour que la tendance soit renversée et retrouver une parité en faveur de l'euro. En effet, l'euro s'est situé sur une pente descendante entre janvier 1999 et novembre 2000 : il a perdu 25% de sa valeur par rapport au dollar. Après une phase plus contrastée entre janvier 2001 et mars 2002, l'euro n'a pas cessé de s'apprécier par rapport au billet vert pour retrouver dans un premier temps (mai 2003) son niveau de lancement (1.1\$/euro) et dépasser, dans un deuxième temps, cette barre et atteindre le 1.18 au mois de novembre 2003.

Ces phases de dépréciations et d'appréciations n'ont pas été toujours anticipées par les agents économiques. Elles ont conduit les économistes à s'interroger sur la capacité des fondamentaux à expliquer la volatilité du taux de change euro-dollar. La baisse de l'euro entre 1999 et 2000, tant par son ampleur que par sa durée, a surpris les spécialistes car ce taux de change est en rupture avec ses fondamentaux. Désormais, il sera difficile d'expliquer l'évolution du taux de change par des fondamentaux économiques comme, par exemple, des taux d'intérêts. C'est pour cette raison que les économistes ont essayé d'évaluer l'impact des flux d'informations sur le taux de change euro-dollar. Il ressort de ces études que l'ampleur et l'impact de ces informations sur la volatilité du taux de change euro-dollar sont marqués par un phénomène d'asymétrie. Cette asymétrie vient du fait que les mauvaises nouvelles, comme l'annonce d'une hausse du déficit ou du taux de chômage, ont une influence plus prolongée

que les bonnes nouvelles. Les mauvaises nouvelles ne seront pas détectées et décryptées de la même manière par tous les agents économiques opérant sur le marché de change. De ce fait, les anticipations de ces agents seront hétérogènes ce qui explique en partie les trajectoires volatiles du taux de change euro-dollar.

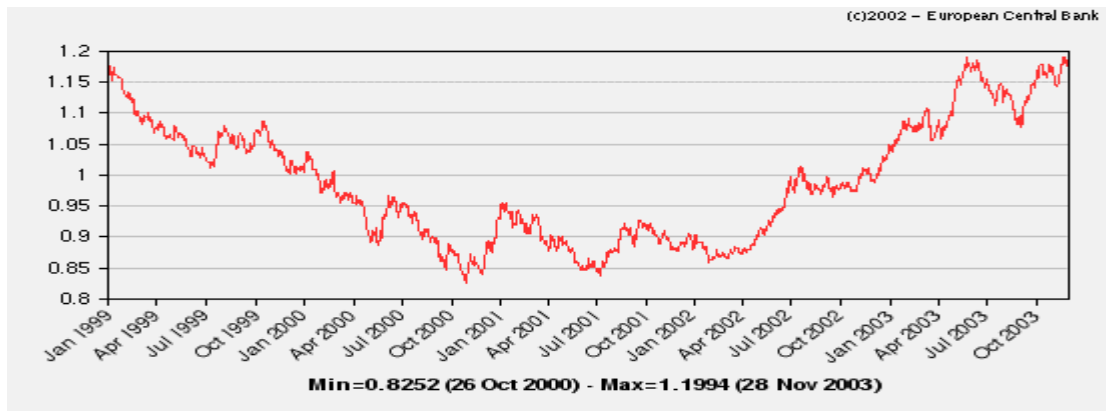
Entre 1999 et 2000 les informations traduisant la bonne santé de l'économie américaine, surtout avec l'émergence des valeurs technologiques et de la nouvelle économie, ont engendré un mouvement massif des investisseurs étrangers vers les Etats-unis. Cet attrait des investisseurs étrangers demeurera aussi longtemps que l'économie américaine avec ce qu'on appelle sa « nouvelle économie », générera davantage de productivité que la zone euro. Le constat selon lequel l'économie européenne semble durablement en retrait va conforter la croyance des investisseurs du bien-fondé de la hausse du dollar et, à travers leurs anticipations, ce mouvement du taux de change euro-dollar se trouvera amplifié. Cependant, au delà d'un certain niveau de la parité euro-dollar, cette hausse artificielle sera insoutenable et ne sera plus conforme aux fondamentaux. La récession de la fin de l'année 2000 aux Etats-Unis et qui a été amplifiée par les différents événements dramatiques que l'on connaît (11 septembre, guerre en Afghanistan) a nettoyé l'essentiel du surinvestissement de la bulle de la nouvelle économie. C'est ce qui explique la stabilité de la parité euro-dollar entre septembre 2000 et mars 2002.

Même si nous assistons depuis avril 2002 à une remontée de l'euro par rapport au billet vert, il a gagné 20% en un an, nous pensons que l'exclusivité du caractère attractif du marché américain en matière de rentabilité des investissements laisse prévoir une remontée du dollar par rapport à l'euro pour atteindre un niveau d'équilibre : entre 1 et 1,11 selon beaucoup de spécialistes. Néanmoins, ce taux demeurera fondamentalement instable. En effet, la reprise économique aux USA observée

récemment est très fragile. Elle est en partie tributaire de l'évolution de la guerre en Irak. Un enlisement durable va encore gonfler le déficit budgétaire déjà amplifié par la baisse d'impôts. Si, de plus, nous prenons en compte les coûts d'une durée prolongée du conflit et les coûts de la reconstruction, ils auront probablement des conséquences néfastes sur l'économie américaine et sur son image comme espace économique attractif. Dans ce cas, le taux de change basculera vers une dynamique d'ajustement expliquée en grande partie par les fondamentaux économiques.

Finalement, l'évolution du taux de change euro-dollar est fondamentalement reliée aux effets « nouvelle économie » qui caractérisent l'attractivité de l'espace économique américain. Cependant, une telle configuration sera conditionnée par l'état de santé de l'économie américaine. En effet, le déclin de cette économie engendrera un retour de la parité vers une dynamique d'ajustement dans laquelle les fondamentaux retrouveront leurs pouvoirs prédictifs.

Evolution de l'euro par rapport au dollar américain



Source : BCE

Gérard Lang

3 juin

PSC. Dans le cadre de la procédure pour *déficits excessifs* engagée en mars 2003, le Conseil des Ministres de l'UE demande à la France de présenter un plan pour ramener son déficit budgétaire au-dessous de 3% du PIB (pour une politique inchangée, il sera de 3,7% en 2003 et 3,5% en 2004), soit une réduction de près de 10 milliards d'euros. Mais ce n'est qu'à partir de 2004 qu'elle devra réduire son déficit structurel de 0,5% par an, à l'image des autres pays, sauf l'Allemagne et le Portugal qui devront l'ores et déjà le réduire respectivement de 1% et de 1,5% par an. Ce traitement de « faveur » bénéficiant à la France amène deux Etats, les Pays-Bas et le Danemark, à voter – fait sans précédent – contre la recommandation.

3 juin

Fiscalité. Au Conseil des Ministres, accord sur l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne : à partir du 1^{er} janvier 2005, les administrations fiscales nationales échangent leurs informations sur les comptes bancaires des ressortissants des autres Etats membres et l'épargne sera taxée dans le pays d'origine. Cette mesure lève *de facto* le secret bancaire.

5 juin

La **BCE** baisse son principal taux directeur de 2,5 % à 2 %, soit 0,75 point au-dessus du niveau des taux directeurs américains.

Le même jour, la Banque centrale de Suède, puis le 6, celle du Danemark, réduisent leurs taux directeurs de 0,5 point de base, respectivement à 3% et 2%, la Banque d'Angleterre gardant inchangé le sien à 3,75%.

Malgré cette baisse, l'euro remonte le 5 de 1,1743 \$ à 1,1882 \$.

13 juin

Constitution. La Convention sur l'Avenir de l'Europe présente son projet de Constitution pour l'Union européenne élargie, qui sera adopté par le Conseil européen de Thessalonique le **20 juin**. Parmi les principales dispositions : le Conseil européen élit son Président pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois ; la « majorité qualifiée est celle « réunissant la majorité des Etats membres représentant au moins les 3/5^e de la population de l'Union » ; le Président de la Commission est proposé par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, et élu par la Parlement européen à la majorité de ses membres ; le Président élu désigne les commissaires européens ; le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, nomme un *Ministre des Affaires étrangères* européen (Article 1-27).

25 juin

USA. Le Fed abaisse de nouveau ses taux d'intérêt à 1%, - le plus bas niveau depuis 45 ans.

26 juin

PAC. Le Conseil des Ministres de l'UE adopte un accord modifiant en profondeur la PAC et devant entrer en vigueur en 2005. La réforme instaure le « *découplage* » entre aide et production. Elle remplace les primes actuelles en « *primes uniques par exploitation* », dont le montant sera calculé sur la moyenne de la période 2000-2002, avec des plafonds globaux par pays ; un découplage partiel est instauré pour certaines productions (cultures céréalières par exemple). Les versements de ces aides sont subordonnés au respect de normes environnementales, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale.

1^{er} juillet

Début de la présidence italienne de l'Union.

2 juillet

BCE/PSC. Malgré des prévisions de croissance médiocre pour 2003 (moins de 1%, contre 2,1% pour les USA), le Président de la BCE, Wim Duisenberg, devant le P.E à Strasbourg, affirme que la BCE ne baisserait plus ses taux d'intérêt et invite les gouvernements allemand, français et italien à mettre en place leurs réformes structurelles.

Marché unique. Le Parlement européen vote une directive instaurant une obligation d'étiquetage des produits contenant des OGM. Le moratoire européen sur les OGM imposé en juin 1999 est ainsi levé *de facto*.

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (JUIN 2003—NOVEMBRE 2003)

10 juillet

La **Banque d'Angleterre** baisse son taux directeur de 3,75 à 3,50 %.

5 août

Marché unique. La Commission attend du gouvernement français une « *explication rapide et substantielle* » sur la souscription par l'Etat de la moitié de l'augmentation du capital de 600 millions d'euros de la société Alstom. Le **19 septembre**, elle interdit l'entrée immédiate de l'Etat français dans le capital de la société et approuve, le **20**, un nouveau plan de sauvetage.

13 août

PAC/USA. En vue de la Conférence de l'OMC à Cancun, accord entre les Etats-Unis et l'UE sur la réduction des subventions européennes aux exportations agricoles et de leurs équivalents américains, réduction différenciée en fonction des intérêts des pays en voie de développement. Cette 5ème conférence de l'OMC se terminera sur un échec le **14 septembre**.

1^{er} septembre

PSC. La France annonce à la Commission que son déficit public atteindra 4% du PIB en 2003 (contre 3,1% en 2002), l'Allemagne annonçant un déficit de 3,8%.

Les 12 et 13 septembre, au Conseil des Ministres des Finances réuni à La Stresa, Francis Mer, le ministre français des Finances, assure que son pays ramènera son déficit budgétaire au-dessous de 3% du PIB en 2005 (et non 2006 comme d'abord annoncé). L'Autriche et les Pays-Bas jugent ses propositions insuffisantes.

14 septembre

Euro/Suède. Après une campagne assombrie par l'assassinat de leur Ministre des Affaires étrangères, Anna Lindh, les Suédois rejettent l'entrée de leur pays dans la zone euro.

1^{er} octobre

Marché unique. La Commission annonce que, pour la première fois, elle allait traduire un pays, la France, devant le Tribunal de première instance de Luxembourg pour « *non respect d'une décision positive conditionnelle* » : le non remboursement, dans les délais fixés par la Commission, d'une avance de trésorerie de 450 millions d'euros accordée par le gouvernement français à la société Bull.

16 octobre

BCE. Le Conseil de l'UE désigne à l'unanimité Jean-Claude Trichet à la présidence de la Banque centrale européenne pour succéder à Wim Duisenberg à partir du 1^{er} novembre. Dans sa première conférence de presse, le **6 novembre**, le nouveau Président, à côté de son vice-président, Lucas Papademos, déclare qu'il n'y aura plus de nouvelle baisse des taux d'intérêt et que la Commission « *a poussé jusqu'à ses limites* » l'interprétation des règles de procédure sur les déficits excessifs.

16-17 octobre

Pour la première fois, le **Conseil européen** de Bruxelles réunit les 25 chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union élargie. Il est consacré à la Conférence intergouvernementale (CIG) qui doit établir un accord sur le texte du traité constitutionnel, et à l'adoption du projet d'*initiative européenne de croissance* que la Commission détaillera le 11 novembre.

6 novembre

La **Banque d'Angleterre** augmente de 0,25 point ses taux directeurs à 3,75%, « *en raison de la reprise de l'économie mondiale* » (le taux de croissance du PIB américain est de 7,2 % au 3^e trimestre en rythme annuel, le plus élevé depuis 20 ans). Cette décision est interprétée comme la fin de la longue période de détente des taux (taux à 0% au Japon, 1% aux USA, 2% dans la zone euro).

11 novembre

Dans le cadre de l'*initiative européenne de croissance* lancée au sommet de Bruxelles du 17 octobre, la Commission adopte le plan d'investissement européen définissant les projets prioritaires en matière d'infrastructures de transport, énergétiques, de télécommunications et de recherche. L'investissement à réaliser d'ici 2010 sera de 62 milliards d'euros, l'investissement moyen annuel étant estimé à 10 milliards d'euros, dont 6 milliards incombant au secteur public (0,05% du PIB). Ce plan sera présenté au Sommet des 12 et 13 décembre.

18 novembre

PSC. La Commission propose au Conseil d'exiger de l'Allemagne qu'elle ramène son déficit sous la barre de 3% en 2005 et réduise davantage que prévu son déficit structurel de 6 milliards d'euros. Hans Eichel refuse des mesures budgétaires qui *prolongeraient la crise*.

Constitution. La majorité des Ministres des Affaires étrangères réuni en CIG à Bruxelles maintient la règle de l'unanimité pour réviser la future Constitution européenne.

19 novembre

Euro/\$. Accélération de la baisse du dollar : l'euro atteint à Tokyo le niveau sans précédent de 1,1978 \$, battant son record de 1,1933 \$ du 27 mai 2003. Parmi les raisons : baisse des entrées de capitaux aux USA, déficits américains croissants...

25 novembre

PSC. A une majorité de huit pays contre quatre (Autriche, Espagne, Finlande et Pays-Bas), soit 40 voix sur 60, le Conseil des Ministres de la zone euro (l'Eurogroupe) décide *la suspension de la procédure* pour déficit excessif engagée par la Commission contre la France et l'Allemagne, dont les déficits budgétaires dépassent 3% du PIB depuis 2002 et au mieux jusqu'en 2005 (4,2% du PIB en 2003 et respectivement 3,8 % et 3,9 % en 2004). L'Eurogroupe prévoit que la France réduira son déficit *structurel* en 2004 de 0,77 % du PIB (au lieu de 0,7 % du PIB, soit un effort supplémentaire de 1,06 milliards d'euros), alors que la Commission exigeait une baisse de 1 % du PIB.

Le soir du 25, le Conseil des Gouverneurs de la **BCE** publie une déclaration condamnant cette décision qui « *recèle de graves dangers* ».

13-14 décembre

Echec de la Conférence Intergouvernementale à Bruxelles sur la Constitution européenne.

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

Coordination rédactionnelle : Francesco de Palma, Giuseppe Diana

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 : François Bilger, Professeur émérite ULP — Gabriel Bissiriou, (GRICE-TIPEE) — Michel Dévoluy, Professeur, URS (GRICE-TIPEE) — René Kahn, Maître de Conférences, URS (GRICE-TIPEE) — Gilbert Koenig, Professeur, ULP (BETA-THEME) — Gérard Lang, ULP (BETA-THEME) — Eric Rugraff, Maître de Conférences URS (GRICE-TIPEE) — Moïse Sidiropoulos, Maître de Conférences ULP (BETA-THEME) — Jamel Trabelsi, Maître de Conférences, ULP (BETA-THEME)

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