

# Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 26

Ete 2012

Université de Strasbourg : Faculté des sciences économiques et de gestion et Institut des Hautes études Européennes.

## Editorial - L'euro : lorsque l'urgence dessine l'avenir de Michel

Dévoluy

Les Européens méritent mieux que la récession économique, la défiance envers les États partenaires et la faiblesse des ambitions pour un avenir commun. Face à une crise qui fragilise en profondeur la zone euro et qui fait resurgir, comme toujours en pareil cas, des peurs et des mouvements politiques radicaux, des réponses fortes s'imposent dans le court terme. Mais elles ne suffiront pas pour conforter la zone euro sur le long terme. L'intégration politique doit être le point de mire. Cette pressante invitation pour une avancée vers un vrai fédéralisme a d'ailleurs été récurrente depuis la naissance de ce Bulletin en 1999, l'année de la création de l'euro. Dans le court terme, trois directions sont identifiables : persister dans les politiques de rigueur, favoriser les replis nationalistes ou actionner une relance concertée. La première a montré ses limites en terme de chômage, de croissance atone, de colères sociales, d'humiliations et de pressions peu démocratiques sur les États mal notés. La deuxième malmène le poids de soixante années d'histoire commune et néglige la densité de l'interdépendance des économies. Reste la troisième, la seule éligible selon nous. Les appels à réaliser sans tarder une relance puissante s'expriment diversement. Certains sont indignés, d'autres sont atterrés, d'autres encore suggèrent un plan à la Roosevelt pour 2012. Ces protestations expriment des tonalités différentes et n'ont pas le même écho selon les États. Qu'importe. Elles vont toutes dans le même sens. Il s'agit de changer, et très vite, la matrice des politiques économiques actuelles. Les résultats des diverses élections nationales sont (et seront) déterminants en la matière. Mais le temps presse car la colère et le désenchantement grondent. Pour engager une relance concertée, l'Europe doit se réappropriier les enseignements du keynésianisme plutôt que de rester calée sur un libéralisme obstiné. Il suffit d'ailleurs d'observer le déroulement de l'histoire

économique et sociale depuis la crise de 1929 pour se convaincre du bien fondé d'un interventionnisme massif pour contrer une grande récession. Mais ce n'est pas tout. L'Europe souffre également de ne pas avoir pris toutes les dimensions *politiques* de la création d'une monnaie unique. En effet, l'euro implique une forme de fédération politique. Pour assurer la pérennité de la construction monétaire, il faut donc initier une méthode et un projet allant résolument dans ce sens. L'urgence provoquée par la crise ne doit pas occulter cette question de fond.

Une monnaie unique impose une politique monétaire unique. C'est pour cela que l'Europe a choisi, dans le traité fondateur de Maastricht, une BCE indépendante des pouvoirs politiques, focalisée sur la stabilité des prix. L'objectif est critiquable, mais l'impératif de l'unicité de la politique monétaire est incontournable. Cette indispensable cohérence institutionnelle fait défaut pour d'autres politiques nécessaires au pilotage de l'économie européenne.

Avec Maastricht, la politique de change de l'euro comme celle de la stabilité du système financier ne sont pas devenues uniques. Elles ont été partagées entre les États et l'UE. Il s'en est suivi des options molles qui tentent de ménager les souverainetés nationales et les ambitions des instances communautaires. Au total, rien de bien lisible et de fort. La politique de change de l'euro a été délaissée et les réformes sur la stabilité financière sont entravées par la variété des décideurs. Bref, l'Europe s'est mal armée pour affronter une crise.

De même, l'Europe n'a pas franchi le pas vers le fédéralisme budgétaire qui se traduit par un budget unique digne de ce nom et une vraie solidarité financière. Maastricht se contente d'édifier un mécanisme de surveillance multilatérale des finances publiques nationales. Ce choix contribue à désarmer la zone euro et les États en cas de crise économique majeure. La zone euro, avec une BCE indépendante et un budget dérisoire, n'a pratiquement aucun instrument à sa disposition. Chaque État se trouve amputé de la possibilité de combiner librement ses politiques monétaire et budgétaire en fonction de sa propre conjoncture économique. Ce *policy mix* interdit réduit les marges de manœuvre des États et place l'Europe dans un rôle punitif.

Par ailleurs, l'absence de solidarités financières entre des économies nationales hétérogènes mais qui restent souveraines conduit, tôt au tard, à des écarts de taux d'intérêt (les *spread*) sur les dettes publiques. A partir de là, se déclenchent des phénomènes de contagion qui menacent l'ensemble du

système monétaire et financier de la zone et qui, ensuite, se déversent sur la sphère réelle.

La zone euro en est à ce stade. Sa gestion face à la crise est entravée par le choix d'un libéralisme extrême qui refuse tout véritable fédéralisme budgétaire.

Naturellement, l'Europe a réagi, surtout depuis 2010. Les principales décisions sont connues : « Pacte pour l'euro plus, Mécanisme européen de stabilité, Paquet de six, Traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance, Règle d'or, Paquet supervision financière, Directive sur le redressement et la résolution des défaillances d'établissement de crédit ». Même la BCE est allée jusqu'à s'engager sur des actions qu'elle qualifie de « non conventionnelles ». Mais comme toutes ces mesures sont en droite ligne des traités et de la doctrine libérale, elles sont insuffisantes et laissent les économies s'enfoncer dans la récession.

L'appel à l'urgence d'une politique de relance concertée pour l'ensemble de la zone euro ne doit pas nous divertir de la prise en compte du plus long terme. Si rien ne change en profondeur, c'est à dire si la question de l'intégration politique reste pendante, d'autres situations disruptives réapparaîtront inéluctablement. Revisiter le projet européen est devenu une impérieuse nécessité.

Le plus compliqué, et le plus enthousiasmant, est donc devant nous. Il s'agit de penser collectivement la zone euro d'après la crise. Nos réflexions admettent par conséquent une Europe à deux vitesses.

L'espace politique européen à dessiner sera celui des citoyens et des États. Jusqu'à maintenant, l'Europe semble lointaine. Elle est surtout identifiée à Bruxelles. En réalité, elle est dominée par l'intergouvernemental à travers la place de plus en plus écrasante du Conseil européen. Certes le Parlement européen est là, mais les choix stratégiques pour l'Europe résultent avant tout de la rencontre des chefs d'État et de gouvernement. L'Europe dépend ainsi beaucoup trop de la confrontation des personnalités au sein du Conseil européen et de leurs situations nationales respectives.

La préparation du futur de l'Europe doit contourner la centralité du Conseil européen, faire une plus grande place aux citoyens et poser des échéances claires. Pour fixer le cap, le prochain parlement européen, qui sera élu à la mi-2014, pourrait avoir pour mission de préparer un texte fondateur sur l'Europe politique. Ce texte de nature constitutionnelle serait soumis à référendum, le même jour, dans chacun des États membres, début 2015. Ainsi, les États choisiraient soit le cercle de l'euro et sa logique ré-

solument fédérale, soit un second cercle qui refuse, pour le moment, l'intégration politique.

Une telle méthode offrirait un réel enjeu aux élections européennes et induirait probablement une forte mobilisation citoyenne tout au long de la campagne. De plus, les partis politiques seraient conduits à clarifier leurs positions sur une Europe politique.

Fixer des échéances ne suffit pas. Cette démarche entraînera l'adhésion des Européens et des États si, et seulement si, un projet attractif et fédérateur émerge. Pour convaincre, l'Europe politique devra apporter une plus-value tangible sur plusieurs grands thèmes tels que la croissance soutenable, la stabilisation conjoncturelle, la protection face à une mondialisation débridée, les biens publics européens, les services publics fédéraux, le budget et l'impôt européen, la convergence vers le haut des modèles sociaux nationaux, la mise en place d'un système bancaire et financier solide. Pour être complet, les politiques extérieures et de défense devraient être également abordées. Vaste programme ! Il n'est pas très éloigné de l'idée, déjà évoquée dans ce Bulletin, de sédimenter l'Europe grâce à une « planification fédératrice ».

Si l'ambition d'une fédération politique reste au stade de l'utopie, la zone euro se délitera lentement. Ce serait alors une piteuse issue au regard de l'histoire et des défis d'un monde en mouvement rapide. Pour être crédible et désiré, le chemin vers l'Europe fédérale que nous souhaitons passe par une étape indispensable en ce temps de crise aiguë. Il est urgent d'accomplir une relance économique concertée et ouvertement attentive à la situation sociale et aux respects des États. Sans ce sursaut, les Européens seront désenchantés et peu accessibles aux perspectives de dessiner un avenir commun.

---

# Consolidation budgétaire et croissance économique

Gilbert Koenig\*

**La stratégie européenne fondée exclusivement sur des mesures d'assainissement des finances publiques s'est révélée peu efficace. En effet, non seulement elle n'a pas réussi à atteindre son objectif, mais elle a aussi détérioré la situation économique de la plupart des pays européens. De ce fait, s'est imposée l'idée d'accompagner les mesures de consolidation budgétaire par une politique de croissance économique. Mais il ne semble pas y avoir de consensus sur la façon de concilier ces deux catégories de dispositions et sur la nature des mesures devant favoriser la croissance économique.**

En se contentant de réagir aux situations de récession économique de la plupart des pays européens par l'élaboration d'un pacte budgétaire en janvier 2012<sup>1</sup>, les instances européennes semblent considérer que des finances publiques saines garanties par un strict respect d'une discipline budgétaire rigoureuse assurent une économie réelle favorable à une croissance économique durable. Or l'effondrement des économies de l'Espagne et de l'Irlande dont les responsables étaient cités en exemple avant la crise pour leur bonne gestion des finances publiques montre que des finances publiques saines n'assurent pas nécessairement une économie réelle saine. En déclarant devant le Parlement européen le 25 avril 2012 qu'ayant un pacte budgétaire, « nous devons revenir en arrière et en faire un pacte de croissance », le président de la BCE semblait affirmer la priorité de l'objectif de croissance sur celui de discipline budgétaire. Mais ce propos a été rapidement corrigé. Il s'agit plutôt d'ajouter que de substituer un pacte de croissance au pacte budgétaire. Malgré cette correction, le propos conserve une certaine originalité. En effet, il rompt avec la croyance selon laquelle le renforcement de la discipline prévu dans le pacte budgétaire et les mesures d'austérité budgétaire imposées aux pays européens en difficulté en vue d'assainir leurs finances publiques sont susceptibles, à eux seuls, d'engendrer la reprise économique. Par

contre, la suite de la déclaration du président de la BCE qui évoque les mesures devant favoriser la croissance semble nettement moins originale, car ces dispositions d'ordre essentiellement structurel sont préconisées par les instances européennes depuis de nombreuses années. Dans cette perspective, les politiques d'assainissement des finances publiques doivent rester guidées prioritairement par les considérations de discipline budgétaire, mais elles doivent être complétées par des mesures structurelles de croissance. Une telle stratégie risque d'être peu efficace si, comme celle mise en œuvre actuellement, elle sous-estime les effets des mesures d'assainissement des finances publiques sur le niveau d'activité et si les dispositions devant favoriser la croissance se limitent à une stimulation de l'offre globale. Les insuffisances d'une telle stratégie ont suscité des propositions alternatives qui tentent de concilier les politiques de consolidation budgétaire et les mesures de croissance économique.

## **Les effets des mesures d'assainissement des finances publiques sur le niveau d'activité**

Les programmes de consolidation budgétaire adoptés volontairement par les pays européens ou imposés à certains par l'Union européenne supposent généralement qu'ils n'exercent pas d'effets significatifs sur le niveau d'activité de court terme. Ils se fondent sur les hypothèses retenues par certains économistes sur les réactions des agents économiques à une baisse des dépenses publiques ou à une hausse des impôts. Selon ces hypothèses, les agents

---

<sup>1</sup> Le pacte budgétaire européen, appelé traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a été établi lors du sommet de l'Union Européenne du 30 janvier 2012 et signé le 2 mars 2012 par 25 États sur les 27 de l'UE. Voir ses principales dispositions dans le Bulletin mensuel de la BCE de mars 2012, p.101-102 et dans l'article de D. Broussolle du présent numéro du Bulletin de l'OPEE.

\* Université de Strasbourg (BETA)

---

prévoient que la baisse des dépenses publiques courantes entraînera dans l'avenir une réduction de leurs charges fiscales. De ce fait, ayant besoin de moins épargner dans l'immédiat pour faire face à leurs charges futures, ils peuvent dépenser plus. De plus, la diminution des besoins de financement public permet de détendre les taux d'intérêt, ce qui favorise l'investissement privé. Dès lors, une baisse initiale des dépenses publiques peut être compensée, totalement ou partiellement, par une hausse des dépenses privées. Le multiplicateur budgétaire qui traduit l'incidence d'une variation des dépenses publiques sur le PIB est donc nul ou très faible. De ce fait, l'effet initial d'une baisse des dépenses publiques sur le déficit budgétaire est peu atténué par l'incidence éventuelle d'une diminution du PIB sur ce déficit. Les autorités européennes pensent ainsi rassurer les marchés financiers en attendant que les mesures structurelles qui accompagnent leurs politiques génèrent une croissance à moyen et long terme.

Ce schéma théorique a l'inconvénient de ne pas être vérifié empiriquement. En effet, la plupart des travaux économétriques récents montrent qu'une variation des dépenses publiques détermine une modification de même sens, et non de sens opposé, de la consommation privée. Ce résultat n'est pas seulement dû à une rationalité moins forte que celle prêtée aux agents, mais aussi à l'existence d'un nombre non négligeable de consommateurs qui n'ayant aucune capacité d'épargne dépensent tous leurs revenus. Donc la baisse du revenu induite par celle des dépenses publiques détermine une diminution de la consommation de ces agents. De plus, en comptant sur la baisse des coûts de financement et sur les anticipations de charges fiscales allégées pour relancer l'investissement privé, on néglige le rôle des prévisions sur les débouchés dans la décision d'investir. Or de telles anticipations risquent d'être pessimistes dans un contexte de ralentissement conjoncturel accentué par des mesures budgétaires restrictives, ce qui risque de détériorer l'investissement privé. Du fait de ses effets négatifs sur la demande macroéconomique, la baisse des dépenses publiques peut réduire d'une façon significative le PIB à court terme. Cette incidence est particulièrement importante dans la zone euro, car ses membres sont commercialement très interdépendants et mènent tous des politiques budgétaires restrictives. Un groupe d'économistes a évalué récemment l'importance des effets

d'une variation des dépenses publiques sur le PIB dans l'Union européenne en se fondant sur 7 modèles structurels dont ceux utilisés par la BCE, la Commission européenne et l'OCDE<sup>2</sup>. D'après cette étude, une baisse temporaire des dépenses publiques de 1% du PIB détermine une réduction de 0,9% à 1,3% du PIB. Cette incidence peut être renforcée par la hausse du taux d'intérêt réel qui résulte du ralentissement de l'inflation induit par la baisse du niveau d'activité pour un taux d'intérêt nominal que la BCE ne semble pas disposer à réduire.

### **Les mesures structurelles favorisant la croissance**

Dans sa déclaration devant le Parlement européen, le président de la BCE rappelle les mesures structurelles qui sont préconisées depuis la naissance de l'Union européenne pour soutenir ou relancer la croissance économique. Ces dispositions qui devront figurer dans le futur pacte de croissance ont déjà été imposées aux pays européens en grande difficulté. Certaines d'entre elles ont comme objet d'améliorer le rendement du secteur public et de réduire le rôle de l'État considéré comme moins efficace que le secteur privé concurrentiel. C'est le cas des privatisations, de la baisse des subventions publiques, du blocage ou de la baisse des traitements des fonctionnaires et de la diminution du nombre de ces agents. Ces mesures risquent de détériorer les services publics, comme on peut déjà l'observer en Grèce et en Espagne. Or, la qualité de ces services constitue souvent, pour les entreprises, un attrait dont l'avantage peut surcompenser l'inconvénient d'un coût du travail jugé élevé, comme en France. De plus, en affectant les secteurs de la santé et de l'éducation, ces dispositions risquent de détériorer des facteurs importants de la croissance à long terme d'un pays. Quant aux privatisations, parfois effectuées sans ciblage précis, comme en Grèce, elles peuvent être contre-productives, notamment si elles aboutissent à substituer à un monopole public un monopole privé ou un oligopole avec ententes.

Les autres réformes structurelles préconisées visent à améliorer la compétitivité des entreprises par une réduction du coût du travail et une augmentation de la flexibilité du marché du travail. Elles relèvent

---

<sup>2</sup> G. Coenen et al. (2012), "Effects of fiscal stimulus in structural models", *American Economic Journal : Macroeconomics*, vol. 4 (1), p.22-68.

---

exclusivement d'une politique de l'offre dont les fondements théoriques ont fait l'objet de controverses anciennes qui semblaient closes depuis longtemps. C'est ainsi que le rôle stimulant de la baisse du coût du travail, notamment dans des situations de basse conjoncture ou de récession, a été largement mis en cause par Keynes et contredit par l'expérience des années 30. En effet, une perspective qui limite la détermination du niveau de l'emploi au seul marché du travail néglige l'interdépendance des marchés. C'est ainsi qu'une baisse des salaires nominaux obtenue sur le marché du travail aura nécessairement des effets négatifs sur le marché des biens en réduisant le pouvoir d'achat des consommateurs et les anticipations des investisseurs sur les débouchés de la production qui résulteraient du capital nouvellement formé. Il en va de même de la baisse des charges sociales patronales compensée par une TVA sociale qui pèsera sur les consommateurs.

Le président de la BCE reconnaît que certaines des mesures qu'il préconise peuvent avoir des effets qui « font mal », notamment sur le plan social. Mais elles lui paraissent nécessaires pour conforter à terme « un modèle social soutenable » compte tenu de la contrainte de finances publiques saines. Cette expression semble indiquer que les citoyens européens devraient accepter de sacrifier une partie de leurs conquêtes sociales tant que les conditions financières imposées aux États ne sont pas remplies et éventuellement se contenter de leur nouvelle situation sociale pour maintenir ces conditions. Une telle conception semble admettre que des mesures entraînant une certaine détérioration des conditions sociales sont nécessaires pour stimuler la croissance économique, alors que certaines études sociologiques montrent plutôt que de bonnes conditions sociales favorisent la croissance.

Faute de fondements théoriques et empiriques convaincants des mesures préconisées par les instances européennes, on essaie parfois de les justifier par des expériences de libéralisation effectuées à l'étranger. L'exemple le plus souvent évoqué est celui du redressement de l'économie suédoise dans les années 90. Mais une analyse sérieuse de ce cas montre qu'une grande partie de ce succès a été dû à des taux d'intérêt faibles et surtout à une dépréciation importante de la monnaie suédoise qui a stimulée la demande étrangère de produits

suédois<sup>3</sup>. En fait, cette expérience montre que la croissance économique ne peut résulter que de mesures favorisant à la fois l'offre et la demande globales, comme l'a montré Keynes dès 1936 en spécifiant le principe de la demande effective. Il semble que l'Allemagne, pourtant fervent défenseur de l'orthodoxie budgétaire, ait pris conscience de cette nécessité en acceptant récemment des hausses de salaires substantielles dans certains secteurs.

### **L'efficacité des mesures actuelles de consolidation budgétaire**

En annonçant un assainissement rapide des finances publiques des pays européens par les programmes qu'elles préconisent ou imposent, les instances européennes espèrent rassurer les marchés financiers et éviter ainsi une hausse des charges de l'endettement public en attendant le retour d'une croissance économique à moyen et long terme. Mais, si elles ne réussissent pas à convaincre les agences de notation, elles ne pourront pas atteindre cet objectif. Or, ces agences qui se placent dans une perspective de court terme tiennent compte, dans leurs évaluations des stratégies des États, des effets de ces stratégies sur la solidité financière, économique et institutionnelle de ces derniers<sup>4</sup>.

La solidité financière qui est mesurée par l'importance du déficit et de l'endettement publics ne peut être rétablie que progressivement par les mesures préconisées en Europe. En effet, si l'on considère par exemple qu'une baisse initiale du déficit budgétaire de 1% du PIB induite par celle des dépenses publiques détermine une réduction de 1% du PIB, conformément à l'analyse empirique spécifiée ci-dessus, et si l'on admet, avec P. Artus<sup>5</sup>, que cette diminution du PIB rétroagit sur le déficit budgétaire en l'augmentant de 0,5% du PIB, la baisse finale du déficit est moitié moins forte que la réduction initiale. Donc, l'amélioration des déficits ne peut se faire que progressivement au prix du maintien ou du renforcement de l'austérité. De plus, elle n'agit que lentement sur l'endettement qui pendant un certain temps continue à croître. Cette progressivité

---

<sup>3</sup> J.-F. Vidal (2010), « Crises et transformations du modèle social-démocrate suédois », *Revue de la Régulation*, n°8

<sup>4</sup> Ces critères sont notamment adoptés par Moody's. Voir Le Monde (14-01-2012), « De l'analyste au comité de notation, le travail des agences de A à Z ».

<sup>5</sup> Artus (2011), « Le multiplicateur budgétaire : pour chaque pays de l'Union Européenne ou pour l'ensemble de l'Union Européenne ? », *Flash Economie, Natixis*, n°685.

---

est parfois sous-estimée par certains pays européens qui, de ce fait, annoncent des progrès en matière d'assainissement budgétaire qu'ils ne peuvent pas réaliser à court terme, ce qui renforce la défiance des marchés financiers.

A cette défiance s'ajoute celle que suscite l'ébranlement de la solidité économique des pays résultant de la récession provoquée par les plans d'austérité. Pour tenter d'atténuer cet effet, le Système Européen des Banques Centrales a accru la liquidité des banques d'environ 1000 milliards d'euros en 2012 dans l'espoir que cela permettra de développer le crédit à l'économie. Mais, il semble qu'une grande partie de ces ressources soit utilisée pour renforcer le capital des banques et pour acheter des titres publics. Mais si le volume des crédits n'a pas augmenté autant qu'on l'espérait, ce n'est pas uniquement à cause des réticences des banques à accorder des crédits, mais aussi parce que la demande était relativement faible du fait des perspectives pessimistes des investisseurs sur les débouchés de leurs produits et de celles des acquéreurs de biens durables sur leurs chances de conserver leurs emplois.

L'austérité qui résulte des plans anti-déficit a suscité une troisième cause de défiance des agences de notation en affaiblissant la solidité institutionnelle qui mesure la capacité d'un pays à mener une politique capable de faire supporter à ses citoyens les coûts de l'assainissement financier. Cet affaiblissement provoqué par les manifestations des citoyens contre les mesures qui les frappent s'est notamment traduit en Europe par des changements politiques à l'occasion d'élections anticipées, par le développement de partis extrémistes généralement hostiles à la construction européenne au moins sous sa forme actuelle et à l'extension d'un sentiment anti-européen chez les citoyens. Cet effet a été sous-estimé, probablement en souvenir de mesures d'austérité aussi rigoureuses qui ont été appliquées jadis à certains pays non européens par le FMI et qui n'ont pas soulevées d'opposition, en oubliant le caractère non démocratique de ces pays.

Donc, si l'on se fonde sur les critères des agences de notation, il ne semble pas que les programmes d'assainissement financier tel qu'ils sont conçus actuellement par l'Union européenne et le FMI aient beaucoup de chances de rassurer les marchés financiers. Les instances européennes espèrent cependant susciter une certaine confiance en

ouvrant la perspective d'une croissance économique à moyen et long terme qui succéderait à une récession temporaire à court terme. Mais, là encore il sera difficile de convaincre les opérateurs financiers. En effet, leur horizon est généralement limité au court terme. De plus, les mesures prises, notamment celles imposées aux pays en grande difficulté, sont généralement trop globales et insuffisamment différenciées pour favoriser la croissance à long terme. C'est ainsi que la baisse indifférenciée du nombre d'agents publics peut accroître le rendement dans certains secteurs, mais défavoriser la croissance en touchant les secteurs de l'éducation et de la santé.

### **Les perspectives de conciliation de la consolidation budgétaire et de la croissance économique**

Différentes propositions sont faites pour tenter de concilier les mesures de consolidation budgétaire et la croissance économique. Certaines d'entre elles envisagent d'amender et de réorienter les programmes actuels, d'autres prennent le contrepied des principes qui fondent la stratégie actuelle de l'Union européenne en préconisant une relance économique.

Une stratégie de baisse des déficits publics peut avoir des chances de convaincre les agences de notation, si ses mesures ne réduisent pas d'une façon trop importante le PIB à court terme et si elles sont susceptibles de favoriser la croissance de moyen et long terme. Les programmes anti-déficit actuellement préconisés et imposés aux pays européens devraient être amendés par différentes mesures si l'on veut réduire leurs effets négatifs sur la croissance. L'assainissement des finances publiques doit être progressif, ce qui va à l'encontre de la pratique de l'Union européenne. En effet, celle-ci exige des rééquilibrages rapides qui ne peuvent souvent n'être réalisés qu'au prix d'une forte baisse du PIB et de perturbations sociales importantes, comme en Espagne et en Italie. De plus, les mesures d'assainissement devraient être différenciées selon leurs impacts de court et de long terme. En effet, il conviendrait de privilégier les actions sur les dépenses et les recettes publiques qui ont une incidence faible ou nulle sur le niveau d'activité. C'est ainsi que les deux programmes anti-déficit lancés en 2011 par la France comportent des baisses des dépenses fiscales et sociales de l'État réalisées par l'élimination de niches fiscales et



---

sociales qui n'avaient aucune efficacité économique <sup>6</sup>. Par contre, certaines dépenses, comme celles faites dans le secteur de l'éducation et de la recherche scientifique, devraient être maintenues, voire accrues, pour assurer les conditions d'une croissance de long terme. Mais toutes ces actions devraient être adaptées aux structures spécifiques des pays concernés. En effet, il paraît peu judicieux d'imposer la même thérapie à des pays comme la Grèce et l'Espagne, qui, bien qu'en grande difficulté tous les deux, ne le sont pas pour les mêmes raisons. Si le rythme des programmes anti-déficit ainsi amendés est trop lent pour rassurer les marchés financiers, il conviendra de compléter cette stratégie par des mesures la rendant moins dépendante des appréciations des agences de notation. On peut notamment envisager une mutualisation des dettes des pays européens, ce qui nécessiterait un abandon au moins partiel des souverainetés budgétaires nationales, et la possibilité pour les États de recourir au financement monétaire de la BCE, ce qui impliquerait un changement de statut de la banque centrale.

La seconde voie envisagée pour concilier l'assainissement des finances publiques et la croissance économique est celle de la relance. En proposant des relances économiques menées au niveau national, on espère stimuler une croissance économique susceptible de réduire le chômage tout en améliorant les comptes publics. En effet, une augmentation des dépenses publiques financée entièrement par des impôts ne modifie pas dans l'immédiat le déficit budgétaire. Par contre, elle stimule l'activité économique, car la hausse du PIB induite par celle des dépenses publiques n'est pas entièrement compensée par sa baisse provoquée par l'accroissement des impôts, ce qui est vérifié empiriquement. En accroissant le revenu disponible, elle augmente la consommation privée. En induisant une inflation plus importante, elle réduit le taux d'intérêt réel si la banque centrale maintient le taux d'intérêt nominal. Du fait de cette incidence et des perspectives de débouchés ouvertes par la hausse du niveau d'activité, les entreprises sont incitées à augmenter leurs investissements. L'augmentation nette du PIB qui en résulte entraîne celle des rentrées fiscales, ce qui réduit le déficit budgétaire. La stabilisation de la dette publique en termes

réels qui en résulte si cette stratégie est maintenue est favorisée par la hausse de l'inflation. Une telle stratégie est susceptible de convaincre les agences de notation, car elle améliore la situation des finances publiques et l'activité économique tout en fournissant les conditions d'une croissance à moyen et long terme. Elle comporte cependant le risque d'une perte de compétitivité internationale, ce qui peut entraîner une baisse des exportations. Cette diminution accentue le déficit commercial induit par la hausse des importations résultant de celle de l'activité économique nationale. De plus, elle freine l'effet de la hausse de la demande nationale sur le PIB. La baisse de la demande externe peut même être plus forte que la hausse de la demande interne, ce qui peut rendre cette stratégie contre-productive. Mais même dans le cas où une telle politique pourrait se révéler efficace, elle comporte une hausse de la pression fiscale qu'il peut être difficile à faire accepter. Faute d'une telle acceptation, il convient de recourir à un financement de la hausse des dépenses publiques par emprunt.

Cette stratégie permet, comme la précédente, d'assurer la solidité économique sous certaines conditions, mais elle détermine une hausse du déficit budgétaire dans l'immédiat qui ne peut être que freinée par l'accroissement des recettes fiscales provenant de la hausse du niveau d'activité si l'on suppose, comme précédemment, un multiplicateur budgétaire unitaire pour le PIB et une baisse du déficit budgétaire représentant 0,5 % du PIB. La hausse nette du déficit budgétaire qui résulte de cette stratégie suscitera la défiance des marchés financiers, ce qui se répercutera sur le coût des emprunts publics et accentuera la détérioration des finances publiques. Une telle relance menée sur le plan national n'est donc envisageable que si le pays est déconnecté des marchés financiers. Une telle déconnection pourrait se réaliser, par exemple, si les pays européens pouvaient financer leur relance par des titres émis par l'Union européenne, laquelle est susceptible d'obtenir les meilleures conditions sur les marchés internationaux, car elle n'est pas endettée. Cette solution nécessiterait une coordination des programmes de relance nationaux sous le contrôle des instances européennes. Elle pourrait être complétée par une relance sur le plan européen financée par des fonds structurels qui sont immédiatement disponibles, selon le président du Parlement européen, par les ressources du Mécanisme

---

<sup>6</sup> Voir G. Koenig, « Les plans français de lutte contre les déficits publics », *Les Cahiers Français*, n° 366, p. 77-82.

---

Européen de Stabilisation (MES) et par des taxes communautaires nouvelles, comme une taxe sur les transactions financières et une taxe carbone. Un projet de cette nature aurait été envisagé par la Commission européenne, selon une information diffusée le 29 avril 2012, par le journal espagnol *ELPais*. Il consiste à lancer une sorte de plan Marshall d'investissements privés et publics de 200 milliards d'euros en travaux d'infrastructure, d'énergie renouvelable et de technologie de pointe. Le financement du projet pourrait être assuré par l'intermédiaire de la Banque Européenne d'Investissement et du MES ou par les apports des pays européens. Bien que son existence ait été démentie par le président de la Commission européenne, ce projet constitue une perspective réalisable pour soutenir la croissance européenne. Mais, compte tenu de l'importance du budget prévu dans ce projet, une relance sur le plan européen serait insuffisante pour assurer à elle seule le redressement économique et financier des pays européens. Par contre, elle serait nécessaire pour soutenir des programmes nationaux, notamment en atténuant les effets négatifs éventuels du programme de redressement de chaque pays sur l'activité économique des autres.

### **Conclusion**

Devant la détérioration de la situation économique européenne, les responsables européens semblent avoir pris conscience de la nécessité d'une politique de croissance économique. En effet, en se contentant de prendre des mesures restrictives pour assainir les finances publiques des pays européens, ils ont négligé l'un des buts essentiels de l'Union

Européenne, celui de promouvoir « le bien-être de ses peuples » (article 3 du Traité sur l'Union Européenne). Cette prise de conscience semble être partagée actuellement par la plupart des responsables politique et économiques. Mais, il n'y a pas de consensus sur la façon de concilier les mesures de consolidation budgétaire et de croissance économique et sur la nature de la politique de croissance. Il est peu probable que l'on puisse assainir les finances publiques et assurer une reprise économique en juxtaposant aux mesures actuelles de consolidation budgétaire dont on connaît les effets négatifs sur l'activité économique, un pacte de croissance orienté essentiellement vers le contrôle du coût du travail et la flexibilité du marché du travail. En effet, ces deux catégories de mesures ne peuvent pas être conçues indépendamment l'une de l'autre, car la consolidation budgétaire a nécessairement des effets sur la croissance et cette dernière est indispensable pour l'assainissement des finances publiques. De plus, la croissance économique ne peut être retrouvée que par des politiques favorisant à la fois l'offre et la demande globales. Peut-être, devant la situation économique grave des pays européens, la Commission européenne fera-t-elle des concessions sur les principes de rigueur budgétaire et de gestion de la croissance économique qui sont édictés dans les traités européens, comme l'a fait la BCE pour ses interventions monétaires ces derniers mois. Mais, il faudra que ces concessions soient effectuées suffisamment vite pour éviter une crise encore plus grave mettant en cause les fondements politiques et institutionnels de l'Union européenne.

---

# Le renforcement de la discipline budgétaire dans la zone euro, gouvernance contre gouvernement économique ?

Damien Broussolle \*

**La crise des subprimes qui s'est prolongée par une crise budgétaire et des dettes souveraines a révélé les défauts de construction de la zone Euro. Les chefs de gouvernements sous l'impulsion, notamment de l'Allemagne, ont adopté une série de mesures pour « renforcer la gouvernance économique » de la zone, en clair pour durcir les mécanismes du pacte de stabilité et de croissance. Ces mesures, loin d'être de simples ajustements techniques, représentent une évolution substantielle du mode de fonctionnement de la zone euro, dans une direction qui ne contribuera pourtant pas à résoudre les problèmes de fond qu'elle rencontre et pourrait même aggraver leurs symptômes conjoncturels.**

## Introduction

Rappelons que le pacte de stabilité et de croissance, dont le principal mécanisme comportait une procédure de sanction pour déficit public excessif de plus de 3% du PIB, avait connu une première crise en 2003-2004. A la suite de cette crise, qui avait vu l'Allemagne et la France forcer sa suspension, le pacte avait été « renforcé » en 2005. Avaient alors été introduits : le respect du critère de 60 % pour la dette, la prise en compte de mesures macro-économiques améliorant les finances publiques (par exemple les réformes du système de retraite), mais aussi un élargissement du critère de circonstances exceptionnelles autorisant le dépassement temporaire des 3 %. Ce « renforcement » du pacte, néanmoins généralement qualifié d'assouplissement, inaugurerait un élargissement de l'examen des choix économiques des gouvernements de l'UE, dans la perspective d'une évaluation de leur soutenabilité budgétaire de moyen terme.

À partir de la fin 2010, la séquence des crises économiques récentes a conduit à mettre en chantier une nouvelle réforme de la « gouvernance économique » qui s'appuie sur un « 6 pack » de surveillance des politiques économiques, adopté le 13 décembre 2011, et sur un nouveau traité sur la stabilité financière, adopté le 2 mars 2012 <sup>1</sup>. Cet

<sup>1</sup> Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance dans l'union économique et monétaire (TSCG), parfois

\* Université de Strasbourg (LARGE), Institut d'Etudes Politiques

ensemble complète la création d'un Mécanisme Européen de Stabilité (MES), dont la vocation essentielle est d'accompagner les plans d'ajustements financiers des États de la zone euro en difficulté, en leur prêtant des ressources à un coût abordable. Ces mesures s'inscrivent dans un processus global dénommé pacte euro plus (mars 2011) ou pacte pour l'euro, qui inclut également un pacte de compétitivité. Ce dernier, s'intéresse plus particulièrement à la coordination fiscale, à l'extension de la flex-sécurité sur le marché du travail et à l'amélioration de la compétitivité en particulier salariale (suppression des mécanismes d'indexation sur les prix).

Cet article analyse les éléments essentiels de la nouvelle discipline budgétaire que l'UE cherche à s'imposer et entend éclairer ainsi le débat qu'elle a suscité à l'occasion de l'élection présidentielle. Il complète ainsi les articles déjà publiés dans le n°25 du Bulletin de l'OPEE, en intégrant la perspective ouverte par l'élection de F. Hollande. Pour ce faire il rappelle brièvement les mesures prises, avant d'expliquer en quoi elles ne résolvent pas les problèmes de fond et pourraient même aggraver les symptômes de la crise budgétaire.

aussi appelé Pacte Budgétaire. Voir le Bulletin de l'OPEE n°25.

---

## Le paquet de six ou « 6 pack »

Le « 6 pack » est la première partie d'un dispositif qui en compte trois, il est composé de cinq règlements et d'une directive » qui actualisent le pacte de stabilité <sup>2</sup>. Il introduit un nombre impressionnant de mesures contraignantes nouvelles qui mettent sous tutelle les politiques économiques nationales. D'une certaine manière, les finances publiques nationales se trouvent dans la situation subordonnée d'États fédérés, ou si l'on préfère de collectivités territoriales, mais sans que le rôle habituellement dévolu à un gouvernement fédéral, ou national, ne soit prévu.

Le pacte de stabilité comporte deux volets. Le premier volet, dit préventif, a pour objet d'éviter que les États ne viennent se heurter aux sanctions. Le deuxième volet, dit correctif, organise le régime de sanctions. Le « paquet de six » intervient sur les deux volets.

### Volet préventif

*Le nouveau dispositif ajoute quatre éléments principaux :*

- Depuis 2011, dans le cadre d'un semestre européen, les gouvernements de l'UE doivent présenter leurs budgets à la Commission, avant qu'ils ne soient adoptés par les parlements nationaux. Celle-ci donne un avis de fait contraignant.
- La croissance acceptable des budgets publics est appréciée en fonction d'un nouveau critère (Règlement 1175/2011) : l'Objectif de Moyen Terme (OMT), spécifique à chaque pays. Il s'agit du taux considéré comme compatible avec la croissance potentielle de moyen terme du PIB. Comme cette dernière a sensiblement été abaissée par la Commission <sup>3</sup>, le déficit structurel annuel admissible (c'est-à-dire, impact de la conjoncture déduit) devra être inférieur à 1 % du PIB <sup>4</sup>. Pour les États membres qui n'ont pas encore atteint ce taux, c'est-à-dire quasiment tous, le taux de croissance des dépenses publiques devra être inférieur au taux de l'OMT. En simplifiant, l'objectif principal des finances publiques devient un déficit structurel d'au plus 1% du PIB.
- Une surveillance renforcée, (COM 819/201 assortie d'une tutelle budgétaire intégrale, s'applique aux pays bénéficiaires de l'assistance financière euro-

<sup>2</sup> Dévoluy M. (2012), « Un paquet de six bien (trop) ficelé », *Bulletin de l'OPEE* n°25.

péenne (FESF ou futur MES, voir plus bas), comme actuellement la Grèce, l'Irlande ou le Portugal. Cette surveillance spéciale s'appliquera cependant aussi, en dehors même du non respect des critères définis pour le déficit ou la dette, lorsque la Commission jugera qu'un pays présentera des déséquilibres macroéconomiques excessifs.

- En ce qui concerne la dette, les pays qui dépassent le niveau de 60 %, même si leur déficit est inférieur à 3 % PIB, devront la réduire en moyenne (sur trois ans) d'un vingtième de l'écart entre leur taux d'endettement et le niveau de 60 %. Ainsi, pour un pays dont la dette serait de 90 % du PIB, cela reviendra à la réduire de 1,5 points par an en moyenne pendant 20 ans <sup>5</sup>. A défaut de respecter cette obligation la Procédure de Déficit Excessif (PDE), qui aboutit à des sanctions financières (voir plus bas), pourra être mise en route. Les pays qui se trouvent déjà sous le coup d'une PDE disposent d'un délai de trois ans avant d'avoir à appliquer la programmation de réduction de la dette.

### *Des engagements discutables et lourds de conséquences*

Le contrôle budgétaire se durcit et se généralise. Le critère traditionnel de 3 % perd son statut de référence essentielle puisque, dans la plupart des cas, les pays seront jugés à l'aune de critères plus restrictifs (déficit structurel), mais aussi plus généraux (déséquilibres macroéconomiques).

D'un côté, le fait de s'intéresser au déficit structurel, celui qui subsiste même en situation de croissance, est certainement un progrès, de l'autre côté, le fait de s'intéresser aux déséquilibres macroéconomiques introduit des discussions économiques plus fondées. Toutefois, les appréciations portées restent cantonnées à des aspects comptables et de surface. Il est en effet illusoire et contre-productif de ne pas examiner aussi l'origine globale des déséquilibres ou déficits. Cette démarche évite de se préoccuper des défauts de fond du cadre économique-institutionnel de la zone euro <sup>3</sup> considèrent du reste que le niveau de dette dommageable serait de 90 %. Il faut d'autre part rappeler que ce n'est pas la

<sup>3</sup> Dévoluy M. (2012), « Un paquet de six bien (trop) ficelé Bulletin », *Bulletin de l'OPEE* n°25. Autrement dit, l'orientation suivie traite les symptômes sans se préoccuper des causes profondes. En outre, elle est contradictoire dans son principe avec la persistance d'États pleinement souverains.

---

croissance rapide de la dette qui a provoqué la crise économique, mais l'inverse<sup>4</sup>,<sup>5</sup>. Enfin, il faut garder à l'esprit que la dette publique est soutenable tant que son taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance<sup>6</sup>. Dans l'UE le problème de la dette provient surtout du fait que les marchés financiers imposent à certains pays des taux qui contribuent à les rendre insolubles.

Cela dit, un pays comme la France devra respecter au minimum les obligations relatives à l'OMT et à la dette. Selon le programme de stabilité de 2012, le déficit structurel français était en 2011 de 3,7 % et la dette sera d'environ 90 % du PIB en 2014. En considérant que la réduction du déficit structurel est étalée sur trois ans, cela représente d'abord un effort annuel d'environ 0,9 % du PIB. Pour un pays dont la croissance nominale moyenne sur la période 1990-2007 a été de 3,9 % cela représente une lourde charge. L'obligation sur la réduction de la dette représente ensuite une diminution du ratio dette/PIB de 1,5 point par an pendant vingt ans. La commission des finances du Sénat considère cela supportable avec une croissance nominale d'au moins 3 % et autorisant même un solde budgétaire public de -1,2 %<sup>7</sup>. Quoiqu'il en soit les nouvelles dispositions contraignent sévèrement la politique budgétaire. Jamais de tels engagements n'avaient été pris par le passé. Il est douteux qu'ils puissent être tenus sur une aussi longue période. Le cas de la France est loin d'être isolé, il n'est du reste pas le plus dramatique de l'UE. Rappelons qu'à l'heure actuelle 23 pays de l'UE font l'objet d'une procédure de déficit excessif et que 15, y compris l'Allemagne, ont une dette supérieure à 60 %. C'est donc la plus grande partie des pays de l'UE qui sont concernés, à un titre ou à un autre, par le durcissement des règles budgétaires.

## Volet correctif

### *Un système de sanctions semi-automatiques*

---

<sup>4</sup> Koenig G. (2012), « La zone euro face à une crise existentielle », *Bulletin de l'OPEE*, n°25.

<sup>5</sup> Huberdeau P. (2012) « L'Europe a-t-elle les moyens de s'assurer elle-même ? » note 06 de la *Fondation Robert Schuman*, février.

<sup>6</sup> Sterdyniak. H (2012) « Ramener à zéro le déficit public doit-il être l'objectif central de la politique économique ? », OFCE, Les notes n°17, avril. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2012/note17.pdf>

<sup>7</sup> BCE (2011), « Le Mécanisme Européen de Stabilité », *Bulletin Mensuel de la BCE*, n°7. Bricq N. (2012), Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, n°390, 21 février.

Rappelons qu'en cas de non application du pacte de stabilité, et donc à présent des OMT, les sanctions financières prévues sont, dans un premier temps, un dépôt égal à 0,2 % du PIB (portant intérêt), soit pour la France environ 4 milliards d'euros (valeur 2011).

Le processus décisionnel prévu par les nouvelles règles devient semi-automatique : les décisions menant à l'adoption de sanctions seront prises à la majorité qualifiée inversée. Une sanction sera à présent supposée acceptée, sauf si un État réussit à réunir une majorité contre la proposition faite par la Commission. Auparavant, il fallait une majorité pour l'adopter. Il sera donc en principe plus difficile pour un État d'échapper à une pénalité.

### *Des sanctions nouvelles pour déséquilibres macroéconomiques*

Dans le cadre de la **surveillance renforcée**, si un État membre de la zone euro ne met pas en œuvre les mesures correctives recommandées par la Commission, un dépôt portant intérêt représentant jusqu'à 0,1 % du PIB pourra lui être imposé. Si l'État persiste à ne pas se conformer aux recommandations, le dépôt pourra être converti en amende ou le versement des fonds européens destinés aux États non membres de la zone euro (agriculture, cohésion...) pourra être suspendu.

L'appréciation sur les déséquilibres macroéconomiques sera établie à partir d'indicateurs figurant dans un tableau qui constituera ainsi un « système d'alerte précoce » (encadré).

#### Indicateurs du tableau de bord du « système d'alerte précoce »

- moyenne mobile sur trois ans de la balance des transactions courantes en pourcentage du PIB (dans une fourchette comprise entre +6 % et -4 % du PIB) ;
- position extérieure globale nette en pourcentage du PIB (seuil de -35 % du PIB) ;
- évolution des parts de marché à l'exportation, mesurée en valeur (sur cinq années, avec un seuil de -6 %) ;
- évolution sur trois ans des coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre (seuils de +9 % pour les pays de la zone euro, de +12 % pour les États hors zone euro) ;
- variation sur trois ans des taux de change réels effectifs sur la base de déflateurs IPCH/IPC, par rapport à 35 autres pays industriels (seuils de -/+5 % pour les pays de la zone euro, de -/+11 % pour les pays hors zone euro) ;
- dette du secteur privé en % du PIB (seuil de 160 %) ;
- flux de crédit dans le secteur privé en % du PIB (seuil de 15 %) ;
- variations en glissement annuel des prix de l'immobilier par rapport à un déflateur de la consommation calculé par Eurostat (seuil de 6 %) ;
- dette du secteur des administrations publiques en % du PIB (seuil de 60 %) ;
- moyenne mobile sur trois ans du taux de chômage (seuil de 10 %).

Comme on peut le constater, au-delà de critères budgétaires et financiers, les indicateurs retenus dans le tableau de bord visent une appréciation globale des politiques macro-économiques. Ils réintroduisent en outre des éléments d'évaluation et de comparaison des compétitivités nationales. En effet, bien que les contraintes commerciales internes semblent avoir disparues du fait de l'émergence d'une monnaie unique, elles restent pourtant bien réelles.

A cause du cadre économique-institutionnel de la zone, l'euro est une monnaie étrangère pour chacun des pays sans que soient prévus des mécanismes d'ajustement des déséquilibres commerciaux. En clair : les pays de la zone euro sont en concurrence pour obtenir des euros en vue de couvrir leurs échanges commerciaux internes à la zone. Leur principal moyen d'en obtenir est de gagner des parts de marché au détriment des autres. En l'absence de pilote central à même d'assurer la coopération des États, le seul

mécanisme disponible à court terme est la désinflation compétitive. En période tourmentée, la désinflation compétitive se transforme en déflation salariale, que les Irlandais et les Grecs sont en train d'éprouver. Cette orientation s'apparente à la politique désastreuse de Churchill, qui en 1924 avait tenté de rétablir la livre sterling au niveau d'avant la première guerre mondiale, et que Keynes avait condamnée dans son célèbre ouvrage : *The Economic Consequences of Mr. Churchill*. Elle s'apparente aussi à celles qui avaient propagé la grande crise des années 1930. Rappelons que cette crise a été aggravée par plusieurs tentatives de mise en œuvre d'orthodoxies monétaires et financières, comme le bloc or en France et aux États-Unis la réaction monétariste de la FED face au krach de 1929. Fort heureusement, la banque centrale américaine a conservé la mémoire de cette époque. Les États européens l'auraient-ils en partie perdue ? En France par exemple, se souvient-on encore des conséquences de la déflation Laval de juillet 1935, qui incluait notamment une réduction générale de 10 % des dépenses publiques, une hausse de certains impôts et une baisse administrative de plusieurs prix ?

#### Le Traité sur la Coordination, la Stabilité et la Gouvernance

Au « 6 pack » s'ajoute un Traité sur la Coordination, la Stabilité et la Gouvernance (TSCG). Élaboré, pour des raisons semble-t-il de politique intérieure<sup>8</sup>, par les dirigeants français et allemand, en dehors des institutions européennes, le traité devrait s'appliquer en janvier 2013. En tout état de cause il deviendra effectif dès que 12 États de la zone Euro l'auront ratifié.

Le traité reprend les principaux éléments du « 6 pack ». A ce titre il a fréquemment été considéré comme redondant et inutile, du reste la Tchéquie et la Grande Bretagne ont annoncé qu'ils n'y participeraient pas. Il a toutefois pris une valeur symbolique forte, notamment parce qu'il ajoute à la nouvelle règle du déficit structurel une restriction supplémentaire : la fameuse « règle d'or » européenne<sup>9</sup>. Tant qu'un pays n'a pas atteint un niveau « sensiblement inférieur » au critère

<sup>8</sup> Cela semble avoir été le cas dès l'origine du pacte : Sengers. M Van Esch. F (2007) Behind the Veil of Budgetary Discipline : The Political Logic of the Budgetary Rules in EMU and the SGP, *Journal of Common Market Studies* Volume 45. Number 5. pp. 1089–1109

<sup>9</sup> Il convient de rappeler qu'en économie, la « règle d'or » désigne en principe une règle selon laquelle le solde budgétaire courant (hors investissement) doit être équilibré sur l'ensemble de la durée du cycle économique.

---

de dette de 60 % du PIB, son déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB. C'est seulement au cas où le critère de dette est respecté que le déficit peut atteindre 1 % (voir plus haut). Autrement dit, avant même que le critère du « 6 pack » ne s'applique, le traité le durcit.

Le traité prévoit en outre que cette règle supplémentaire doit être incorporée dans la législation nationale à un niveau constitutionnel ou équivalent d'ici un an, et avec des mécanismes nationaux automatiques de mise en œuvre. La CJUE est chargée de vérifier la bonne transposition de cette disposition. Si ce n'est pas le cas, de nouvelles pénalités sont prévues (0,1 % du PIB versé au MES). Plutôt que la Commission, c'est l'État qui considère qu'un autre ne respecte pas le traité qui peut porter plainte. Cette possibilité risque d'alimenter des antagonismes nationaux.

Enfin sans entrer dans des considérations juridiques complexes, il semble que le traité donne une plus grande force contraignante au système de majorité inversée prévu dans le « 6 pack »<sup>10</sup>.

Au vu de ces éléments on comprend que le nouveau président français ait souhaité pendant la campagne électorale « renégocier » ce traité,

### **Le Mécanisme Européen de Stabilité**

L'élément le plus novateur et le plus intéressant de tout le dispositif est sans conteste le Mécanisme Européen de Stabilité (MES).

Il s'agit d'une structure permanente inter-gouvernementale, proche d'une banque sans toutefois disposer d'une licence bancaire, qui ne pourra donc malheureusement pas se refinancer directement auprès de la BCE. Elle remplace le Mécanisme Européen de Stabilité Financière (MSEF) et le Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF), des mécanismes d'aide d'urgence, dont le second n'avait été créé que pour trois ans. Le MES peut émettre des obligations et aussi racheter de la dette souveraine sur le marché primaire (au moment de son émission). Dans les deux cas, cela lui permet de prêter directement aux États en difficulté, à un taux plus favorable que celui des marchés financiers. C'est une manière très indirecte et limitée de mutualiser

les risques associés aux dettes publiques nationales. En sont membres d'office les États de la zone euro, mais peuvent s'y adjoindre des volontaires qui auront le statut d'observateurs.

Le traité instituant le MES entrera en vigueur lorsqu'un nombre de membres représentant au moins 90 % de son capital l'auront ratifié, soit en principe en juillet 2012. Seuls les pays ayant adoptés le TSCG pourront bénéficier des fonds du MES (considérant n°5), c'est à ce titre que les deux textes se trouvent liés. Cette disposition apparaît comme une façon de forcer la main aux États récalcitrants, alors que le MES avait été conçu au départ dans le simple prolongement du « 6 pack ».

Son siège se situe au Luxembourg, le capital autorisé est fixé à 700 milliards d'euros, dont 80 milliards à verser immédiatement, par tranche de 20 % sur cinq ans. Le reste est exigible en cas de besoin (l'unanimité est nécessaire, sauf pertes en capital ou risque de défaut de paiement). La France se trouve ainsi potentiellement engagée pour un total de 142 milliards d'euros (20 %) et l'Allemagne pour 190 milliards (27 %). Une intervention du MES est décidée à une majorité qualifiée de 85 % des parts, ce qui donne de fait un droit de veto au trois grands États (l'Italie disposera de 17,9 % des parts).

### *Quelle force de frappe : 300, 500 ou 800 milliards d'euros ?*

Les disponibilités de prêt du MES sont de 500 milliards, qui peuvent éventuellement augmenter plus tard. Il fallait néanmoins en déduire les prêts déjà effectués par le FESF (environ 200 Mds), ce qui signifiait une disponibilité réelle de prêt de 300 Mds d'euros. Cette somme apparaissait dérisoire au regard des risques financiers en jeu. L'OCDE souhaitait ainsi un montant de 1000 milliards d'euros, la Commission avait même envisagée 2000 milliards. Rappelons qu'en Espagne seule, les dettes privées envers les banques espagnoles atteignent 1800 Mds (200 % du PIB), dont 180 sont officiellement qualifiés de créances douteuses, et pourraient à brève échéance nécessiter un renflouement public. Fin mars 2012, un accord européen prévoyait donc que les 500 Mds puissent s'ajouter aux prêts du FESF, qui continuera à fonctionner jusqu'à la fin des remboursements en cours (au moins 30 ans). La capacité disponible est donc effectivement devenue 500 milliards. Le chiffre de 800 Mds, néanmoins annoncé par la presse française est une méprise : il incorpore à tort

---

<sup>10</sup> BCE (2011), « Le Mécanisme Européen de Stabilité », *Bulletin Mensuel de la BCE*, n°7. Bricq N. (2012), Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 390, 21 février.

---

la somme des prêts déjà engagés auprès de la Grèce et des autres pays. Finalement, même si l'intervention du FMI vient compléter le dispositif, on est loin du compte. Restent encore les 240 Mds du FESF non utilisés, qui pourraient être rendus mobilisables. Le débat est ouvert, mais en principe l'activité de prêt du FESF s'arrête en juin 2012,

*Le MES offre des garanties plus solides aux prêteurs, mais les associe également aux risques du financement.*

A la différence du FESF, le MES dispose d'un capital ; sa notation financière sera donc en principe indépendante de celle des États. C'est un progrès par rapport au FESF dont les prêts étaient garantis, y compris par les États en difficulté, et qui a subi en conséquence une dégradation de sa note financière. Avec le même objectif, des dispositions sont prévues pour reconstituer son capital en cas de défaillances d'États.

En contrepartie de ces excellentes garanties qui pourraient encourager, aussi bien des États que des banques, à agir de façon financièrement trop risquée, l'intervention du MES s'inscrit dans un environnement économique plus contraint. Du côté des États, s'appliquent la surveillance renforcée et la mise sous tutelle des politiques budgétaires. Du côté des banques, les obligations émises par tous les États européens incluront, à partir de janvier 2013, une clause de participation du secteur privé, dite CAC (Clause d'Action Collective), du type de celle en vigueur dans l'État de New York. Ainsi, face à des difficultés de remboursement, lorsqu'une majorité qualifiée de 75% des créanciers acceptera un processus de restructuration de dette, de modification des modalités de remboursement, de conversion ou d'échange des obligations, le processus s'imposera à tous. Les prêteurs devraient donc être incités à prêter avec plus de prudence.

Bien que le MES soit un progrès, c'est un progrès a minima. La coopération qu'il introduit entre pays de la zone euro, ne va pas au-delà de ce que propose déjà le FMI sur le plan international. La solidarité européenne apparaît donc limitée. Son fonctionnement suppose du reste des décaissements des États qui sont eux-mêmes en difficulté, ce qui l'accroît à la marge. L'Espagne doit ainsi apporter 11,9 mds d'euros, la Grèce 2,8... Pour l'instant des voies qui engageraient une coopération plus étroite, du type des Eurobonds (dette publique communautarisée),

ou qui accorderaient le statut de banque au MES, ou encore qui autoriseraient la BCE à intervenir de façon plus directe paraissent exclues<sup>11, 12</sup>.

### **Un dispositif qui ne répond pas aux enjeux**

On le constate l'UE et la zone euro ont introduit un grand nombre d'éléments nouveaux qui transforment de façon substantielle le fonctionnement du pacte de stabilité et marquent un grand pas vers une forte coordination des politiques économiques et budgétaires. Ces mesures sont-elles à la hauteur des enjeux ?

Le diagnostic qui préside aux mesures semble adapté en ce qu'il s'intéresse aux politiques macro-économiques dans leur ensemble. Les mesures décidées s'attaquent toutefois surtout aux symptômes de la crise plutôt qu'à ses origines. En premier lieu il est significatif que si peu ait été fait dans les domaines monétaires aussi fondamentaux que le contrôle des activités bancaires (séparation banque d'affaires et de dépôt), et celui des mouvements financiers dont la liberté totale encourage notamment la fuite des ressources taxables, comme en Grèce.

En deuxième lieu les spécificités liées à la construction européenne semblent être ignorées. Il est frappant de constater que des États comme les États-Unis ou le Japon, qui connaissent des situations financières bien plus dégradées que celles de la zone Euro, ne sont pas le jouet des marchés financiers. Il faut aussi souligner qu'à l'exception de la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal n'étaient pas des pays particulièrement « laxistes » avant la crise de 2008-2009. Il y a donc un problème particulier à la zone Euro qui peut se résumer ainsi : une monnaie unique, des pays distincts. L'Euro est la monnaie de tous, mais reste étrangère à chacun.

Le processus d'intégration qui a conduit à la monnaie unique s'est arrêté au milieu du gué. La zone euro n'est pas une zone monétaire optimale et souffre d'un manque de coopération économique, dans des domaines aussi cruciaux que les politiques budgétaire, fiscale, du travail et de la protection sociale. Une coopération est nécessaire qui doit aller bien au-delà de la coordination et de la

---

<sup>11</sup> Koenig G. (2012), « La zone euro face à une crise existentielle », *Bulletin de l'OPEE*, n°25.

<sup>12</sup> Huberdeau P. (2012) « L'Europe a-t-elle les moyens de s'assurer elle-même ? » note 06 de la Fondation Robert Schuman, février.



---

gouvernance. Elle manque ainsi d'une direction collective assumée. La coordination et la mise en concurrence ne suffisent pas à constituer un ensemble intégré soutenable. Dans les circonstances actuelles elles s'opposent même à la coopération et à la solidarité souhaitables. L'orientation récente poursuit ainsi une volonté de constitutionnaliser la politique économique et budgétaire, sans vraie coopération, c'est-à-dire sans gouvernement économique. C'est la gouvernance comme substitut d'un gouvernement, en tentant de remplacer son rôle de direction politique légitime, par un système de règles pseudo automatiques : une vision étroitement juridique et comptable. Le nouveau dispositif poursuit ainsi une hasardeuse chimère technocratique qui s'inspire à la fois de la démarche ordolibérale allemande et du Saint-simonisme français, selon lequel il faudrait « remplacer le gouvernement des hommes par l'administration des choses ».

A l'exception du MES, le nouveau dispositif apparaît en troisième lieu non soutenable. La succession de réformes du pacte de stabilité s'apparente à une sorte de fuite en avant dans la contrainte et le formalisme. Les règles sont rendues plus rigides, cela rassure sur le papier : mais c'est un leurre dangereux. D'une part, le nouveau dispositif n'a pas plus de légitimité que le précédent pour faire accepter des sanctions à des États souverains. Comment en serait-il autrement alors qu'une version plus souple a rencontré l'opposition des grands États. Faut-il comprendre que le dispositif n'est destiné qu'aux petits États ? En réalité il n'est pas fait pour être mis en œuvre. Il exprime une logique de dissuasion dont on espère qu'elle ne sera pas utilisée. Cette orientation, mise en œuvre depuis l'instauration de l'euro, a échoué. Ce n'est donc certainement pas en durcissant simplement les règles que le dispositif deviendra plus efficace. D'autre part la seule perspective offerte aux populations d'Europe devient la récession généralisée, avec éventuellement en prime la déflation salariale. Selon les prévisions de la Commission de nombreux États ne seront pas à même de respecter leurs engagements en 2013<sup>13</sup>. Déjà l'Espagne a demandé un délai supplémentaire et les Pays-Bas, qui faisaient figure de pays vertueux, se trouvent à leur grande surprise, obligés de prendre des

---

<sup>13</sup> BCE (2011), « Le Mécanisme Européen de Stabilité », *Bulletin Mensuel de la BCE*, n°7. Bricq N. (2012), Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 390, 21 février.

mesures restrictives pour éviter un déficit excessif en 2013.

Enfin le dispositif adopté n'est pas à la hauteur des enjeux. Comme le rappelle une étude de l'Union des Banques Suisse<sup>14</sup>, l'alternative politico-économique fondamentale pour la zone euro est simple : approfondissement ou reconfiguration. C'est-à-dire, un choix entre la voie du fédéralisme budgétaire ou celle de la sortie individuelle de la zone. Qu'on ne s'y trompe pas, les deux options supposent une vraie coopération, car, à n'en pas douter, même une sortie de la zone doit relever d'un processus organisé. En outre, compte tenu de son coût conjoncturel, le pays concerné doit pouvoir bénéficier d'une aide. Autrement dit, une sortie ne doit pas être envisagée comme une sanction pour solde de tout compte. La voie de la gouvernance n'envisage aucune de ces possibilités et se concentre sur un durcissement du statu quo actuel. Cela n'apparaît pas tenable à terme. En refusant d'envisager une plus grande coopération, sauf a minima et en dernière extrémité, elle nourrit les anticipations d'éclatement de la zone euro. Des parités futures peuvent déjà se lire en filigrane dans les écarts de taux entre les emprunts d'États. L'Allemagne peut ainsi placer ses emprunts à un taux nul ou négatif. La démarche récente renforce aussi l'opposition à l'idée européenne et la montée de la xénophobie.

Compte tenu de ses prises de positions pendant la campagne électorale, on veut espérer que l'élection du nouveau président français marquera un tournant permettant de surmonter le délétère durcissement du statu quo actuel : d'un côté que la nécessité d'améliorer les perspectives de croissance de l'UE s'imposera, de l'autre que l'approfondissement de la coopération européenne pourra se développer, bien au-delà de la stricte gouvernance.

### **Bibliographie**

- règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ;
- règlement (UE) n° 1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ;

---

<sup>14</sup> UBS (2011) « Deux visions de l'Europe : un choix difficile », *Research Focus La zone euro, champ de tension*, février.

- 
- règlement (UE) n° 1175/2011 modifiant le règlement sur les procédures de surveillance des positions budgétaires ;
  - règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ;
  - règlement (UE) n° 1177/2011 modifiant la procédure concernant les déficits excessifs ;
  - directive n° 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Laurent É. et Le Cacheux J. (2010) « Zone euro : no future ? » *Lettre de l'OFCE*, 14 juin.

---

# Union monétaire et compétitivité comparée : les cas de la zone euro et de la zone CFA

Alexandre Sokic\*, Albert Lessoua\*\*

**Cet article explore la question de la convergence réelle en termes de compétitivités internationales parmi les membres de la zone euro et de la zone CFA qui repose sur l'euro. L'objectif est d'apprécier l'importance de la perte de l'instrument du taux de change pour les différents pays membres. Un indice synthétique de mesure de la dispersion des soldes des balances courantes est élaboré en vue d'évaluer l'évolution des compétitivités internationales des pays membres des unions monétaires. Les résultats montrent un processus de divergence prononcé des compétitivités internationales dans le cas de la zone euro. Au sein de la zone CFA, les deux composantes, UEMOA et CEMAC, connaissent des évolutions opposées en termes de convergence réelle des compétitivités internationales de leurs membres. Dans un contexte de rigidité des salaires et des prix, la perte de l'instrument du taux de change devient alors une question aiguë.**

La question de la convergence est au cœur de la problématique de l'Union Economique et Monétaire (UEM). L'adoption d'une monnaie unique européenne n'a pas été conçue comme une fin en soi, mais comme un instrument au service de la croissance et de la convergence réelle des économies membres. La convergence nominale à travers le respect des critères de Maastricht a été conçue comme la première étape de ce processus. Cependant, lors de la phase initiale du lancement de la monnaie unique européenne les pays membres de la zone euro ne formaient pas tout à fait une zone monétaire optimale. En effet, les économies membres étaient caractérisées par une grande diversité associée à une rigidité des salaires et des prix et ne satisfaisaient que partiellement les critères d'une zone monétaire optimale définis à partir des travaux fondateurs de Mundell (1961), McKinnon (1962) et Kenen (1969). Ce constat sans équivoque faisait de l'avènement de l'euro le fruit d'une décision reposant essentiellement sur des éléments politiques (voir Wyplosz, 1997, Feldstein, 1997). Le respect partiel des critères requis pour une zone monétaire optimale rendait nécessaires des progrès substantiels en termes de flexibilité des marchés du travail et de transferts budgétaires entre pays membres. La diversité des économies membres et sa traduction en termes de possibilités accrues de chocs asymétriques soulevait la délicate

question de l'importance du coût de la perte de l'instrument du taux de change très utile en présence de rigidité des salaires et des prix.

Dans un contexte de rigidité des salaires et des prix, le taux de change est un instrument de politique économique très efficace pour gérer les conséquences macroéconomiques des problèmes de compétitivité internationale. L'appartenance d'un pays à une union monétaire implique le renoncement à l'utilisation de cet instrument. Si l'union monétaire n'est pas une zone monétaire optimale il est important que ses membres puissent connaître un processus de convergence réelle conduisant, en particulier, à une convergence des compétitivités internationales. Cette notion est proche du critère de Kenen (1969) de définition d'une zone monétaire optimale selon lequel il est important pour les pays membres de partager des structures de production et d'exportations diversifiées et similaires. Une approche de ce problème consiste à supposer que les critères de la zone monétaire optimale sont endogènes c'est-à-dire qu'ils devraient se voir satisfaits graduellement au fur et à mesure que les agents économiques utilisent la monnaie unique. Ainsi, à la suite des travaux initiés par Rose (2000) on a considéré que le partage d'une monnaie unique stimulerait les échanges entre pays membres et accélérerait

---

\* Pôle Leonard de Vinci, Paris École supérieure du commerce extérieur

\*\*Pôle Leonard de Vinci, Paris École supérieure du commerce extérieur

leur intégration commerciale, d'une part, et que l'intégration commerciale accrue serait de nature à favoriser un processus de convergence des structures de production et d'exportations (voir par exemple Baldwin et al, 2008).

Cet article fait le point sur la convergence réelle des économies membres en termes de compétitivité internationale après plus de treize années d'existence de l'UEM. Son objectif est d'apprécier la mesure dans laquelle le partage d'une monnaie unique a favorisé la convergence de la compétitivité internationale des économies membres afin d'estimer l'importance relative de la perte de l'instrument du taux de change. L'analyse envisage les onze pays de la phase initiale de lancement de l'euro auxquels on adjoint le cas de la Grèce à partir de 2001. L'évolution du solde de la balance courante en pourcentage du PIB des pays est utilisée comme une mesure de l'évolution de la compétitivité internationale des différents membres. La mesure de la convergence de la compétitivité internationale des économies membres de la zone euro est réalisée à travers la construction d'un indice synthétique de mesure de la dispersion des soldes relatifs de la balance courante des membres de l'UEM entre 1998 et 2011. Afin de détecter les éventuelles spécificités de la zone euro ou de l'euro une même analyse de l'évolution de la compétitivité internationale est réalisée sur la même période à l'intérieur de la zone CFA qui est une véritable union économique et monétaire reposant sur la monnaie unique

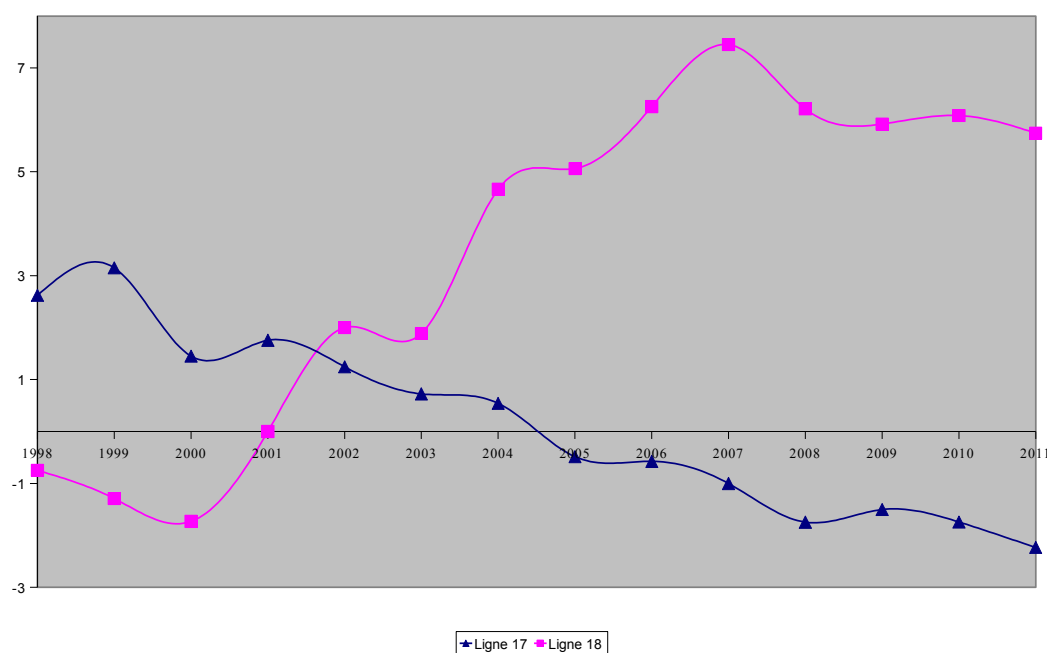
européenne. La zone CFA regroupe deux unions monétaires indépendantes l'une de l'autre reposant chacune sur l'euro, l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). L'analyse doit permettre d'apprécier le caractère soutenable du maintien à moyen terme de la zone CFA dans sa configuration actuelle qui est discuté par ailleurs (voir Lonkeng Nguana, 2012).

Après avoir traité le cas de la zone euro, l'article envisage celui de la zone CFA et de ses deux composantes l'UEMOA et la CEMAC, puis il synthétise les résultats.

### Évolution de la compétitivité internationale à l'intérieur de la zone euro

La question de la convergence réelle des économies de la zone euro est déterminante pour la viabilité à long terme de l'UEM. La question de la convergence de la compétitivité internationale des économies membres est particulièrement importante pour évaluer l'importance de la perte de l'instrument du taux de change pour les différents pays. Si l'on prend les deux poids lourds de la zone euro, l'Allemagne et la France, il est difficile de parler de convergence des compétitivités internationales de ces deux pays. En effet, si on prend le solde relatif de la balance des opérations courantes comme indicateur de compétitivité internationale de chaque pays il apparaît que ces deux pays ont connu des évolutions tout à fait différentes.

**Figure 1 : Évolution du solde de la balance courante en % du PIB pour l'Allemagne et la France (1998 – 2011)**



Source : Eurostat

Il apparaît clairement sur la figure 1 que les soldes de la balance des opérations courantes de ces deux pays majeurs de la zone euro ont suivi des évolutions tout à fait différentes. Pour eux, il n'est pas question de convergence mais plutôt de divergence des évolutions de la compétitivité internationale. A la suite de la longue période de désinflation compétitive amorcée dès les années 80 et poursuivie pendant les années 90, la France entre dans la phase initiale du lancement de l'euro avec une compétitivité internationale affirmée se traduisant par un excédent appréciable de sa balance courante. Quant à l'Allemagne, elle entre, après une période de surcroît d'inflation due à la réunification du pays, dans la phase initiale du lancement de la zone euro avec un taux de change surévalué qui nuit à sa compétitivité internationale. Dès son entrée dans l'UEM, la France va connaître une dégradation régulière de sa compétitivité internationale alors que l'Allemagne, dès 2000, va voir sa compétitivité internationale s'améliorer constamment jusqu'à l'heure actuelle. Cette évolution divergente ne peut pas s'expliquer par un différentiel d'inflation entre les deux pays. Ce sont des éléments réels tenant aux différences de structures de production qui sont en cause.

Si l'on considère l'ensemble de la zone euro il est intéressant d'observer les soldes des balances courantes des économies membres en 1999 et 2011 (voir tableau 1).

**Tableau 1 : Soldes des balances courantes dans la zone euro en % du PIB**

	1999	2011
Autriche	-1,7	1,2
Belgique	7,9	-0,1
Finlande	5,3	-0,7
France	3,2	-2,2
Allemagne	-1,3	5,7
Grèce	-5,3	-9,7
Irlande	0,2	0,1
Italie	1,0	-3,2
Luxembourg	10,7	6,9
Pays-Bas	3,9	7,5
Portugal	-8,7	-6,4
Espagne	-2,9	-3,7

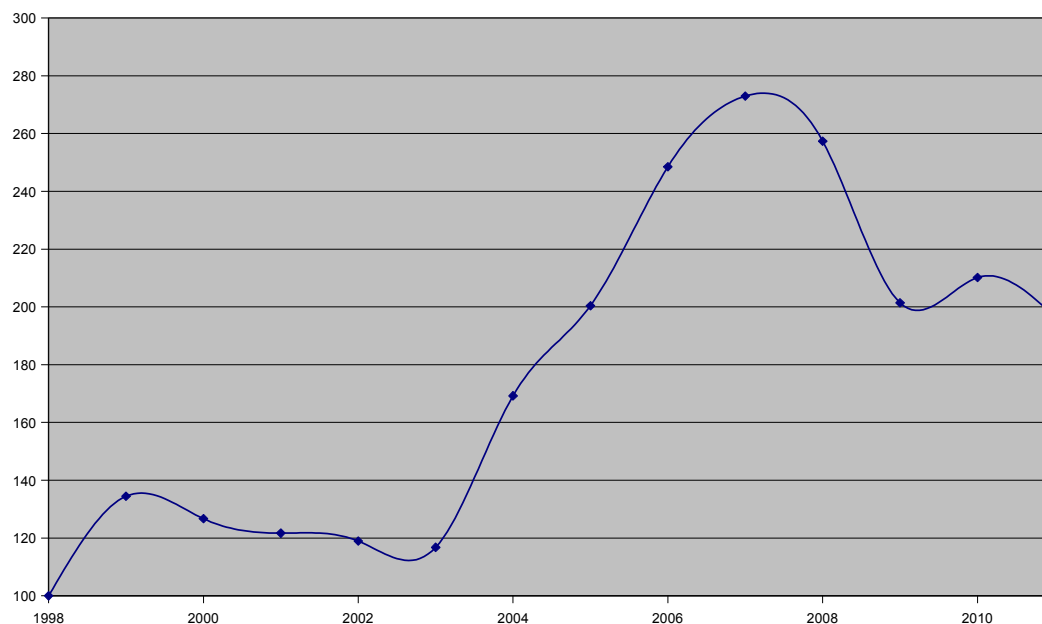
Source : Eurostat

Dans son ensemble, le tableau 1 montre que les compétitivités internationales des pays membres ont fortement varié dans le cas de la plupart des pays et que les situations ont été très variables d'un pays à l'autre de la zone. Les cas de la France et de l'Allemagne ont été évoqués plus haut mais ceux de l'Italie, la Belgique ou la Finlande sont aussi remarquables.

L'évolution conjointe des compétitivités internationales des pays membres de la zone euro en termes de convergence ou de divergence peut être évaluée à l'aide du calcul de la dispersion des soldes relatifs des balances courantes entre les pays membres de l'UEM sur chacune des années de la période 1998-2011. Pour chaque année, la dispersion est évaluée par le calcul de l'écart-type des soldes des balances courantes des différents pays de la zone euro et le poids de chaque pays est apprécié par son produit intérieur brut en termes réels. Les calculs des dispersions des soldes des balances courantes des pays membres de la zone euro sont alors mis sous la forme d'un indice synthétique. L'évolution de cet indice présente l'évolution de la dispersion des soldes des balances courantes des pays fondateurs de l'UEM et permet donc d'apprécier la nature du processus de convergence des compétitivités internationales à l'intérieur de la zone euro.

Les résultats obtenus par le calcul de l'indice de dispersion des soldes des balances courantes à l'intérieur de la zone euro et représentés sur la figure 2 confirment les résultats obtenus à partir des cas de la France et de l'Allemagne. Dans l'ensemble on remarque un processus de divergence accentuée des compétitivités internationales à l'intérieur de la zone euro depuis l'avènement de la monnaie unique puisqu'entre 1998 et 2011 la valeur de l'indice a doublé. Trois phases peuvent être distinguées dans ce processus. Dans la phase initiale du lancement de l'euro, après un bond de la diversité entre 1998 et 1999, on a plutôt assisté à un processus de convergence lente des compétitivités internationales jusqu'en 2003. Entre 2003 et 2007 un processus accentué de divergence des compétitivités internationales s'est alors mis en place. Depuis 2007 la divergence s'est réduite mais demeure à un niveau élevé. Dans l'ensemble il apparaît très clairement que l'UEM ne s'est pas accompagnée d'un processus de convergence mais plutôt d'un processus de divergence réelle des compétitivités internationales de ses

**Figure 2 : Évolution de l'indice synthétique de dispersion des soldes de la balance courante à l'intérieur de la zone euro entre 1998 et 2011 (base 100 : 1998)**



Source : Eurostat, calculs des auteurs

membres. A la suite des travaux initiés par Rose (2000), Baldwin et al (2008) ont montré que jusqu'à cette date l'euro n'avait accru les échanges entre ses membres que de près de 5%. Ce montant bien inférieur aux estimations initiales ne serait pas de nature à produire les effets vertueux évoqués en introduction permettant d'assurer un rapprochement des structures de production et d'exportations des différents pays membres et la convergence requise selon le critère de Kenen (1969). Dans ces conditions et dans un contexte caractérisé par la rigidité des salaires et des prix la question de la perte de l'instrument du taux de change ne peut avoir que plus d'importance.

## 2 Évolution de la compétitivité internationale à l'intérieur de la zone CFA

La coopération monétaire entre la zone euro et les pays africains de la zone CFA (CFA : Coopération financière en Afrique dans la CEMAC et Communauté Financière Africaine dans l'UEMOA) commence dès l'adoption de l'Euro en 1999. Cette coopération monétaire crée deux véritables unions monétaires indépendantes l'une de l'autre et reposant toutes deux sur l'euro. La zone CFA a été créée pour des objectifs de stabilité des prix et non pour des objectifs de croissance et de compétitivité. Ainsi, cette région monétaire

fonctionne sous forme de caisse d'émission ne conduisant pas au phénomène d'euroïsation au sein de cette zone. De plus, elle n'est pas considérée comme une zone monétaire optimale.

Les pays de la zone CFA regroupés au sein de la CEMAC et de l'UEMOA présentent dans l'ensemble des balances des opérations courantes déficitaires entre 1998 et 2011. Ces déficits s'expliquent par la surévaluation du franc CFA, des contraintes externes liées au coût de la dette et par la baisse des recettes d'exportation des produits primaires. Le tableau 2 montre qu'en 1998, les balances courantes de tous les pays de la zone CFA sont déficitaires. Cependant, en 2011 seuls trois pays, le Gabon et le Congo et la Côte d'Ivoire présentent des soldes des balances des opérations courantes positifs.

Dans son ensemble le tableau 2 montre que les compétitivités internationales des pays membres ont fortement varié dans le cas de la plupart des pays et que les situations ont été très variables d'un pays à l'autre de la zone CFA. Comme dans le cas de la zone euro le calcul d'un indice synthétique de dispersion des soldes relatifs des balances courantes est effectué au sein de chacune des zones UEMOA et CEMAC. L'évolution de la dispersion des soldes relatifs des balances courantes représentée sur la figure 3 montre

**Tableau 2 : Soldes des balances courantes en % du PIB**

Zone Franc CFA	1998	2011
Cameroun	-2,25	3,776
Centrafrique	6,014	9,885
Tchad	8,511	18,921
Congo	28,509	7,429
Guinée Equatoriale	90,323	9,647
Gabon	13,843	14,847
Bénin	5,427	7,588
Burkina Faso	6,805	1,571
Côte d'Ivoire	2,672	1,029
Guinée-Bissau	6,217	7,386
Mali	6,775	6,774
Niger	7,215	26,719
Sénégal	3,873	7,364
Togo	5,268	7,824

Sources : FMI, WEO Database 2011

une différence nette entre les deux espaces économiques formant la zone monétaire CFA.

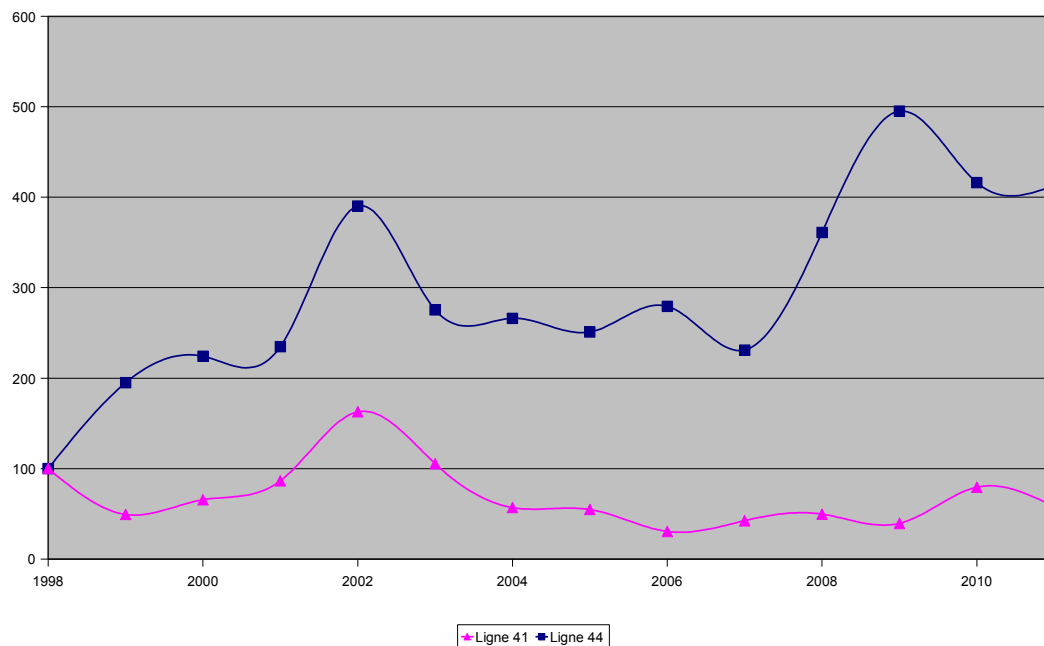
Les pays de l'UEMOA ont entamé un processus de divergence prononcée des compétitivités internationales de 1998 à 2002 qui s'est ensuite stabilisé entre 2002 et 2007 avant de s'accroître fortement depuis. Au sein de l'UEMOA par exemple, l'indice de dispersion des soldes courants a été multiplié par plus de quatre sur l'ensemble de la période, passant ainsi de 100 en 1998 à 413 en 2011 témoignant d'une divergence majeure des compétitivités des pays membres. La CEMAC a, quant à elle, suivi un processus de convergence significatif des compétitivités internationales de ses membres depuis 2002. L'indice de dispersion pour la CEMAC a baissé presque de moitié, passant en effet de 100 en 1998 à 58 en 2011 marquant ainsi une convergence remarquable en termes de compétitivité au sein de cette sous-région.

Le processus de convergence des compétitivités internationales au sein de la

CEMAC semble être lié aux avantages comparatifs de cette zone dans le secteur des ressources naturelles et notamment celui du pétrole. En effet, quatre des six pays membres de la CEMAC sont producteurs de pétrole. La hausse des cours du pétrole ces dernières années a permis à ces pays d'accroître leurs recettes constituées essentiellement des recettes d'exportation du pétrole. Ces différences de performances entre les pays membres de la zone CFA permettent de s'interroger sur la compétitivité au sein de cette zone fortement dotée en ressources naturelles et de l'intérêt de l'ancrage à parité fixe entre le franc CFA et l'euro. Malgré l'ancrage du franc CFA à l'euro, il existe une divergence dans la dynamique des performances économiques et commerciales des deux unions monétaires de la zone CFA. La forte dotation en ressources naturelles et en matières premières incite ces pays à privilégier les échanges bilatéraux avec les pays de la zone euro. Cela les empêche de diversifier leur production et de s'orienter vers plus d'échanges intra régionaux ou le commerce avec d'autres partenaires du Sud et de s'intégrer davantage dans le développement du commerce Sud-Sud. A l'origine, l'ancrage du franc CFA à l'euro était considéré comme avantageux pour les pays de la zone CFA sur le plan économique. Cependant, l'analyse précédente semble relativiser cet avis. Il ne semble pas que cet ancrage monétaire ait été déterminant dans le processus de convergence des compétitivités internationales des pays membres des deux composantes de la zone CFA. Leurs échanges sont limités avec les autres pays notamment émergents qui occupent une part importante dans le commerce mondial. Les pays membres de la zone CFA se sont orientés entre 1998 et 2011 vers un processus de marginalisation sur le marché mondial et leur commerce intra régional est globalement resté faible pendant cette période. Ce constat semble révéler la présomption de l'existence d'un mécanisme structurel contraignant sur les économies de cette zone les empêchant de réaliser les ajustements des déséquilibres internes et externes.

Les différences en termes de compétitivité entre les deux unions monétaires soulèvent des interrogations sur l'intérêt de l'arrimage du franc CFA à l'euro. Un processus de convergence de la compétitivité est à l'œuvre dans le cas de la CEMAC et de divergence prononcée dans le cas de l'UEMOA. Même si dans certains cas ce lien monétaire offre aux pays de la zone CFA des opportunités de

**Figure 3 : Évolution de l'indice synthétique de dispersion des soldes de la balance courante à l'intérieur de l'UEMOA et la CEMAC entre 1998 et 2011 (base 100 : 1998)**



Sources : FMI, calculs des auteurs

recevoir des IDE en provenance de la zone euro et des opportunités de commerce, dans la mesure où il réduit le risque de change, l'analyse montre qu'il n'a pas d'effets en termes de convergence réelle de compétitivité sur ces pays. La convergence observée au sein de la CEMAC et sur l'ensemble de la zone CFA ne relève pas de l'ancrage entre le franc CFA et l'euro, mais d'autres facteurs liés à la spécialisation des pays CFA ainsi qu'aux mesures d'assainissement des dépenses publiques adoptées, des politiques macroéconomiques mises en œuvre et la réduction de la dette suite à l'initiative PPTE<sup>1</sup> euro.

La parité fixe entre l'euro et le franc CFA n'a pas permis aux pays de la zone d'engager les investissements nécessaires pour une spécialisation internationale et l'amélioration de leur structure industrielle. Le taux de change constitue un instrument important d'ajustement pour un pays qui connaît des bouleversements réguliers des termes de l'échange. Les pays de la zone CFA se trouvent dans cette situation car leur économie dépend principalement des matières premières pour lesquelles les cours sont instables sur le marché mondial.

<sup>1</sup> PPTE : Pays pauvres très endettés. Initiative mise en place pour réduire la dette des pays pauvres très endettés.

Devarajan et Rodrik (1991) estiment que la parité fixe entre l'euro et le franc CFA n'a pas permis la maîtrise du taux d'inflation et le maintien des performances économiques et commerciales escomptées par rapport à d'autres pays africains non membres de la zone CFA et ayant le dollar comme monnaie d'ancrage. Quand les échanges commerciaux sont importants entre deux zones monétaires, un régime de taux de change fixe est préférable car le taux de change est moins volatile. Cependant, lorsque la structure du commerce connaît régulièrement des changements, c'est le cas des pays de l'UEMOA et de la CEMAC, la parité fixe n'est plus adaptée pour la stabilité du taux de change effectif nominal (Lonkeng Nguouana, 2012). Ces pays orientent leurs échanges vers les pays émergents notamment la Chine. De plus, la volatilité du taux de change effectif a un impact négatif sur la productivité et la croissance (Aghion et al, 2009). Ce système de change fixe devient insoutenable pour les pays de la zone CFA dans la mesure où leurs économies sont très sensibles à des chocs asymétriques trouvant leur source dans la volatilité des marchés de matières premières. C'est le cas par exemple des producteurs du Burkina Faso qui se trouvent en difficulté face à la baisse des cours du coton relative à la baisse de la demande mondiale du textile.



---

## Conclusion

L'analyse menée dans cet article a montré qu'après plus de treize années de partage de la monnaie unique les membres de l'UEM ont enregistré non pas un processus de convergence réelle mais plutôt un processus de divergence réelle relativement prononcé en termes de leurs compétitivités internationales. L'analyse de l'évolution de l'indice de dispersion des soldes de la balance courante présenté dans cet article est sur ce point sans équivoque. L'euro ne s'est pas accompagné d'une convergence réelle au niveau des compétitivités internationales de ses membres. Dans ces conditions la question de la perte de l'instrument du taux de change est davantage discutée. La crise de la dette dans la zone euro à l'heure actuelle ne permet pas de modérer cette dernière difficulté.

L'analyse similaire menée dans les deux autres unions monétaires reposant sur l'euro que sont la CEMAC et l'UEMOA a présenté des résultats mitigés sur cette question. Ces deux unions monétaires de la zone CFA ne peuvent pas être considérées comme des zones monétaires optimales. L'UEMOA a connu un processus de divergence très prononcé des compétitivités internationales de ses pays membres. La CEMAC a pu enregistrer un processus de convergence des compétitivités internationales de ses membres. Cependant, il semble que la part prépondérante du pétrole dans l'économie des pays de la CEMAC et l'envolée du prix de cette matière première énergétique ait été déterminante dans ce résultat particulier. En ce qui concerne le processus de divergence très prononcé des compétitivités internationales enregistré à l'intérieur de l'UEMOA, celui-ci ne peut pas être considéré comme soutenable à moyen terme. La crise actuelle de la zone euro est l'occasion pour les pays de la zone CFA de s'interroger sur l'intérêt de maintenir l'ancrage avec l'euro. Cette question de l'absence de convergence des compétitivités internationales dans un contexte de rigidité des salaires et des prix

pourrait devenir un élément déterminant de la viabilité de ces unions monétaires à moyen terme.

## Bibliographies

- Aghion P., P. Bacchetta, R. Ranciere & K. Rogoff, (2009), "Exchange rate Volatility and Productivity Growth : The Role of Financial Development" *Journal of Monetary Economics*, 56, pp. 494-513.
- Baldwin R., V. DiNino, L. Fontagné, R. De Santis & D. Taglioni (2008), "Study on the impact of the euro on trade and foreign direct investment", *Economic Papers* 321, European Economy, European Commission.
- Devarajan, Shantayanan & Rodrik, Dani, (1991), "Do the benefits of fixed exchange rates outweigh their costs ? The Franc Zone in Africa", *Policy Research Working Paper*, 777, The World Bank.
- Feldstein M. (1997), "The political economy of the European Economic and Monetary Union : political sources of an economic liability", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), pp. 23-42.
- Kenen P., (1969), "The theory of optimum currency areas", an Elective View in R. McKinnon (1963), "Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 53, pp. 717-725.
- Lonkeng Ngouana, C., (2012), "Exchange Rate Volatility Under Peg : Do Trade Patterns Matter ?", *IMF Working Paper*, WP/12/73.
- McKinnon R. (1962), "Optimum currency areas", *American Economic Review*, 51, pp. 657-665.
- Mundell R.A. (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51, pp. 657-665.
- Rose A. (2000), "One Money, One Market : The Effect of Common Currencies on Trade", *Economic Policy*, Vol. 15, n° 30, pp. 9-35
- Wyplosz C. (1997), "EMU : why and how it might happen", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), pp. 3-22.

---

# L'insoutenable légèreté de l'Union Economique et Monétaire

Valérie Malnati\*

**Les constitutions fragiles ont le plus à craindre de la propagation des virus. En 2012, la zone euro apparaît bien comme la principale victime de la crise, à défaut d'en être à l'origine. D'abord circonscrite aux banques, puis aux dettes souveraines, celle-ci a pris une dimension institutionnelle et politique préoccupante, comme l'illustre la situation en Grèce. Menacée dans son existence même, l'Union économique et monétaire doit pallier un défaut de conception connu depuis l'origine, à savoir l'absence de fédéralisme budgétaire et d'union politique. Une course à étapes entamée en 2010 sur laquelle cet article fait le point.**

La période de turbulences que nous traversons depuis 2008, actuellement symbolisée par la situation grecque, traduit une crise profonde, de nature politique, sur le devenir de l'Union économique et monétaire (UEM) et, par suite, de l'Union européenne (UE). Le grand défi posé par l'euro fut en effet de faire naître la seule monnaie au monde dépourvue d'Etat. Le projet était ambitieux : la construction d'un système économique et monétaire d'abord, la construction politique ensuite. A ce jour, il n'en a rien été car le projet politique européen n'a pas (encore ?) pris corps.

Les dirigeants européens éprouvent ainsi les plus grandes difficultés à élaborer à plusieurs un policy-mix cohérent et efficace dans une zone monétaire qui n'est pas optimale<sup>1</sup>. En particulier, tous les acteurs de la gouvernance européenne n'ont pas mis en œuvre un jeu coopératif en matière de politique budgétaire en dépit des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) récemment complétées par le « Six Pack »<sup>2</sup> puis par le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance

---

<sup>1</sup> Selon la théorie de R. Mundel, une zone monétaire est dite optimale lorsque les facteurs de production (capital et travail) y circulent sans entrave et plus facilement que vis-à-vis de l'extérieur de la zone. A défaut, celle-ci doit être stabilisée par un mécanisme de transfert budgétaire, notamment lorsqu'il s'agit de répondre à des chocs dits 'asymétriques'. Or c'est bien là le défaut de construction de l'UEM. On ne peut en effet envisager une stabilisation automatique avec un budget de l'UE limité à 1,27% du PIB communautaire et par ailleurs exclusivement dédié à des fins autres que l'action contra-cyclique (l'agriculture représente environ 45% du budget UE, et les fonds structurels, environ 1/3 du budget, ne sont pas des instruments de régulation contra-cyclique). Cf. Mundell R. (1961) A Theory of Optimum Currency Areas, The American Economic Review, Vol. 51, No. 4.

\* Docteur en Sciences Economiques

(TSCG) instaurant notamment l'inscription d'une « règle d'or budgétaire » dans chaque Constitution.

Qui plus est, depuis quelques décennies, le lien entre croissance économique et stabilité financière se resserre sous l'effet de la forte expansion du secteur financier par rapport à la sphère réelle. Ainsi, le risque que de graves perturbations du processus d'inter-médiation financière aient des répercussions macroéconomiques s'est accru. Dans les faits, la crise grecque éprouve la réalité de l'évolution de ce modèle européen essentiellement conçu d'un point de vue théorique, ne serait-ce que sur le plan économique et monétaire. Il apparaît notamment que :

1. les **liquidités au sein de l'Eurosystème** sont toujours globalement abondantes mais pas là où elles sont le plus nécessaires et,
2. conséquence directe des mécanismes d'enchaînement propres aux marchés financiers, **la distribution des rôles au sein de la puissance publique**, potentiellement « prêteur en dernier ressort » est déterminante.
3. En d'autres termes, **le devenir de l'euro dépend désormais tout autant, voire**

---

<sup>2</sup> Le 'Six-Pack' (décembre 2011) renvoie aux six actes législatifs destinés à rendre la gouvernance économique plus rigoureuse dans l'UE. Quatre propositions traitent de questions budgétaires, y compris de la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance de l'UE (1996) dans ses volets préventifs et correctifs, tandis que les deux autres portent sur l'identification et la correction effective des déséquilibres macroéconomiques au sein de l'UE et de la zone euro. Voir M. Dévoluy (2012), Un paquet de six bien (trop) ficelé, *Bulletin de l'OPEE*, n°25, pp.17-20 ; D. Broussolle dans ce numéro du Bulletin.

davantage, de l'avenir institutionnel de l'UE que de la croissance de son économie.

### 1. La stabilité financière de l'UE dépend de la conjonction d'un certain nombre de risques

Du risque de crédit portant sur la qualité des actifs financiers - en principe mesuré par les agences de notation - jusqu'au risque de marché et de liquidité portant sur la confiance des agents, la stabilité financière de l'UE repose finalement sur l'attitude de la Banque Centrale Européenne (BCE), prêteur en dernier ressort.

Force est de constater que la crise grecque porte sur ces deux points et que le risque macroéconomique - voire systémique - associé dépend de la « qualité » des bilans bancaires qui permettra, ou non, d'éviter la contagion au marché des actifs réels. Les soldes laissés par une banque sur le compte d'un autre établissement représentent en effet un risque pris sur la solvabilité de la banque (risque de faillite) et sur sa liquidité (incapacité à fournir de la monnaie Banque Centrale). Plus vite les dettes et créances sont compensées, moins se pose la question de liquidité sous le double aspect coût et risque. L'estimation du risque est mis en évidence par l'examen des positions des Banques Centrales Nationales (BCN) inscrites sur leurs comptes TARGET au bilan de la BCE, ou plus exactement au bilan de l'Eurosystème (BCE + BCN).

Concrètement, les créances de l'Eurosystème sur les banques ont régulièrement augmenté depuis septembre 2008 pour atteindre 3 006 Milliards d'euros en mars 2012 (soit 1/3 du PIB de l'UE). Plus précisément, les positions des BCN en mars 2012 montrent que la Grèce a une balance négative de 103,7 Mds d'€<sup>3</sup> tandis que l'Allemagne détient 547 Mds d'€ de créances inscrites sur son compte TARGET 2 au bilan de l'Eurosystème. En cas de défaut d'un pays, chacun des membres de l'Eurosystème encaisse une perte égale à sa contribution au capital de la BCE<sup>4</sup> quelle que

<sup>3</sup> Source : Aggregated balance sheets of monetary financial institutions (MFIs) – Bank of Greece.

<sup>4</sup> Les parts des BCN dans le capital de la BCE sont calculées sur la base d'une clé reflétant la part des différents pays dans la population totale et le PIB de l'UE, ces deux données étant assorties d'une pondération identique. La BCE ajuste ces parts tous les cinq ans et chaque fois qu'un nouveau pays adhère à l'Union européenne. Les ajustements sont opérés sur la base des données fournies par la Commission européenne. Contributions des BCN au capital de la BCE : Allemagne : 27.15 % ; France : 20.39 % ; Italie : 17.92 % ; Espagne : 11.90 % ; Pays-Bas : 5.72 % ; Grèce : 2.82 % ;

TARGET 1 (Trans-european Automated Real-time Gross settlement Express Transfer) est le système de règlement qui compense les engagements et créances des BCN. Il a été mis en place avec la BCE en janvier 1999, sous la forme d'une infrastructure technique décentralisée constituée des systèmes des pays de la Zone euro ; une sorte de fédération des systèmes mis en place par chaque Banque Centrale dans son espace national. En 2007, ce système traitait par jour en moyenne, plus de 360 000 paiements pour un volume de 2 400 Mds d'€. Quelques pays hors Zone euro s'étaient « branchés » dessus. Alors qu'il était initialement conçu pour les échanges de très gros montants, la taille moyenne des opérations ne cessa pas de diminuer. Le système était perçu comme efficace, sûr et économique.

En 2008, TARGET 2 remplace le procédé de première génération et devient le système de paiement dits « de montants élevés » de l'Eurosystème. Sa conception, entièrement nouvelle, est structurée autour d'une unique plate-forme partagée (Single Shared Platform ou SSP) sur laquelle repose la gestion technique des comptes ouverts aux institutions financières sur les livres des BCN participantes. Les relations entre les BCN et leur communauté bancaire demeurent décentralisées. De même que dans TARGET 1, la connexion d'une Banque Centrale et de sa communauté bancaire n'est obligatoire que lorsque le pays concerné est un pays euro.

Le démarrage de TARGET 2 s'est fait dans les conditions les plus risquées : la crise dite des « subprimes » ; le 30 juin 2008, le système enregistrait un record absolu de 566 549 paiements traités. L'effondrement de Lehman Brothers en septembre 2008 et la crise financière qui a suivi ont provoqué une explosion des opérations interbancaires que TARGET 2 a absorbée sans accroc.

soit la position de son compte TARGET 2<sup>5</sup>. Si la Grèce venait à quitter la zone Euro, les pertes pour la France s'élèveraient ainsi à 21.15 Mds d'€. **Ce déséquilibre massif des comptes TARGET démontre combien la Zone euro est un espace d'interdépendances financières** telles que le chacun pour soi n'est

Portugal : 2.51 % ; Autres : 11.59 %.

<sup>5</sup> Conformément à l'article 33 des statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE, les bénéfices et pertes nets de la BCE sont répartis entre les BCN de la zone euro.

---

aucunement la solution à ses problèmes <sup>6</sup>. Il appelle une réponse spécifique ne serait-ce que pour absorber les chocs et renouer avec la croissance tant attendue dans la zone.

Certes, les risques de crise font partie intégrante de l'environnement économique <sup>7</sup>. Il est donc impossible de les éviter, mais il est prioritaire d'être mieux équipé pour les affronter et éviter qu'elles ne se propagent.

## **2. Lors de la conception de la monnaie unique, rien n'a été prévu pour parer à une crise de liquidité ou de solvabilité d'un Etat membre**

On sait pourtant combien, non seulement les canaux de transmission d'une telle crise vers l'économie réelle sont multiples mais aussi que, la plupart du temps, la croissance de l'activité économique est tout d'abord fragilisée par les difficultés bancaires.

Lorsqu'une crise se déclenche, elle affecte en effet directement la qualité des emplois que les banques font de leurs fonds. Celles-ci voient ensuite leurs actifs se dévaloriser aussi vite que le marché et cette dévalorisation constitue une sorte de perte comptable qui diminue la valeur de leurs fonds propres. Dans le rapport qu'il a remis à l'issue de la mission que le Président de la République lui a confié en 2008, René Ricol <sup>8</sup> résume ainsi l'engrenage à la baisse : « (...) lorsque les marchés s'effondrent au point de devenir « illiquides » (...) et que les valeurs de marché diminuent, les banques doivent constater une dévalorisation de leurs actifs et, par voie de conséquence, de leurs fonds propres (...). Un cercle vicieux s'enclenche alors : la vente massive, sans contreparties suffisantes à l'achat, des actifs dévalorisés fait chuter le prix jusqu'à perdre toute référence rationnelle de valeur ». Il importe donc que les banques trouvent du capital supplémentaire pour rester solvables. Mais chercher des fonds propres en émettant des actions se complique lorsque la Bourse est en pleine déprime. Il

---

<sup>6</sup> Jean-Luc Proutat : "Ecowek BNP Parisbas" - 15 mars 2012.

<sup>7</sup> Michel Aglietta : "Instabilité du système financier international", commentaire dans le rapport du CEA n° 14, pp.133-138, 1998.

<sup>8</sup> René Ricol est membre élu depuis 1997 au board de la Fédération Internationale des Experts Comptables (IFAC) qui regroupe les organisations professionnelles de 119 pays à travers le monde. Il en a assuré la présidence de 2002 à 2004. Au cours de son mandat, tirant les enseignements des scandales qui ont perturbé les marchés financiers, il a initié et mis en œuvre avec les régulateurs et les normalisateurs internationaux, une réforme en profondeur de la profession comptable internationale et des pratiques d'audit-« Rapport sur la crise financière » - Présidence de la République, septembre 2008.

arrive un moment où seule la puissance publique peut apporter cet argent.

La **mobilisation de la politique monétaire** est la pratique la plus courante dans le cas où les liquidités viennent à manquer sur le marché ; la Banque Centrale apporte alors un refinancement massif aux banques pour éviter que leur problème d'illiquidité ne se transforme en insolvabilité.

Au sein de l'UEM, la BCE est souvent critiquée pour sa doctrine calée sur l'objectif principal de maintien de la stabilité des prix. Dans la pratique pourtant, elle a souvent assuré ces dernières années la totalité du refinancement des banques en baissant les taux d'intérêt ou en prêtant massivement aux banques qui ne se prêtaient plus entre elles. Le rôle de « prêteur en dernier ressort » (PDR) qu'elle assume ainsi est justifié par les faits puisqu'il consiste à résoudre des problèmes d'illiquidité susceptibles de dégénérer en faillites généralisées. Théoriquement, cette intervention se justifie par le seul souci de restaurer la liquidité dégradée et, dans un souci de solvabilité, les prêts doivent être garantis par des titres apportés par les banques.

Mais comment distinguer les situations d'illiquidité des cas de d'insolvabilité ?

Régulièrement, dans la période récente, la littérature économique s'est demandée qui pourrait constituer le PDR au niveau international. En d'autres termes, à qui incombe la responsabilité d'éviter une crise de liquidité entraînant une embolie générale des systèmes bancaires de plusieurs pays ? Ces questions trouvent, à chaque crise, des réponses au cas par cas. A l'automne 2008, le rôle de PDR a été assumé par la Fed, la Banque d'Angleterre et la BCE qui, à plusieurs reprises, ont coordonné leurs interventions soit en baissant leurs taux, soit en apportant des refinancements massifs. « Elles ont eu l'intelligence de se constituer en club de pseudo-prêteur international de dernier ressort » résume Michel Aglietta dans « *La Crise* » (Michalon, 2008).

Face à une crise financière, un autre remède passe par **l'utilisation de la politique budgétaire**. Ce soutien des finances publiques à l'activité réelle, d'abord limité aux effets directs de la crise, devient de plus en plus large à mesure qu'elle se généralise et l'Etat peut être amené à agir comme « financeur en dernier ressort » des banques. Ainsi, le 23 avril 2010, la Grèce requiert l'aide de l'UEM et du FMI pour pallier son

---

insolvabilité. Deux mécanismes sont mis en place par les chefs d'Etats et de Gouvernement de la Zone euro en contrepartie d'une série de mesures dont l'application sera étroitement surveillée par les bailleurs de fonds <sup>9</sup> :

- un plan de soutien composé pour 80 Mds d'€ de prêts bilatéraux (dont 16,8 Mds d'€ à la charge de la France) consentis par les États membres et pour 30 Mds d'€ de prêts accordés par le FMI ;
- la création pour 3 ans d'un Fonds européen de Stabilité Financière (FESF) doté d'une capacité de prêt de 440 Mds d'€ et dont les ressources sont garanties par les États membres de la Zone euro.
- A cela s'ajoutent les moyens du Mécanisme Européen de Stabilité Financière (MESF), géré par la Commission européenne, qui peut emprunter jusqu'à 60 Mds d'€ sur les marchés avec la garantie du budget de l'UE et dispose de 250 Mds d'€ provenant du FMI. Ce qui donne une capacité d'intervention totale de 750 Mds d'€.

En créant le FESF, les pays européens ont donc exercé une garantie réciproque de leur dette publique, mais pour que ces pays soient malgré tout incités à assainir leurs finances publiques, il faut d'urgence **définir un mode de gouvernance spécifique, servi par une architecture institutionnelle cohérente reconnaissant le besoin d'un véritable partage de souveraineté de la Zone euro.**

Chiffrer le coût d'une crise telle que celle de la Grèce pour les finances publiques des États membres est un exercice extrêmement difficile. Ce que l'on sait en revanche, c'est qu'en ajoutant les prêts bancaires, ceux des BCN et de la BCE, on atteint une créance théorique de 300 Mds d'€. Comment, au-delà de cette somme, évaluer les conséquences réelles pour l'économie européenne de la faillite d'un Etat membre de l'UEM et y faire face ?

Une union monétaire a besoin de règles clairement définies concernant le PDR. Sinon les paniques bancaires et du crédit sont inévitables ; cet argument ne s'appliquant pas seulement aux banques, mais aussi aux Etats.

L'aggravation de la crise grecque et les risques de contagion qu'elle suscite ont incité les chefs d'Etats et de Gouvernement de l'UE à envisager une réponse *ad hoc*, l'union bancaire portée par Michel Barnier,

---

<sup>9</sup> Philippe Ricard, « L'Europe répond aux marchés par une riposte massive » - Le Monde, 11 mai 2010.

commissaire européen au marché intérieur. Il s'agit de décorréliser les bilans des banques de ceux des Etats pour que les crises de dettes ne se transforment pas en crises bancaires, et cela sans passer par une monétisation des dettes par la BCE, interdite par les traités <sup>10</sup>. En d'autres termes, en transférant à un niveau supranational la responsabilité du contrôle bancaire et, le cas échéant, de leur renflouement. Cette nouvelle formule de partage des risques plaide pour une solidarité budgétaire, comme une condition suffisante accompagnant la nécessaire discipline budgétaire des Etats européens. « L'union bancaire suppose d'avoir une ressource budgétaire commune – un fonds européen, une recette fiscale – pour régler les crises bancaires. Elle pourrait constituer en cela une étape importante vers l'union budgétaire » <sup>11</sup>.

### **3. Au total, les Conseils européens successifs des 6 derniers mois ont montré combien la volonté de mener de front l'assainissement des finances publiques avec le maintien de la stabilité financière de l'UE devait s'accompagner d'un processus d'intégration renforcé**

Cette montée en puissance de la solidarité financière des Etats se manifeste notamment par l'installation pérenne dans la Zone euro d'un instrument tel que le Mécanisme Européen de Stabilité (MES). Celui-ci devrait entrer en vigueur en juillet 2012 et, contrairement au FESF, il repose sur une structure de capital propre de 80 Mds d'€ souscrite par les membres de l'UEM - selon une clé de contribution fondée sur leur part dans le capital de la BCE <sup>12</sup> – et d'un capital callable de 620 Mds d'€. Il disposera d'une capacité initiale de prêt de 500 Mds d'€.

Pour autant, tant que les politiques budgétaires resteront décentralisées, il est exclu d'aller plus loin et de mettre en commun des garanties pour les obligations des Etats. Dans ces conditions, la sincérité des comptes publics est un préalable absolu aux urgentes réformes institutionnelles de l'UE <sup>13</sup> :

---

<sup>10</sup> V. Malnati (2008), Le traité de Lisbonne : un traité modificatif porteur d'une réforme institutionnelle... et politique ?, *Bulletin de l'OPEE*, n°18.

<sup>11</sup> Jean Pisani-Ferry : « La Commission européenne soutient officiellement l'idée d'une union bancaire » - Le Monde, 1er juin 2012.

<sup>12</sup> Les dotations initiales des Etats seront traitées comme une prise de participation, ce qui implique qu'elles auront un impact sur le niveau de la dette publique brute des pays, mais pas sur leur déficit public.

<sup>13</sup> Jean Arthuis : « Avenir de la zone euro : propositions pour l'intégration politique » - Questions d'Europe n°232 – Fondation Robert Schuman, 12 mars 2012.

- 
- L'union budgétaire tout d'abord, qui pourrait démarrer par le contrôle en amont des budgets nationaux et la nomination d'un ministre de l'économie et des finances de l'UE.

Il serait chargé de la surveillance renforcée des politiques économiques et budgétaires des Etats membres dans le cadre du Semestre européen <sup>14</sup> et des procédures de coordination des politiques économiques (surveillance des déséquilibres macroéconomiques - et pas seulement des positions budgétaires - assortie de sanctions). L'institutionnalisation de l'Eurogroupe est un corollaire indissociable à cette nomination puisque le ministre de l'économie et des finances en assumerait la présidence en même temps que celle de l'EcoFin. Il aurait également pour mission de gérer un programme de consolidation budgétaire pour l'UE et de s'assurer que celui-ci soit accompagné par un calendrier de réformes structurelles. Parallèlement, il conviendrait d'ailleurs que la Commission soit chargée de revoir les conditions d'attribution des fonds structurels européens et leur impact sur les finances publiques locales, évitant ainsi qu'ils ne deviennent parfois des activateurs de dépenses publiques improductives.

- Conjointement avec le Président de la Commission européenne, le ministre de l'Economie et des finances de l'UE pourrait piloter une politique de relance européenne.

Afin de relancer la croissance, l'exécutif

---

<sup>14</sup> Processus qui consiste à coordonner ex ante les politiques économiques et budgétaires de la zone euro, en lien avec le PSC et la stratégie Europe 2020. Il a été lancé le 12 janvier 2011.

européen a en effet récemment proposé aux pays de l'UE de réserver une enveloppe de 50 milliards d'euros dans le prochain budget pluriannuel de l'UE (2014-2020) actuellement en négociation. Augmenter le volume de cette enveloppe permettrait de cofinancer des projets d'infrastructure considérés comme stratégiques en encourageant, via un effet de levier, le secteur privé à investir. Le Programme des Investissements d'Avenir français sera, à cet égard sans aucun doute un modèle à suivre...

Bien sûr, cette proposition a peu de chance de franchir la barrière de l'unanimité exigée pour une telle modification institutionnelle. Les opinions publiques n'accepteraient en effet, peut-être, cet abandon de souveraineté que si elles étaient assurées d'obtenir en échange l'assurance d'un contrôle démocratique sur l'exécutif européen. Plusieurs solutions à cela : l'institution d'une Commission de surveillance économique et financière (de caractère permanent, composée de députés européens et de parlementaires nationaux), l'élection du président de la Commission européenne par le Parlement, voire celle du Président du Conseil européen au suffrage universel direct... ?!

Quoi qu'il en soit, le devenir de la monnaie unique requiert sans plus attendre une vision politique audacieuse !

« L'avenir, disait St Exupéry, n'est jamais que du présent à mettre en ordre, il n'y a pas à le prévoir, mais à le permettre <sup>15</sup> ».

---

<sup>15</sup> Antoine de Saint-Exupéry, *Citadelle*, éd. Gallimard, coll. NRF, 1948, chap. LVI, p. 167.

---

# Une cartographie des régions et villes européennes au début de la crise

René Kahn\*

**Plusieurs rapports et documents concernant les régions et la politique régionale (en particulier le septième rapport d'étape et l'annuaire régional Eurostat 2011) sont mis à la disposition des chercheurs et du public par la Commission européenne. Ils révèlent les orientations futures de la politique régionale européenne et permettent de faire le point sur la situation actuelle des régions. Certains de ces documents, que l'on peut croiser avec une analyse de la situation financière des collectivités locales montrent clairement l'émergence de nouvelles disparités et l'apparition de nouvelles fractures territoriales nord-sud, est-ouest comme au cœur de l'Europe. Ces fractures sont provoquées par des divergences, entre des situations nationales et plus encore régionales, qu'une intégration européenne insuffisante ne parvient plus à compenser.**

## **Des régions pour prolonger la stratégie Europe 2020.**

Ne réunissant pas des moyens et instruments nécessaires pour engager une véritable politique économique conjoncturelle et structurelle, l'Europe dispose cependant d'un terrain d'action économique avec les régions. Il est désormais clair que la politique régionale européenne (dite politique de cohésion économique, sociale et territoriale) s'inscrit dans le droit fil de la stratégie « Europe 2020 » visant à restaurer en Europe une croissance « *intelligente, durable et inclusive* ». Cette stratégie compte sur la mobilisation de l'intelligence au profit de l'économie (formation, recherche, innovation, créativité) pour retrouver la croissance. Elle fait également l'hypothèse que les politiques de développement du capital humain peuvent être en partie déconcentrées et décentralisées et rappelle que les processus d'innovation sont souvent territorialisés. Il y est réaffirmé que : « *La politique de cohésion constitue un mécanisme clé pour la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020* ». Les régions et d'une manière générale les territoires infranationaux sont reconnus comme des échelons efficaces pour la mise en œuvre des politiques publiques qui prolongent cette stratégie. Cela signifie que les régions et les villes, à travers les programmes nationaux de réforme (PNR) et grâce aux mécanismes de la gouvernance et

de l'organisation économique territoriale (clusters, pôles et métropoles) sont pleinement enrôlées dans un projet général de restauration de la compétitivité européenne.

Cela implique également une approche nouvelle des objectifs de la politique régionale européenne. Il ne s'agit plus de lutter comme cela se faisait jusqu'en 2004 contre les fortes concentrations spatiales d'activités et de spécialités en poursuivant un objectif classique de développement homogène et de convergence des niveaux de développement. Les institutions européennes distinguent les bonnes concentrations spatiales dont les vertus sont désormais reconnues (à ce titre les agglomérations urbaines sont réhabilitées) des mauvaises : poches de difficultés et de sous-développement. L'objectif est aujourd'hui davantage de combattre les phénomènes de concentration spatiale de la pauvreté et de l'exclusion. Pour ce faire il s'agit, avec le concours des autorités nationales et régionales, de partir de la situation de chacune des régions, de prendre en compte de façon précise ses forces et faiblesses et d'appliquer les principaux enseignements de la théorie du capital humain en misant sur les ressorts de l'éducation, de la recherche et de l'innovation. Il est donc préconisé, tout à la fois, à l'échelle régionale ou locale, d'augmenter la proportion des diplômés de l'enseignement supérieur, de diminuer la proportion de jeunes quittant prématurément

---

\* Université de Strasbourg (BETA)

---

l'école, d'encourager l'innovation sous toutes ses formes (pas seulement dans les domaines scientifiques et technologiques), d'activer les mécanismes de l'inclusion et de satisfaire les impératifs de la croissance durable.

### **De nouveaux indicateurs et une cartographie précise pour des politiques plus ciblées**

L'Europe est dotée d'un appareil statistique (SEC/EUROSTAT/DG REGIO /ORATE) très complet qui fait honneur aux européens. Si pour l'essentiel le cadre analytique de cet appareil statistique est conçu pour fournir un ensemble d'agrégats qui autorisent des comparaisons entre les économies nationales, il comporte également un grand nombre de données régionalisées, ce qui permet non seulement d'établir un bilan périodique de la politique de cohésion, de la situation de la cohésion économique sociale et territoriale de l'Union, mais également de caractériser de plus en plus finement chaque région. En outre, cet appareil statistique est complété par de nombreuses études ponctuelles commandées par la Commission européenne à des instituts d'analyse économique et économétrique portant sur toutes sortes de sujets comme la compétitivité régionale, les dépenses régionales de développement, l'impact de la globalisation sur les régions, le stock régional de capital, etc.(1) C'est ainsi que grâce à une batterie d'indicateurs synthétiques, les documents périodiquement réactualisés de la Direction Générale de la politique régionale, complétés par les travaux du réseau ORATE et de nombreux instituts de recherche, permettent de mesurer les performances de chacune des 269 régions NUTS 2 ou 1291 régions NUTS 3(2), de mesurer l'impact sur les régions des évolutions technologiques et climatiques, d'apprécier leurs dotations en facteurs, leurs forces et faiblesses socio-économiques, de quantifier les risques qu'elles encourent et désormais d'assigner à chacune des objectifs socio-économiques précis tant par rapport aux objectifs d'Europe 2020 que par rapport aux objectifs nationaux en prenant en compte les capacités des régions elles-mêmes. Par exemple, la totalité des régions de l'Europe de l'est et du Portugal ainsi que certaines régions du sud de l'Espagne (Estrémadure, Castille), apparaissent comme étant très vulnérables à la mondialisation, le nord-est de l'Allemagne, soumis à un processus de vieillissement démographique sans capacité d'adaptations suffisante, la Wallonie en

situation de forte vulnérabilité énergétique et risque d'appauvrissement. D'autres régions européennes comme la Picardie, le Languedoc-Roussillon, l'Irlande du Nord, le nord-ouest et le sud de l'Italie, l'est de la Roumanie, parmi d'autres, présentent un écart significatif de décrochage scolaire des 18-24 ans, alors que l'exposition régionale au changement climatique est jugée maximale en Frise et Hollande du nord (*Regional challenges in the perspective of 2020* ; « Régions 2020 » *Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE* ; *Septième rapport d'étape* et *Cinquième rapport sur la cohésion économique sociale et territoriale*). Les mesures prises dans le cadre de la nouvelle politique de cohésion s'attacheront à remédier à ces singularités régionales.

### **Les métropoles à l'honneur**

La nouvelle stratégie européenne de développement régional, en rupture avec la politique traditionnelle de cohésion qui visait à réduire les effets de concentration spatiale et à répartir de manière plus homogène les facteurs de développement, mise aujourd'hui plus fortement sur les agglomérations urbaines et les grandes métropoles. Le dilemme longtemps entretenu entre l'objectif d'un espace européen caractérisé par un développement homogène et les effets positifs attendus de la concentration géographique des populations et des activités est maintenant tranché. La politique régionale européenne qui continue d'œuvrer en faveur de la convergence régionale (les régions de convergence et de transitions absorbent l'essentiel des fonds structurels) semble dans le même temps opter pour le renforcement de l'avantage métropolitain : villes globales (*global cities*), aires métropolitaines européennes de forte croissance (*Metropolitan European Growth Areas - MEGAs*) et « zones urbaines élargies ». Les métropoles dont le niveau de productivité est supérieur de 50 % à celui du reste des pays ainsi que les agglomérations de 200 000 à 3 millions d'habitants ne sont pas simplement identifiées comme des espaces de diversité, de déconcentration géographique de populations, d'activités et des creusets d'interactions économiques. Dans une conception où le territoire devient un méta-système productif (où l'économie compétitive apparaît comme la première des fonctions sociétales avant les fonctions résidentielles de proximité), l'accent est mis sur la capacité des villes européennes à prendre des initiatives, à



---

mobiliser des nombreuses ressources humaines matérielles et immatérielles, à interagir avec d'autres espaces, d'autres ressources, à redevenir des acteurs à part entière lorsque la contrainte d'État se desserre, comme du temps des cités-États. Les objectifs de l'UE pour 2020 sont ambitieux : retrouver la croissance, résorber le chômage, réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion, alors même que les villes, dans les États-membres les plus développés, sont structurellement moins inclusives (au sens où elles écartent certaines populations des possibilités d'emploi) et qu'avec la crise de nouvelles fractures territoriales apparaissent. Il n'est pas certain que l'individuation des stratégies urbaines et régionales contribue véritablement au renforcement de la cohésion territoriale en Europe. Des régions voient leurs performances et leur rayonnement s'accroître, d'autres au contraire sont en situation de décrochage.

### **L'installation des nouvelles fractures territoriales au cœur de l'Europe**

Plusieurs documents révèlent une dynamique des économies nationales et régionales préoccupante. En effet, des problèmes socio-économiques habituellement concentrés dans les pays périphériques de l'UE ou récemment intégrés à l'Union européenne depuis 2004 et 2007 (pays de la cohésion) continuent d'y sévir mais ils concernent désormais également un certain nombre de pays et de régions qui se situent au cœur de l'Europe réputée riche et dynamique. La cartographie générale des régions vulnérables aux risques comme celles des performances économiques (par exemple la carte du taux de chômage en 2009 dans les régions - niveau NUTS 3- ; la carte de la productivité du travail en 2007, celle de l'indice synthétique du potentiel d'innovation en 2008 ou celle de la compétitivité en 2010 - niveau NUTS 2) montrent comme l'on peut s'y attendre que les régions de la dorsale européenne restent largement privilégiées. Cependant cette dorsale elle-même tend à se fracturer : quelques régions centrales (nord de la France, Wallonie, Ruhr) présentent un taux de chômage supérieur à 12%. Plusieurs régions du Land Rhénanie Palatinat ainsi que la Sarre constituent du point de vue de l'innovation, de la compétitivité et de la productivité du travail, une zone de moindre performance. De façon analogue la carte 2009 du risque de pauvreté et d'exclusion montre que ce risque

concerne désormais entre 19 et 25 % de la population totale du Royaume Uni, de l'Allemagne et du Portugal. Corrélativement des problèmes démographiques (faiblesse structurelle du taux de croissance naturel) affectent l'Allemagne du nord et de l'ouest, l'ouest de l'Espagne et de la France. Du fait d'une exposition multi-scalaire aux risques (sociaux, énergétiques, démographiques, économiques, climatiques, etc.) la fracture est multidimensionnelle et concerne, selon les thèmes considérés, des régions différentes (cf. ÖIR, *Regional challenges in perspective of 2020*).

Une simulation de l'éligibilité aux fonds structurels pour la période 2014-2020, basée sur le PIB par habitant (Politique de cohésion 2014-2020, p.16), révèle une situation nouvelle : une vingtaine de régions dans plusieurs pays du cœur de l'Europe ont aujourd'hui un PIB par habitant compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire et passent ainsi du statut de régions de la compétitivité régionale et emploi (régions CRE sur la carte des fonds structurel 2007-2013) à celui de régions « en transition » pour la période : 2014-2020. Des cartes complémentaires annexées au septième rapport d'étape, portant sur le PIB par habitant en 2008 et la variation de cet indicateur de richesse sur la période 2000-2008 montre l'amorce d'une détérioration de certaines régions de la dorsale européenne (nord de l'Italie, est de la France, Belgique wallonne, sud de l'Angleterre). Cet affaiblissement dans ce qui a toujours constitué depuis les débuts de la construction européenne, le socle puissant de l'Europe de la centralité ne traduit pas seulement l'impact de la crise économique et financière mondiale sur certaines régions fragilisées, il dénote une fragilité structurelle du territoire européen.

### **Le retour du cadre national**

Un autre phénomène mérite d'être souligné. Il concerne le maintien ou parfois même le retour des régions dans la *trend* de l'économie nationale mais également la suprématie nationale pour les données extra-économiques. C'est le cas lorsque les performances économiques relèvent de la législation nationale (le coût du travail, la part du revenu disponible des ménages dans le revenu primaire, le taux d'emploi, le risque de pauvreté ou d'exclusion). Ce phénomène est visible pour certaines données structurelles, par exemple le niveau

---

d'éducation des 15-24 ans (*Regional yearbook EUROSTAT 2011*, Education, p.63) ou l'état de santé des populations. C'est également vrai pour certaines variables conjoncturelles comme la variation du taux de chômage en 2009 par rapport à celui de 2005, la part du chômage de longue durée, la part du chômage des jeunes (*Regional yearbook EUROSTAT 2011*, Labour market, p.41-43) ou encore, à l'exception des régions capitales, du PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat. L'hétérogénéité est davantage européenne que nationale. Cette cartographie tend à montrer la persistance au début de la crise d'une certaine homogénéité nationale et le maintien d'une forte hétérogénéité de l'espace européen, en dépit d'un fort degré d'intégration économique. Il y a cependant des domaines où l'hétérogénéité régionale reste encore très forte y compris dans chaque espace national, c'est notamment le cas pour la science, la technologie et l'innovation où les phénomènes de polarisation, de concentration et de spécialisation s'accroissent (intensité régionale de la R & D ; part des chercheurs dans l'emploi total, nombre de brevets déposés à l'Office européen des brevets (*Regional yearbook EUROSTAT 2011*, Science technology and innovation)).

### **L'approche régionale montre les effets de la crise et les carences européennes d'intégration économique et politique**

Les territoires infranationaux européens se trouvent depuis le début de la crise économique et financière de 2008 dans une situation paradoxale : alors même qu'ils étaient porteurs d'un modèle économique et social européen fondé sur des traditions, des spécificités régionales et locales, et des inégalités de développement corrigées par des mécanismes nationaux et européens de péréquation, ils sont aujourd'hui invités à entrer dans une concurrence mondiale qu'il leur faut affronter presque directement. Politiquement marginalisés dans la poursuite du processus de déconstruction européenne, repris en main par les États et désormais engagés dans une nouvelle phase de libéralisation, les régions sont toutefois enrôlées par les institutions européennes pour atteindre un objectif général de renforcement de la compétitivité européenne à partir du

territoire. Cette nouvelle mission des régions les place dans une situation de concurrence généralisée et s'accompagne d'une modification sensible des situations, d'une évolution des positions relatives et des dynamiques régionales déjà visibles sur les documents cartographiques disponibles. Il sera intéressant de revisiter cette cartographie de l'Europe (à l'échelle NUTS 2 et NUTS 3) lorsqu'on pourra enregistrer les effets d'une crise durable qui marque en profondeur la géographie économique européenne.

### **Références bibliographiques & sites**

DIDELON Clarisse, RICHARD Yann & VAN HAMME Gilles, (2011), *Le territoire européen*, PUF, Paris

HALBERT Ludovic, (2010), *L'avantage métropolitain*, PUF, Paris

KAHN René & RUGRAFF Eric (2011), « *Une nouvelle géographie territoriale du modèle économique et social européen* » in DEVOLUY Michel & KOENIG Gilbert (dir.), *L'Europe économique et sociale. Singularités, doutes et perspectives*, PUF, Strasbourg, pp. 251-276.

LE GALES Patrick, (2011), *Le retour des villes européennes*, Sciences PO. Les Presses

ROBERT Jacques (2011), *Le territoire européen. Des racines aux enjeux globaux*, ILV Edition.

\*\*\*\*

Le site inforegio comportant les études les plus récentes  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy...](http://ec.europa.eu/regional_policy...)

La dimension urbaine et régionale de la stratégie Europe 2020, Septième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy...](http://ec.europa.eu/regional_policy...)

Eurostat Regional yearbook 2011 et version française 2010 de l'annuaire régional  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/po...>  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/po...>

Politique de cohésion 2014-2020. Investir dans la croissance et l'emploi  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy...](http://ec.europa.eu/regional_policy...)

Rapports préparatoires à la politique de cohésion  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy...](http://ec.europa.eu/regional_policy...)

---

# Diversité et évolution de la syndicalisation en Europe

Isabelle Terraz\*, Magali Jaoul-Grammare\*\*

**Le dialogue social est présenté comme une composante importante du « modèle social européen ». Nous rappelons que les syndicats en Europe sont nés hétérogènes et qu'ils restent encore fortement différents d'un pays à l'autre. Par ailleurs, la baisse de l'implication syndicale pose question sur le devenir du dialogue social en Europe et sur la capacité des salariés à faire entendre leur voix dans la crise.**

La crise des finances publiques de la zone euro a rappelé les spécificités européennes en matière de politiques économiques et de gouvernance mais elle a également relancé le débat sur la viabilité du modèle social européen (MSE). Dans un contexte de dette publique élevée et de réduction des déficits publics, de nombreuses personnes s'interrogent en effet sur la viabilité de ce modèle. La Commission européenne appelle à des réformes structurelles, que ce soit dans le cadre de la stratégie « Initiative Europe 2020 » ou du « semestre européen » pour diminuer l'endettement public et pour rendre les économies plus flexibles en vue de s'adapter aux défis posés par l'économie de la connaissance, le vieillissement de la population et la globalisation.

En quoi consiste ce modèle social européen ? Lors du sommet de Nice de 2000, il était défini comme étant « *caractérisé en particulier par des systèmes de protection sociale de haut niveau, par l'importance du dialogue social, et par des services d'intérêt général* <sup>1</sup> ». Dans les conclusions du Conseil européen de Barcelone de 2002, il est précisé

dialogue social apparaît donc comme une composante majeure de ce modèle et sous-entend que les syndicats seraient plus présents en Europe que dans les autres pays industrialisés. En effet, le syndicalisme tel que nous le connaissons de nos jours, défini comme '*une association continue de salariés ayant pour fins le maintien ou l'amélioration de leurs conditions d'emploi*' (Webb et Webb, 1894) naît avec la Révolution Industrielle qui va d'une part, amener une concentration ouvrière et d'autre part, modifier les mentalités et les législations. Il se développera ensuite dans une Europe de tradition ouvrière.

Sans vouloir retracer l'ensemble des spécificités et des complexités du dialogue social européen, il s'agira ici de dresser un rapide panorama de la place des syndicats dans l'Europe des quinze. Nous discuterons ensuite de l'évolution du taux de syndicalisation depuis la seconde guerre mondiale et de son avenir dans la crise.

## La représentation syndicale en Europe

**Tableau 1. Le paysage syndical dans les pays industrialisés**

	Taux de syndicalisation	Taux de couverture syndicale
Europe – 15	34,6%	73,4
Etats-Unis	11,4%	13,1
Japon	18,4%	16,0

Source : OCDE(2011), ICTWSS version 3, mai 2011.

qu'il est « *fondé sur une économie performante, un niveau élevé de protection sociale, d'éducation et le dialogue social* <sup>2</sup> ». Au-delà de la dimension protection sociale, le

<sup>1</sup> Sommet de Nice, décembre 2000 [http://www.euro-parl.europa.eu/summits/nice2\\_fr.htm](http://www.euro-parl.europa.eu/summits/nice2_fr.htm)

<sup>2</sup> Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 (Conclusions de la Présidence (2002)) [http://ue.eu.int/ue-Docs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf](http://ue.eu.int/ue-Docs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf)

\* Maître de conférences, Université de Strasbourg, BETA

\*\*Chargée de recherche au CNRS, BETA.

En 2011, les organisations de défense des travailleurs sont plus représentées en Europe qu'aux États-Unis et au Japon à la fois, en termes de taux de syndicalisation, soit le pourcentage de salariés membres d'un syndicat, et de taux de couverture, soit la proportion de salariés couverts par des dispositions négociées (Tableau 1). Ces deux

taux apportent une vision complémentaire des syndicats : l'un mesure le degré de participation au mouvement, et l'autre permet de voir si les conventions négociées couvrent une proportion plus ou moins importante de salariés<sup>3</sup>.

Mais dans le domaine des relations industrielles comme celui de la protection sociale, il existe des modèles européens plutôt qu'un unique modèle européen (Terraz 2011). Si l'on replace les institutions syndicales dans une perspective historique, on note que les mouvements syndicaux se différencient dès leur naissance, au 19<sup>ème</sup> siècle.

La littérature a coutume d'identifier trois formes originelles de syndicalisme (Sagnes 1995, Régin et Wolikow 2002) :

- le modèle britannique (modèle unioniste travailliste),
- le modèle allemand (modèle centraliste social-démocrate)
- le modèle français (syndicalisme d'action directe).

En Allemagne comme en Grande-Bretagne, le mouvement syndical est reconnu assez tôt et

entretient un lien fort avec le parti socialiste<sup>4</sup>. Ces deux formes de syndicalisme ont en commun de défendre les conditions de vie des travailleurs plus que de revendiquer un modèle de société. Dans ce sens, ces syndicats sont qualifiés de réformistes. Le syndicalisme français, quant à lui, se développera en parallèle avec le mouvement politique ouvrier et entretiendra des relations conflictuelles avec lui. Il comporte à l'origine une forte dimension idéologique et se pose rapidement en opposition frontale au système capitaliste. Il se rattache en ce sens au syndicalisme révolutionnaire (Sagnes 1995). Parallèlement aux organisations syndicales proches des mouvements ouvriers, un syndicalisme catholique<sup>5</sup> apparaît avec plus ou moins de succès et se développe, dans le sud de l'Europe, en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne (Wolikow 2002). A l'instar du modèle réformiste, il revendique des améliorations des conditions de vie ouvrière plus que le changement du mode de production capitaliste. Le mouvement syndical apparaît donc multiple et hétérogène. Il est laïc ou confessionnel, réformiste ou révolutionnaire.

**Tableau 2. Dialogue social dans les pays européens**

	Taux de Syndicalisation	Taux de Couverture	Coordination	Centralisation
<i>Modèle nordique</i>				
Danemark	67,4	<b>80</b>	3	2
Finlande	70	<b>90</b>	3	2,5
Suède	68,9	<b>91</b>	3	3
<i>Modèle continental</i>				
Allemagne	18,6	<b>62</b>	4	3
Autriche	28,1	99	4	2
Belgique	52	<b>96</b>	4	4
France	<b>7,6</b>	<b>90</b>	2	2
Luxembourg	<b>37,3</b>	<b>58</b>	2	2
Pays-Bas	<b>19</b>	<b>82,3</b>	4	2
<i>Modèle anglo-saxon</i>				
Irlande	<b>36,6</b>	<b>44</b>	2	1
Royaume-Uni	<b>27,5</b>	46,6	1	1
<i>Modèle méditerranéen</i>				
Espagne	<b>15,9</b>	<b>84,5</b>	4	3
Grèce	<b>24</b>	<b>65</b>	4	3
Italie	35,1	<b>80</b>	4	2
Portugal	19,3	<b>45</b>	3	2

Source : ICTWSS Database 2010. En gras: dernière année disponible (2008 ou 2009). *Centralisation* : 5 = national ou centralisé, 4 = national + sectoriel ou local, 3 = sectoriel (industrie), 2 = sectoriel + local, 1 = local. *Coordination* : de 1 (pas de coordination) à 5 (forte coordination).

<sup>3</sup> On pourrait ajouter que l'influence des syndicats dépend également de leurs résultats aux élections professionnelles. Nous ne retenons pas ce dernier point par la suite mais l'approche, traditionnellement présentée dans la littérature, des taux de syndicalisation et de couverture.

<sup>4</sup> La différence entre ces deux modèles réside dans le fait que le syndicalisme précède le mouvement politique en Grande-Bretagne tandis que c'est l'inverse en Allemagne.

<sup>5</sup> Le syndicalisme catholique va prendre son essor suite à l'encyclique papale « Rerum Novarum » de 1891 souhaitant que la défense des ouvriers ne soit pas l'apanage du mouvement socialiste.

---

Cette diversité des mouvements syndicaux subsiste encore aujourd'hui. Un panorama des pays de l'Europe des quinze montre l'hétérogénéité des relations industrielles actuellement en Europe (Tableau 2). Si l'on reprend la typologie d'Esping-Andersen <sup>6</sup> (1990,1999) qui distinguait quatre modèles sociaux, on peut noter qu'un syndicalisme unifié et réformiste domine dans les pays nordiques où, d'ailleurs, il couvre une large part de la population en emploi. La forte adhésion syndicale s'explique en partie par le fait que les syndicats gèrent et, dans une certaine mesure, conditionnent l'accès au système d'indemnisation chômage dans ces pays dits du système de Gand <sup>7</sup>. La Belgique se rattache à ce premier modèle de syndicalisme.

A l'opposé, l'implication syndicale est plus faible dans les pays anglo-saxons et le taux de couverture est de loin inférieur à celui des autres pays européens. Autre particularité de ce modèle, la négociation s'y déroule essentiellement au niveau de l'entreprise et non pas à un niveau supérieur comme dans les autres pays.

Enfin, le syndicalisme est pluriel et politisé en France comme dans les pays méditerranéens. L'encadrement législatif et réglementaire y est important, cause ou conséquence d'un dialogue social plus tendu.

Dans ce panorama, les pays continentaux (excepté la Belgique et la France) occupent une position intermédiaire. Les syndicats y sont plutôt d'essence réformiste et les taux de syndicalisation se situent dans la moyenne européenne.

En italique : dernière année disponible (2008 ou 2009). Centralisation : 5 = national ou centralisé, 4 = national + sectoriel ou local, 3 = sectoriel (industrie), 2 = sectoriel + local, 1 = local. Coordination : de 1 (pas de coordination) à 5 (forte coordination).

Le paysage syndical européen apparaît alors diversifié et contrasté, contingent de l'évolution politique, sociale et économique de chaque pays.

### **De l'apogée au déclin de l'implication syndicale**

---

<sup>6</sup> Esping-Andersen (1990,1999) identifie quatre types de modèles sociaux en Europe : le modèle nordique, le modèle continental, le modèle anglo-saxon et le modèle méditerranéen.

<sup>7</sup> Le système de Gand est présent en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Suède. Son nom vient de la ville belge qui a introduit la première un fonds d'allocations chômage géré par les syndicats.

Au cours des cinquante dernières années, la composante dialogue social « du » modèle social européen ou « des » modèles sociaux européens a connu de profondes mutations. Après une période faste du syndicalisme durant les trente glorieuses, période d'ailleurs parfois qualifiée « d'apogée du syndicalisme <sup>8</sup> », le « syndicalisme » est en crise dans de nombreux pays. Ainsi, les taux de syndicalisation régressent (Visser 2006, OCDE 2004, Checci et Lucifora 2002) tandis que les négociations sont de plus en plus décentralisées.

Durant les trente glorieuses, les taux de syndicalisation, quoique divers, ont culminé à des niveaux plutôt élevés. L'expansion économique, la hausse de productivité ainsi que les changements sociaux qui accompagnent cette période ont constitué des conditions favorables au développement du syndicalisme (Sagnes 1995, p. 286).

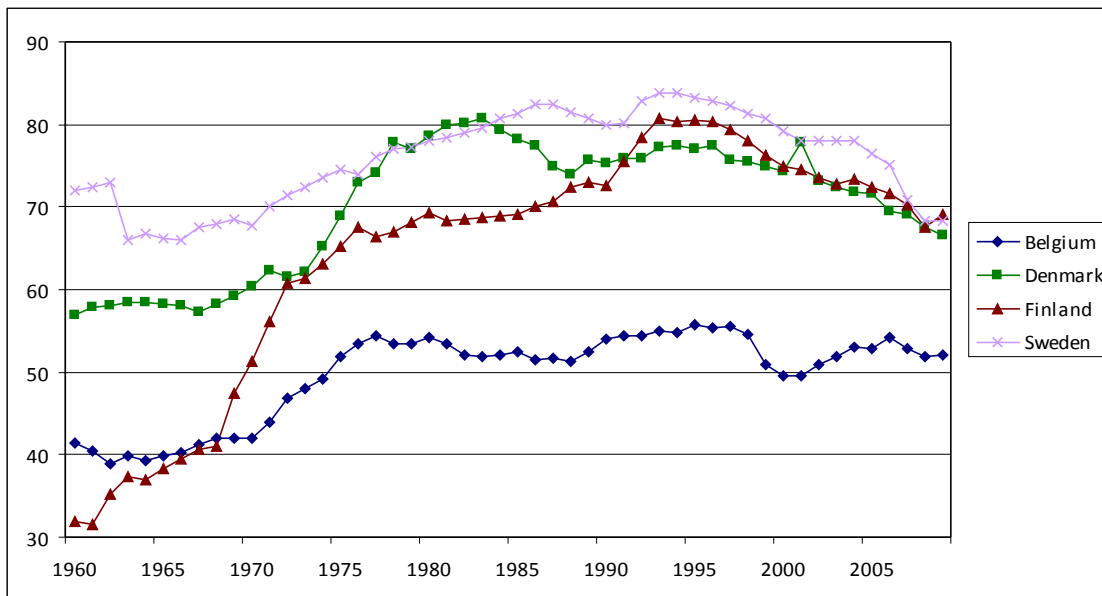
La période qui suit les chocs pétroliers est plus contrastée. Dans les pays du système de Gand (Belgique, Danemark, Finlande et Suède), dans lesquels les syndicats sont impliqués et, dans une certaine mesure, conditionnent l'accès à l'indemnisation chômage, les taux de syndicalisation continuent à s'accroître dans les années 70 (Graphique 1). Dans les autres pays, les taux de syndicalisation vont généralement marquer le pas plus tôt (Graphique 2). Le déclin de véritables « bastions du syndicalisme » tels que les secteurs des mines, de la sidérurgie et du textile ont vraisemblablement contribué à cette baisse. Ils ont été remplacés par des secteurs dans lesquels les syndicats ne sont, traditionnellement, que peu implantés (Bryson et Gomez 2005, Beck et Fitzenberger 2004). Mais c'est surtout la montée du chômage, la crise économique (Jaoul-Grammare et Terraz 2012) et la pression de la mondialisation (Dreher et Gaston 2007) qui sont des facteurs traditionnellement avancés pour expliquer la baisse de l'implication des salariés dans l'action revendicative.

### **Et maintenant ?**

Un rapide panorama de la situation des syndicats en Europe a permis de montrer toute leur diversité. Par ailleurs, le syndicalisme baisse et semble avoir pâti de la mondialisation et du ralentissement des gains de productivité. La crise actuelle va-t-elle leur porter un coup fatal ou leur permettre de

---

<sup>8</sup> Titre d'un ouvrage de Pigenet, Pasture et Robert (2005).



**Graphique 1. Évolution des taux de syndicalisation : les pays du système de Gand**

réaffirmer leur rôle ? Sur ce point, les avis divergent. Pour certains, le déclin semble enrayé et la crise commencée en 2007 serait l'occasion pour eux de corriger les dérives du capitalisme financier. Pour d'autres, au contraire, le pessimisme est de mise quant à l'avenir du mouvement syndical en Europe.

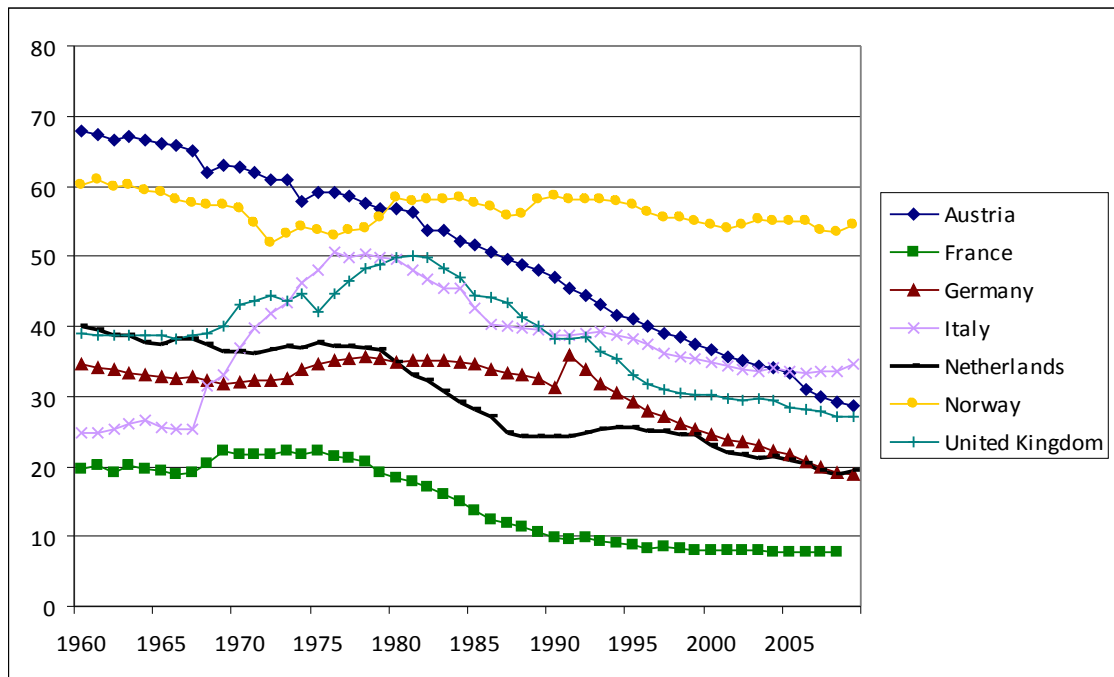
La thèse du renouveau syndical doit beaucoup à ce que l'on qualifie de « miracle économique allemand ». En effet, malgré une récession importante en 2009, le taux de chômage du pays est actuellement inférieur à son niveau d'avant la crise. Ceci s'expliquerait notamment par les accords de réduction du temps de travail négociés par les syndicats et qui ont permis de maintenir de nombreuses personnes en emploi dans un contexte de réduction de l'activité (Leschke et alii 2012). Même s'il convient d'ajouter que la performance allemande en termes de chômage a bénéficié d'une démographie peu dynamique, les accords négociés ont eu une influence considérable. Autre point à l'appui d'une résurgence du mouvement syndical, les syndicats ont été impliqués dans de nombreux pays dans les négociations au niveau national pour limiter les effets de la crise (Belgique, Pays-Bas par exemple) ou pour gérer ses conséquences (Marginson 2010). Ils ont, de fait, été partie prenante dans les négociations. Mais ont-ils réellement été influents ? Pour Urban (2010), l'étendue des accords passés durant la crise est peu importante et les conditions négociées peu favorables aux salariés.

Soulignons d'autre part que la baisse des taux de syndicalisation risque encore d'être amplifiée par la crise économique. Les secteurs particulièrement touchés, secteur bancaire et manufacturier, sont également ceux dans lesquels la représentation syndicale était la plus importante. La crise des finances publiques, en pesant sur l'emploi public peut également amplifier le phénomène.

Le pourcentage de personnes syndiquées a fortement diminué depuis la période des trente glorieuses. La crise économique sans précédent que nous connaissons risque encore d'amplifier ce phénomène. Quel est alors l'avenir du mouvement syndical ? Sans doute la période des trente glorieuses a-t-elle constitué une parenthèse dans l'histoire de l'action revendicative. Mais la baisse de la syndicalisation interroge sur la capacité de ceux-ci à peser dans les négociations. La situation actuelle pose question sur la composante dialogue social « du » ou « des modèles sociaux européens ».

### **Bibliographie indicative**

- Beck, M., Fitzenberger, B. (2004), "Changes in union membership over time : a panel data analysis for west Germany", *Labour*, 18 (3), pp.329-362.
- Bryson, A., Gomez, R. (2005), "Why have workers stopped joining unions ? The rise in never membership in Britain", *British Journal of Industrial Relations*, 43 (1), pp.67-92.



**Graphique 2. Évolution des taux de syndicalisation : les autres pays européens**

Cecchi, D., Lucifora, C., (2002), 'Unions and labour market institutions in Europe,' *Economic Policy*, vol. 17(35), pages 361-408.

Dreher, A., Gaston, (2007), "Has globalization really had no effect on unions ?", *Kyklos*, 60 (2), pp.165-186.

Jaoul-Grammare, M., Terraz, I., (2012), "Croissance économique et syndicalisation dans un contexte de mondialisation : l'exception française ?", *Actes des XXXIIèmes Journées de l'Association d'Economie Sociale, Aix-en-Provence, 13-14 septembre 2012*, Presses Universitaires de Louvain, à paraître.

Leschke J., Theodoropoulou S., Watt A., (2012) " How do economic governance reforms and austerity measures affect inclusive growth as formulated in the Europe 2020 Strategy" in "A triumph of failed ideas : European models of capitalism in the crisis", S. Lehndorff, ETUI.

Marginson Paul (2010), « New forms of co-operation, new forms of conflict », *Socio-Economic Review*, 8, p.360-364.

Ocde (2004), "la fixation des salaires : aspects institutionnels et résultats", *Perspectives de l'Emploi*, pp.140-199.

Pigenet, M. Pasture, P. Et Robert, J ;-L. (2005). *L'apogée des syndicalismes en Europe occidentale, 1960-1985*, Paris, Publications de la Sorbonne, « Série Internationale », 282 pages.

Régin T., Wolikow S. (2002) "Les syndicalismes en Europe : à l'épreuve de l'histoire", Institut CGT d'histoire sociale, eds Syllepse.

Sagnes, J. (1995). *Histoire du syndicalisme dans le monde. Des origines à nos jours*, Privat, 575p.

Visser, J., (2006), "Union membership statistics in 24 countries", *Monthly Labor Review*. Terraz I., (2011), « L'ambiguïté de la notion de modèle social européen », in "L'Europe économique et sociale : singularités, doutes et perspectives », eds Devoluy M. et Koenig G., Presses Universitaires de Strasbourg.

Urban H.I.,(2010), "Crisis corporatism and trade-union revitalization in Europe", in "A triumph of failed ideas : European models of capitalism in the crisis", S. Lehndorff, ETUI.

Webb S., Webb B., (1894) « History of Trade Unionism », London :Longmans, Green&Co.

---

## OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

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

Site Internet : <http://opee.unistra.fr> Courriel : [thierry.stolle@unistra.fr](mailto:thierry.stolle@unistra.fr)

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

*Imprimé dans le cadre de l'Université de Strasbourg*

Numéro ISSN. 1298-1184

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Gilbert Koenig

Ont participé à la rédaction de ce bulletin : Damien Broussole, Université de Strasbourg (LARGE), Institut d'Etudes Politiques, Uds - Michel Dévoluy, Professeur, Université de Strasbourg, BETA - Magali Jaoul-Grammare, Chargée de recherche au CNRS, BETA - René Kahn, Uds (BETA) - Gilbert Koenig, Professeur, Uds, BETA - Alexandre Sokic & Albert Lessoua, Pôle Leonard de Vinci, Paris École supérieure du commerce extérieur - Valérie Malnati, Docteur en Sciences Economiques - Isabelle Terraz, Maître de conférences, Uds, BETA.

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg

Mise en page : Thierry Stollé François Mauviard

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

