

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 13

Automne 2005

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

Éditorial de Michel Dévoluy

L'Europe semble devoir se construire en laissant aux Etats membres la responsabilité de la cohésion sociale. Autrement dit, à chacun son modèle

social et à chacun de le réformer, si nécessaire. Deux arguments peuvent être avancés dans ce sens. D'abord, le modèle social est une des matrices de l'histoire nationale, par conséquent, une nation souveraine doit avoir la maîtrise de sa gestion et de son évolution. Ensuite, il existe plusieurs types de systèmes sociaux qui se distinguent en fonction du poids accordé aux divers domaines d'intervention de la collectivité (égalité des chances, insertion, prises en compte des aléas de la vie ...). L'idée de s'accorder sur un modèle européen unique implique une forte convergence des préférences collectives, ce qui est pour le moment illusoire. Pourtant, l'Union défend et propage une méta politique sociale européenne en promouvant les réformes nécessaires pour affronter la globalisation et le vieillissement de la population. On retrouve, de façon récurrente,

deux types de politique dans les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et dans les lignes directrices pour l'emploi (LDE). Il s'agit, d'une part, de rendre le marché du travail plus flexible et, d'autre part, de mieux responsabiliser chaque acteur en augmentant la part assurantielle individualisée dans le traitement des risques et des retraites.

Sommaire

- L'élargissement de l'Europe et ses conséquences : un regard par l'économie expérimentale** 3
Patrick Roger
- Les plaintes croisées des USA et de l'Europe à l'OMC dans l'aéronautique : l'aboutissement d'un long différent** 8
Damien Broussolle
- La « crise » du textile chinois ou l'arbre qui cache la forêt ?** 11
Meixing Dai
- Le vécu des chômeurs européens : de grandes disparités** 14
Isabelle Terraz
- Les perspectives financières 2007-2013 : un échec programmé ?** 18
Michel Dévoluy
- Les événements marquants** 22
Gérard Lang
-

Il y a donc bien la volonté d'instaurer un modèle social européen. Sur le fond, celui-ci se réclame de l'efficacité des forces du marché où les prix sont les signaux par excellence des choix individuels. Par contre, il se défie d'une démarche axée sur la socialisation des risques qui serait coûteuse et inefficace.

Ce méta modèle social européen s'écarte d'une longue tradition d'économie sociale de marché. Soit, mais les débats restent encore ouverts, du moins peut-on le souhaiter. Mais surtout, l'émergence de ce modèle traduit l'incapacité de l'Europe à dégager un projet commun en la matière. Faute d'accord politique sur une question aussi cruciale, on choisit le plus petit dénominateur, et on se tourne vers le marché. La socialisation des risques au niveau européen implique des décisions collectives que l'Europe n'a pas les moyens de produire. Même si « comparaison n'est pas toujours raison », on peut ici faire un parallèle avec la politique monétaire européenne. Sans gouvernement européen, il est difficile de faire des arbitrages politiques sur les enjeux de la politique monétaire de la zone euro. Pour contourner cette épineuse question, l'Union a fixé à la BCE la mission de se concentrer sur un objectif acceptable par tous : la stabilité des prix.

La dimension sociale est encadrée dans l'économie en même temps qu'elle constitue un vecteur déterminant d'identité. Si l'Europe veut avancer vers une intégration politique, elle doit se confronter à la question d'un système social commun. A moins, bien sûr, que l'ambition européenne s'arrête au bon fonctionnement de la concurrence dans une économie de marché.

L'élargissement de l'Europe et ses conséquences : un regard par l'économie expérimentale

Patrick Roger

Le « non » au référendum et l'absence d'accord sur le budget européen ont marqué l'actualité du premier semestre 2005. Cet article porte un regard sur ces événements, et sur l'élargissement de l'Europe à 25, au travers des travaux d'économie expérimentale étudiant le comportement des sujets des participants d'un jeu de bien public lorsque le nombre de joueurs s'accroît et que les dotations initiales des nouveaux entrants sont plus faibles que celles des « anciens » participants.

Flash back

Pendant les semaines, voire les mois, qui ont précédé le 29 mai 2005 et le vote français sur la Constitution européenne, les hommes politiques de tous bords ont défendu leurs points de vue. Ils ont avancé des dizaines d'arguments, les uns défendant la constitution en reconnaissant qu'elle n'était pas parfaite, les autres la rejetant tout en précisant (pour la plupart) qu'ils étaient pro-européens.

Parmi ces derniers se trouvaient essentiellement les défenseurs d'une Europe sociale, en tout cas beaucoup plus sociale que ce que laissait présager la partie III du texte. Sur ce dernier point, la réponse des partisans du « oui » était invariablement du type : « Il n'y a rien de neuf dans la partie III, tout était déjà dans les traités précédents », certains enfonçant même le clou jusqu'à dire que rien n'a changé de ce point de vue depuis le traité de Rome.

Le résultat est maintenant connu ; le « non » l'a emporté avec près de 55% des suffrages exprimés le 29 mai. Quelques jours plus tard, les hollandais votaient dans le même sens à plus de 60 %.

Ces deux résultats ont sans doute joué un rôle de révélateur dans la crise européenne qui s'est concrétisée lors des négociations sur le budget de l'Union à la mi-juin. Celles-ci se sont soldées par un échec, les raisons officielles invoquées furent le désaccord sur la politique agricole commune et le « chèque » britannique. Les nouveaux entrants tentèrent bien de montrer l'exemple de la coopération en réduisant leurs exigences mais rien

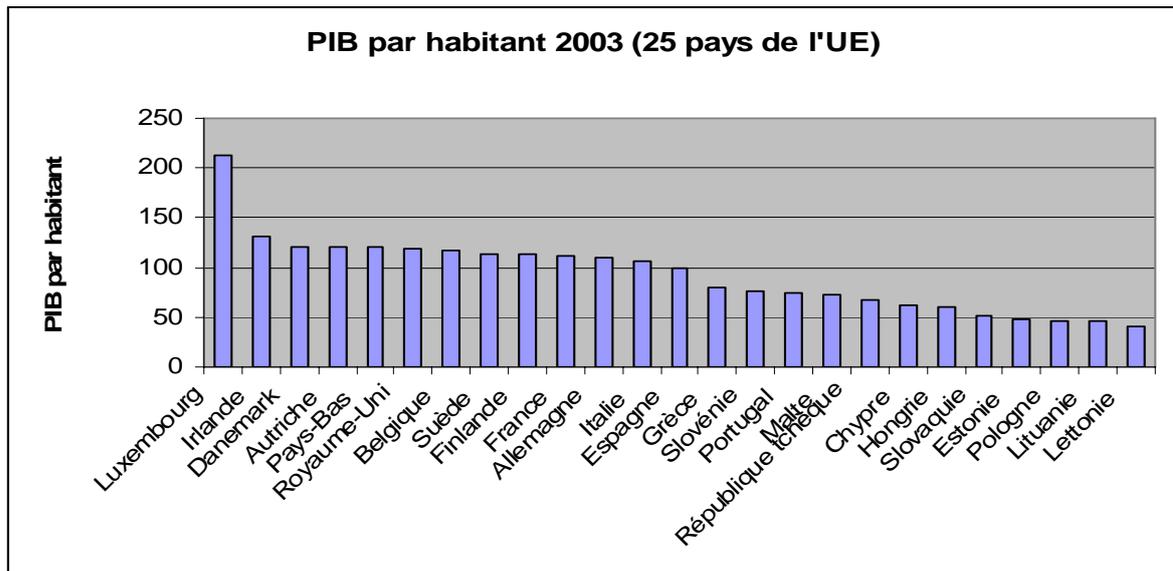
n'y fit, à la grande honte¹ du Président de l'époque, le luxembourgeois Jean-Claude Juncker.

Qu'est-ce qui a changé ?

Sans remonter au traité de Rome, on ne peut nier qu'un changement important est survenu depuis le traité de Nice (sur lequel les citoyens n'ont d'ailleurs pas eu à se prononcer), à savoir l'élargissement de l'Union Européenne. Cet élargissement a deux effets aussi évidents l'un que l'autre. Le premier est que le nombre de participants au « jeu européen » a considérablement augmenté. Le second se traduit par un accroissement important de l'hétérogénéité des richesses des participants. En effet, les dix nouveaux pays se caractérisent par un niveau de PIB par habitant bien plus faible que celui des 15 pays faisant précédemment partie de l'UE. La figure 1 rappelle ces niveaux de PIB par habitant en 2003, en standard de pouvoir d'achat (SPA) et en base 100 pour l'ensemble des 25 pays. Il apparaît que, hormis la Slovaquie qui dépasse légèrement le Portugal, ces dix pays sont en queue du peloton des 25.

¹ Monsieur Juncker a en effet déclaré : « J'ai eu honte lorsque j'ai entendu l'un après l'autre tous les nouveaux pays membres - tous plus pauvres les uns que les autres - dire que dans l'intérêt d'un accord ils seraient prêts à renoncer à une partie de leurs exigences financières. J'avais honte. », www.lemonde.fr, 18 juin 2005, 7h56, dans « L'Europe s'enfonce dans une grave crise ».

Figure I



Source : Eurostat

En quoi ces deux changements, augmentation du nombre de pays à 25 et accroissement de l'hétérogénéité est-il important pour expliquer, au moins partiellement, les difficultés de l'Europe, sans pourtant recourir à des arguments politiques ?

On peut ici rechercher quelques éléments de réponse dans un domaine de la science économique en plein développement, à savoir l'économie expérimentale. On y étudie les réactions d'individus placés face à des situations économiques risquées, dans l'environnement contrôlé du laboratoire, afin de conforter ou remettre en cause des théories économiques existantes.

Le jeu du bien public

L'une des expériences les plus connues est dénommée « jeu du bien public » ; il a été testé à de nombreuses reprises dans le cadre du laboratoire d'Economie Expérimentale de Strasbourg². Pour les besoins du présent article, nous allons contextualiser la présentation de ce jeu, même si ce choix est contraire aux canons de l'économie expérimentale.

Imaginons 15 joueurs (les Etats membres avant l'élargissement) dotés chacun de 10 jetons (des milliards d'euros) et pouvant, soit les conserver, soit contribuer à une cagnotte commune (le budget européen).

La cagnotte commune finance des biens publics accessibles à tous. Pour traduire cela, supposons que le montant de la cagnotte commune soit multiplié par deux (coefficient multiplicateur) et redistribué de manière égalitaire entre les 15 joueurs.

Par exemple, si chacun contribue pour 5 jetons à la cagnotte, celle-ci contient 75 jetons ; il y a donc $2 \times 75 = 150$ jetons à se répartir, soit 10 jetons chacun. La richesse finale des joueurs est alors égale à 15 jetons, pour une richesse initiale égale à 10. Mais si un seul joueur ne contribue pas, sa richesse finale est égale à

$10 + (14 \times 5 \times 2) / 15 = 19,33$ jetons. Jouer au « passager clandestin³ » (*free-rider*) est donc rentable si les autres contribuent. En revanche, si aucun joueur ne contribue, la richesse finale de chacun est seulement de 10 jetons.

Chaque joueur est ainsi « écartelé » entre deux tentations : d'une part, profiter de la redistribution des contributions des autres sans investir et, d'autre part, contribuer au bien public (le budget européen) pour accroître sa richesse en espérant que les autres joueurs contribueront aussi.

La théorie standard du choix rationnel montre alors qu'il est optimal de ne pas contribuer au bien public, pour ne pas être victime des autres joueurs susceptibles de « récupérer »

² <http://cournot2.u-strasbg.fr/users/lees/>

³ Le terme « passager clandestin » est couramment utilisé dans la littérature économique mais ne comporte pas, dans ce cadre, de connotation péjorative.

une partie de ce bien public sans avoir contribué. Cette solution théorique est appelée « équilibre de Nash⁴ ». En revanche, l'optimum social se traduit par la situation dans laquelle chacun investit toute sa dotation dans le bien public. Dans ce cas, la richesse de chacun des joueurs est multipliée par deux et égale à 20 jetons dans notre exemple.

Les expérimentations, réalisées à de nombreuses reprises dans le cadre du laboratoire, montrent que la réalité se situe à un niveau intermédiaire entre l'équilibre de Nash et l'optimum social ; les participants à ce jeu contribuent au bien public dans des proportions variables mais significatives (entre 40 et 60 % de leur dotation), sans toutefois se conformer à l'optimum social qui consiste à tout investir dans le bien public (voir par exemple Ledyard (1995) et Ostrom (2000)).

Deux approches au moins tentent d'expliquer ces résultats expérimentaux⁵ contraires à la théorie du choix rationnel. La première est fondée sur les intentions (Rabin (1993)). Elle stipule que les joueurs contribuent s'ils anticipent chez les autres l'intention de contribuer ; on parle alors d'altruisme conditionnel.

La seconde s'appuie sur l'hypothèse d'aversion pour l'inégalité (Fehr et Schmidt (1999), Bolton et Ockenfels (2000)). Si les joueurs contribuent, c'est parce que l'existence d'inégalités pénalise leur propre bien-être. Ils sont donc prêts, dans une certaine mesure, à contribuer, et à ne pas jouer les passagers clandestins pour éviter cette situation.

Quand les conditions de jeu changent

Que se passe-t-il quand le nombre de joueurs change, passant par de 15 à 25, et que les dotations des nouveaux entrants sont beaucoup plus faibles (par exemple 4 jetons au lieu de 10) ?

La plupart des expérimentations s'appuyant sur le jeu du bien public se situent dans un contexte d'homogénéité des dotations initiales et avec un nombre de joueurs fixe (4 le plus souvent). Quelques travaux s'écartent cependant de cette hypothèse, soit en considérant un nombre

de joueurs variable, soit un ensemble de dotations hétérogènes.

Concernant le nombre de joueurs, Isaac et al. (1994) trouvent que la contribution s'accroît légèrement quand on augmente le nombre de joueurs, sans que cette augmentation soit cependant très significative.

Concernant l'hétérogénéité des dotations initiales, Ledyard (1995) cite plusieurs expérimentations fondées sur de telles dotations hétérogènes et conclut que les contributions sont moins importantes qu'en cas de dotations initiales homogènes.

Nous retiendrons, pour illustrer ce point, l'article le plus récent sur ce thème, écrit par Cherry, Kroll et Shogren et récemment publié dans le *Journal of Economic Behavior & Organization* (2005)⁶. Ils y analysent l'influence de l'hétérogénéité des richesses initiales sur la contribution des joueurs au bien public, quand chaque joueur est informé de la richesse des autres. Leurs résultats montrent aussi que la contribution au bien public est nettement moindre lorsque les richesses initiales sont très hétérogènes. En particulier, les « riches », sachant qu'il existe des « pauvres » dans le groupe, manifestent une forte réticence à contribuer. Par rapport aux groupes témoins pour lesquels les richesses sont homogènes, la contribution moyenne baisse de plus de 30%.

L'Union Européenne : un bien public ?

La construction européenne a souvent été présentée comme le bien public décrit plus haut. Chaque pays investit dans ce bien public et l'Union Européenne redistribue cet investissement entre les pays membres. Alors que, dans le jeu, la contribution agrégée des participants est multipliée par un coefficient nettement supérieur à 1, dans la vie réelle, ce sont les arguments de libre concurrence qui ont été avancés dans la partie III du texte constitutionnel et qui régissent les rapports entre pays. Les arguments, plus « philosophiques », liés à la paix⁷ en Europe, ou économiques, ayant trait au poids de l'Union Européenne dans la compétition mondiale, ont été jugés moins convaincants par une majorité d'électeurs français et néerlandais.

⁶ Nous remercions Nicolas Eber qui nous a fourni cette référence bibliographique.

⁷ La paix est elle-même parfois présentée comme un bien public international. Voir par exemple www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays_zones_geo_833/afrique_1063/nepad_1491/IMG/pdf/FD001321.pdf

⁴ John Nash a été lauréat du prix Nobel d'économie en 1994 pour ses travaux sur la théorie des jeux.

⁵ Voir Eber et Willinger (2005).

Pour tenter d'interpréter ces éléments, considérons le jeu précédent, avec 25 participants, les dix nouveaux entrants ayant une dotation de 4 jetons. Si tous les participants contribuent pour 50 % de leur dotation, comme dans notre premier exemple, la cagnotte commune contient $15 \times 5 + 10 \times 2 = 95$. Avec un coefficient multiplicateur égal à 2, ce sont 190 jetons que se partagent les 25 joueurs, soit 7,6 jetons chacun. La richesse finale de chacun est alors de 12,6, c'est-à-dire nettement inférieure aux 15 jetons obtenus dans la partie à 15 participants.

Il est clair qu'un coefficient multiplicateur égal à 2 n'est pas très réaliste dans le cadre de l'analogie avec le budget européen. Même si un peu d'optimisme laisse penser que ce coefficient est supérieur à 1, il ne peut être très supérieur à cette valeur. Or, s'il est égal à 1,05 (la rentabilité du bien public est alors supérieure de 5 % à celle du bien privé en cas de contributions de montants identiques), nous arrivons à $95 \times 1,05 = 99,75$ jetons à partager entre les 25, soit environ 4 jetons par participant. La richesse finale des riches est alors égale à 9, c'est-à-dire moins élevée que leur richesse initiale.

Pendant la campagne référendum, les exemples de l'Espagne et du Portugal ont souvent été évoqués pour montrer que l'intégration européenne pouvait être positive pour tous. C'est bien l'hypothèse retenue ici si le coefficient multiplicateur est supérieur à 1. Notre argument ne signifie pourtant pas que l'Europe doit rester figée. En effet, c'est le nombre des nouveaux entrants qui pose problème dans l'illustration évoquée ici. S'il n'y avait qu'un seul nouvel entrant avec les mêmes contributions de 50 % pour tous, on aboutirait à une distribution de $(5 \times 15 + 1 \times 2) \times 1,05 = 80,85$ jetons, soit un peu plus de 5 jetons par joueur puisqu'ils sont 16 dans cet exemple. On remarque alors que la richesse finale est supérieure à la richesse initiale pour **tous** les participants. En d'autres termes, la « rentabilité » du bien public compense la faible dotation du nouvel entrant qui bénéficie alors largement de son intégration. En effet, sa richesse initiale qui était égale à 4 devient égale à 7 après répartition de la cagnotte commune.

Conclusion

L'élargissement de l'Europe à 25 pays a introduit une hétérogénéité considérable dans les PIB par habitant des pays membres de l'UE. Les travaux d'économie expérimentale montrent une baisse des contributions au bien public quand les dotations initiales sont très dispersées, en particulier quand ces dotations sont connues de tous les joueurs. Les plus riches deviennent réticents à contribuer car la réciprocité est alors très incertaine, ce qui se traduit par la crainte d'un nivellement par le bas et peut, en partie, expliquer le résultat des votes français et hollandais. De ce point de vue, la situation observée est plus facilement justifiable par un modèle à la Rabin, fondé sur les intentions plutôt que par une approche à la Fehr et Schmidt reposant sur l'aversion aux inégalités.

Il ne s'agissait évidemment pas, dans ce court article, de porter un jugement sur les résultats des référendums puisqu'un des principes de la démocratie est que l'électeur n'a pas à justifier ses choix. Nous souhaitons simplement apporter un éclairage différent, sur un débat qui a agité la société française pendant plusieurs mois.

Bibliographie

Bolton G. E. et A. Ockenfels (2000), ERC : a theory of equity, reciprocity and competition, *American Economic Review*, 90, 166-193.

Cherry T. L., Kroll, S. et J., F., Shogren (2005), The impact of endowment heterogeneity and origin on public good contributions : evidence from the lab, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 57, 357-365.

Eber N. et M. Willinger (2005), *L'économie expérimentale*, Editions La Découverte, Collection Repères, n°423.

Fehr E. et K. Schmidt (1999), A theory of fairness, competition, and cooperation, *Quarterly Journal of Economics*, 114, 817-868.

Isaac M., Walker J. et A. Williams (1994), Group size and voluntary provision of public goods : experimental evidence using large groups, *Journal of Public Economics*, 54, 1-36.

Ledyard, J. O. (1995), Public goods : a survey of experimental research, In John H. Kagel and Alvin E. Roth (eds.), *The Handbook of Experimental Economics*, Ch. 2 (pp. 111-194). Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

Ostrom, E. (2000), Collective action and the evolution of social norms, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 137-158.

Rabin M. (1993), Incorporating fairness into game theory and economics, *American Economic Review*, 83, 1281-1302.

Les plaintes croisées des USA et de l'Europe à l'OMC dans l'aéronautique : l'aboutissement d'un long différent

Damien Broussolle

Le différent Airbus Boeing est entré dans une nouvelle phase avec le dépôt des deux plaintes à l'OMC. Airbus, qui a pris la tête dans la compétition internationale dans l'aéronautique est-il menacé ?

Le 20 juillet dernier, l'OMC a constitué deux groupes spéciaux de l'Organe de Règlement des Différents. Le premier est chargé d'examiner la plainte des Etats-Unis concernant les aides publiques versées à Airbus et le deuxième celle symétrique de l'UE concernant les aides publiques reçues par Boeing. Ces décisions sont la dernière phase (encadré) d'un long processus d'opposition entre les deux parties. Il accompagne la montée en puissance d'Airbus et ses premiers épisodes débutent dans les années 1980

L'accord de 1992 établit une trêve

Le lancement des Airbus a bénéficié, dès le départ, du système original de financement des avances remboursables qui, dans les débuts, pouvaient atteindre jusqu'à 75 % du coût de développement d'un appareil. Ce système prévoyait les remboursements à partir du moment où l'entreprise devenait rentable. Cet interventionnisme fort avait évidemment pour objectif de permettre une entrée sur un marché à l'origine largement dominé par les constructeurs américains. Ce mécanisme a permis à Airbus de lancer son A310, alors même que l'A300 se vendait mal. Il faut rappeler qu'en 1975 Airbus n'occupait qu'1 % des livraisons mondiales de grands avions civils.

Dans les années 1980 la montée en puissance d'Airbus commence à inquiéter les Etats-Unis et alors que l'Uruguay Round se déroule, des négociations bilatérales aboutissent en 1992 à un accord transatlantique. Cet accord organise et limite les aides aux constructeurs d'avions civils.

Du côté de l'UE, il prévoit que les avances remboursables seront limitées au tiers du coût de développement des nouveaux

programmes d'appareil de plus de 100 places. Le taux d'intérêt pratiqué devra être proche de celui du coût des emprunts d'Etat. La durée maximale des avances est fixée à 17 ans. Du côté américain, les aides à la recherche aéronautique, qui constituent des aides publiques indirectes, devront être limitées à 4 % du budget des ministères et agences fédérales. En outre, les commandes fédérales qui représentent d'autres aides indirectes sont limitées à 3 % du chiffre d'affaires annuel du secteur aéronautique civil. Cet accord semble satisfaire les deux parties qui y voient le moyen de stabiliser leurs relations.

Cependant depuis cette époque la situation s'est notablement modifiée. D'une part, le GATT devenu OMC s'est intéressé au secteur aéronautique. La définition des subventions acceptables dans ce nouveau cadre ne coïncide pas avec celle de l'accord de 1992 qui est plus souple et permissif. D'autre part, le rapport de force entre Airbus et Boeing s'est nettement détérioré au détriment du dernier avionneur. Bien que Lockheed ait quitté le marché des avions civils et que Boeing ait fusionné avec MC Donnell Douglas, l'avionneur américain a progressivement perdu des parts de marché, pour se trouver derrière Airbus¹. Bien plus, Boeing semble avoir perdu la main et apparaît dominé par la stratégie de lancement d'appareils d'Airbus. Il s'agit évidemment de l'A380 qui vient concurrencer Boeing sur son segment le plus rentable, mais aussi du fait que depuis 1990 Boeing n'a sorti aucun avion nouveau, contre huit pour Airbus. Enfin, alors que Boeing se décidait enfin à finaliser un programme, celui du 787 « dreamliner », Airbus avançait son A350 en compétition directe.

¹ Il faut noter que le changement de pourcentage exprime plus la diminution des livraisons annuelles de Boeing, que la progression de celle d'Airbus.

Les Etats-Unis rompent la trêve en 2004

Après une valse hésitation de 2000 à 2004 pendant laquelle les Etats-Unis déposent puis retirent une demande d'arbitrage à l'OMC, ils sautent le pas fin 2004, rapidement suivi par l'UE. Pourquoi ces différents revirements ?

Malgré la dégradation de la situation concurrentielle de Boeing, les Etats-Unis ont probablement autant à perdre qu'à gagner dans un arbitrage de l'OMC. Si les européens subventionnent bien Airbus, ils le font de façon transparente et surtout les aides sont remboursables. Les soutiens traditionnels américains, sont indirects et plus opaques. Ils sont en outre augmentés d'aides fiscales à l'exportation (Foreign Sales Corporation, déjà condamnées par l'OMC), d'aides d'Etats fédérés (l'Etat de Washington aurait, à lui seul, versé 3,2 milliards de dollars, soit presque autant que le montant total d'avance remboursable versé pour l'A380), et pour le 787 de subsides japonais. Ces différents éléments font peser un risque sur le règlement final du différent, et ce d'autant plus que Boeing est probablement devenu plus dépendant de ce type de financements qu'Airbus.

La période depuis mai 2004 a donc donné lieu à une valse hésitation où les Etats-Unis ont successivement soufflé le froid et le chaud, utilisant le recours à l'OMC comme une menace. Dans les négociations entamées chacun des négociateurs cherchait à diminuer les subventions de son rival, donc à préserver l'esprit de l'accord de 1992, sans pour autant aller vraiment devant l'OMC.

Une étape importante de ce jeu a été le dépôt d'une plainte à l'OMC en octobre 2004 par les Etats-Unis. L'UE a immédiatement répliqué par une contre plainte (encadré). Ces réclamations ont cependant été suspendues en janvier pour une période de trois mois, jusqu'à ce que finalement les Etats-Unis sautent le pas, fin mai. C'est que les points de vue des deux parties étaient trop éloignés. Les européens souhaitaient englober dans la négociation les subventions accordées à Boeing pour le lancement du 787 par d'autres pays que les Etats-Unis (Japon notamment) et par les Etats fédérés. Ce que les Etats-Unis ne voulaient pas entendre. L'UE proposait comme première étape une diminution des avances rembour-

sables, alors que les Etats-Unis souhaitaient leur prompt disparition. Parallèlement, la décision annoncée par Airbus au printemps 2005 de lancer définitivement le programme A350 a également joué un rôle dans le choix américain. Enfin, alors que la suspension des plaintes était accompagnée d'un gel des aides, Airbus a, dès la fin de ce moratoire, demandé des avances remboursables pour son nouvel appareil. Certes demander les avances ne signifie pas les obtenir, mais finalement pendant les négociations, la compétition industrielle se poursuivait.

Quoiqu'il en soit de la décision finale de l'organe de règlement des différends, il est probable que chacun des systèmes d'aide en sortira écorné. Pour l'heure, Airbus apparaît néanmoins en position favorable. Des deux avionneurs, quel que soit le résultat de l'arbitrage de l'OMC, c'est en effet le seul qui pourra offrir des appareils récents sur toute sa gamme. Du reste, Airbus s'est en octobre permis de suspendre pour quatre mois le recours aux avances remboursables « étant entendu que Boeing se soumettra aux mêmes restrictions », pour donner un nouveau délai aux négociations.

Chronologie récente

3 octobre 2004	Les Etats-Unis dénoncent l'accord bilatéral de 1992.
6 octobre 2004	Les Etats-Unis demandent une consultation à l'OMC sur les avances remboursables fournies à Airbus.
6 octobre 2004	L'UE demande une consultation à l'OMC sur les subventions reçues par Boeing.
8 octobre 2004,	L'UE récusé l'assertion des Etats-Unis selon laquelle l'accord de 1992 serait caduc, alors que selon le texte il reste valide 12 mois après le retrait d'une des parties.
11 janvier 2005	Les deux parties suspendent leurs demandes à l'OMC et ouvrent une période de négociation de trois mois pour supprimer les subventions. Pendant cette période, aucune nouvelle aide publique ne devra être accordée dans chaque pays.
16 février 2005	Les négociateurs s'accordent sur une négociation en deux étapes, avec une phase de réduction des subventions précédant un accord plus large.
11 avril 2005	La période de trois mois ainsi que les engagements de statu quo se terminent. Les deux parties affichent une volonté de poursuivre les négociations.
18 avril 2005	Les Etats-Unis menacent de relancer la procédure à l'OMC.
2 mai 2005	Après une rencontre à Paris les deux parties se mettent d'accord pour poursuivre le dialogue.
27 mai 2005	L'UE propose une réduction précise des subventions comme première étape à une élimination totale des aides publiques des deux côtés.
20 mai 2005	Les Etats-Unis rejettent l'offre et relance la procédure à l'OMC.
31 mai 2005	L'UE relance sa propre demande à l'OMC.
20 juillet 2005	L'OMC constitue deux groupes spéciaux pour étudier les demandes.

La « crise » du textile chinois ou l'arbre qui cache la forêt ?

Meixing Dai

La crise du textile chinois se produit immédiatement après la suppression des quotas prévue depuis de longue date mais dont la mise en œuvre a été ignorée dans plusieurs pays européens.

Après la suppression des quotas d'importations des textiles, les exportations des produits textiles chinois vers l'Europe et les Etats-Unis ont connu des essors extraordinaires. Il convient de souligner que des taux des croissances les plus spectaculaires pour certains produits sont calculés à partir des bases de comparaison extrêmement faibles établies avant la disparition des quotas.

Quelle est la logique économique de la « crise » du textile chinois ?

Le problème du textile chinois a suscité plus de peur que ce qui est raisonnable et cache les intérêts économiques de la libéralisation du commerce du textile pour les consommateurs, les distributeurs et les gouvernements européens. Elle a été sur-médiatisée et politisée dans un contexte de référendum sur le traité constitutionnel de l'Europe à un oui incertain en France.

Les quotas du textile ont protégé un secteur dont une grande partie n'a plus de raison d'exister depuis longtemps en Europe et aux Etats-Unis du fait de l'élévation du coût de la main d'œuvre. L'Europe et les Etats-Unis ont tout fait pour retarder au maximum les échéances de la libéralisation sur les produits les plus sensibles en ne levant les quotas qu'au dernier moment. Il est évident qu'une suppression des quotas menace les quelques entreprises européennes spécialisées dans les produits de bas de gamme et ne se fournissant pas suffisamment pour les composantes demandant beaucoup de main d'œuvre dans les pays à coûts faibles. D'autant que la suppression des quotas peut provoquer une chute des prix brutale, non pas parce qu'il y a surinvestissement financé par des crédits bon marché, comme l'expliquent certains économistes¹, mais parce que la suppression du

quota fait revenir le prix à son vrai prix concurrentiel mondial. En effet, en présence des quotas, les détenteurs des quotas ont un certain pouvoir de marché qu'ils exploitent en vendant les produits plus chers.

S'agit-il d'un problème de sous-évaluation de la monnaie chinoise ? La réponse est plutôt négative, car du point de vue du commerce international, les excédents du commerce extérieur de la Chine après la compensation multilatérale des échanges sont relativement faibles comparés à ceux de certains pays asiatiques. Même s'il y a une sous-évaluation, une réévaluation de la monnaie chinoise « yuan » au niveau qui équilibre les exportations et les importations de la Chine ne permet pas de sauver la production du textile en Europe et aux Etats-Unis. Premièrement, une telle réévaluation est loin de combler les écarts salariaux entre les ouvriers européens et américains et les ouvriers chinois (payés à moins de 100 euros par mois). Deuxièmement, au cas où les salaires deviendraient trop élevés en Chine suite à la réévaluation de la monnaie chinoise, soit la production se délocalise dans les pays à salaires plus faibles qu'en Chine, soit les salariés chinois acceptent une baisse du salaire exprimé en monnaie chinoise. Ce dernier résultat est d'autant plus probable qu'il existe des régions très pauvres en Chine.

Une des raisons avancées pour justifier des mesures de protection européennes et américaines est d'aider des pays en voie de développement pauvres souffrant de la concurrence chinoise. Outre le fait que ces mesures sont inefficaces pour protéger les producteurs européens et américains puisque d'autres pays à coûts encore plus faibles ne sont pas concernés, ces mesures sont propices aux détournements qui consistent à réexporter des produits textiles chinois en passant par un pays tiers non soumis aux restrictions des quotas ou en changeant simplement les étiquettes. Par ailleurs, ces mesures ne peuvent pas être justifiées non

¹ Michel Fouquin, « A l'ombre du dragon », les échos du 10 mai 2005.

plus du point de vue de l'équité. En effet, les ouvrières qui travaillent dans les usines de textiles et d'habillement en Chine sont venues des régions souffrant aussi de la pauvreté absolue avec peu d'opportunités de développement pour l'instant.

Les nouveaux quotas négociés entre l'UE représentée par le Commissaire du commerce extérieur Peter Mandelson et la Chine, ainsi que les réactions des distributeurs européens à l'imposition des nouveaux quotas à partir du semestre 2005 et le chaos qui en résulte (blocage des importations du textile chinois déjà payées dans les ports européens) ont illustré largement l'absurdité de la solution alternative². On s'étonne de voir le spectacle bizarre de Bruxelles demandant au gouvernement chinois de l'aider à résoudre les conflits entre les pays européens séparés entre deux camps, ceux qui disposent d'un secteur de distribution important et ceux qui disposent encore d'un secteur textile, au détriment de celles qui profitent le moins de la libéralisation du commerce du textile : les ouvrières chinoises. La solution unique et acceptable pour les Européens était de libérer les importations bloquées sur les quotas d'importations chinoises en 2006. Les responsables chinois rétorquaient en disant qu'on ne mange pas les nourritures de l'année du lièvre en année du tigre. La solution de 50-50 (50% des textiles bloqués libérés sur les quotas de 2006 pour le textile chinois, et 50% pris en charge par l'UE hors quotas négociés) permet pour l'instant de calmer le jeu et d'effacer le terme « textile chinois » de la une des médias pour un petit moment. Un petit moment de répit seulement pour les entreprises textiles européennes qui ne savent pas en profiter pour s'adapter, car il reviendra dans deux ans quand l'accord entre l'UE et la Chine expirera en 2008.

En effet, dans la libéralisation du commerce du textile, les plus grands profiteurs sont les acteurs des pays développés. Les consommateurs profitent de la baisse des prix, les distributeurs ont des marges plus élevées tout en vendant une quantité plus importante, et les Etats perçoivent des impôts et des taxes plus importants. Il est indéniable qu'il y a des perdants dans les pays développés qui sont les ouvrières licenciées par les usines du textile et

d'habillement fermées. Une politique économiquement fondée et socialement juste n'est pas de réimposer les quotas mais de redistribuer une partie des gains gagnés de la libéralisation du commerce extérieur au profit de celles et ceux qui souffrent de la fermeture des usines du textile et d'habillement, en aidant à leur formation, à la recherche de nouveaux emplois et à la création d'autres entreprises plus adaptées à la nouvelle donnée du marché.

L'arbre et la forêt

Focaliser sur la défense d'un secteur indéfendable et revenir sur une promesse de libéralisation longtemps attendue ne sont-ils pas des actions qui mettent en danger l'intérêt global à long terme de l'UE ? L'UE est construite sur l'élimination des obstacles au commerce entre les pays membres. Pourquoi ce qui est bien pour l'UE n'est plus bon lorsqu'on élargit l'horizon géographique, lorsque le partenaire commercial est d'une grande taille ? Comment l'UE peut-elle encore persuader les pays en voie de développement d'ouvrir les marchés où se trouve l'intérêt de l'UE ?

Le commerce mondial est un jeu dynamique où les données changent dans le temps. Peut-être les Européens souhaitent-ils inonder le marché chinois des textiles européens bon marché ? Le vrai enjeu dans la compétition mondiale n'est pas de protéger les positions perdantes comme s'ils s'agissaient des métiers d'avenir. Ces derniers doivent en effet être appréciés en fonction du développement et du coût de travail du pays en question. Personne ne souhaite que l'UE ne revienne dans la position d'une économie de marché émergente où il est bon d'embaucher des travailleurs faiblement payés pour produire tout ce qui est meilleur marché.

Si les producteurs de textiles européens ne savent pas s'adapter pour investir dans d'autres secteurs, ce sera peut-être le rôle des producteurs de textiles chinois. Il existe une classe d'entrepreneurs chinois dynamiques et flexibles. Bloqués par les quotas de textiles, ces derniers peuvent se lancer dans la production des produits technologiques dont les exportations représentent déjà une grande partie des exportations chinoises. Est-ce que l'UE doit aussi instaurer des quotas pour tous les produits technologiques ou autres produits manufacturés ? En érigeant des défenses, l'UE deviendrait une forteresse au lieu de devenir un espace économique ouvert et innovant. C'est un jeu perdant à long terme.

Le commerce avec la Chine offre de nombreuses opportunités aux entreprises europé-

² Guy de Jonquieres, "Lessons from the China textiles stitch-up", Financial times, August 30 2005.

ennes accompagnées des risques apparents pour d'autres, les plus protégées et les moins innovantes. Le développement rapide de la Chine offre des possibilités de développement important et profitable pour les entreprises européennes, ceci même dans le secteur textile (notamment les produits de haut de gamme et de la mode).

Les représentants européens doivent se focaliser sur les marchés stratégiques pour les entreprises européennes en arrêtant de faire figurer en première ligne de leur programme de visite en Chine les questions concernant les secteurs qui causent des pertes économiques et des pertes de bien-être sociaux explicites et aussi implicites pour l'UE dans son ensemble. L'issue pour ces secteurs est la conversion ou la fermeture des entreprises non viables avec l'aide des gouvernements nationaux ou de l'UE, et l'innovation et la création de nouveaux produits pour les autres.

En délaissant ces thèmes déplaisants pour les responsables européens et chinois, les représentants européens feraient mieux de se focaliser sur l'ouverture du marché chinois, dans les services (distribution, banque et assurance, télécommunications, Internet et média). Ils devraient aussi plus parler avec les dirigeants chinois de la protection des droits de propriété industrielles et intellectuelles, qui n'est pas un sujet qui fâche comme on aurait pu croire en pensant à l'existence de piratage intellectuel massif en Chine, car le gouvernement chinois est conscient maintenant que le piratage intellectuel est nuisible au développement économique et à la croissance de long terme de la Chine.

Les stratégies de long terme et les politiques correspondantes

On pourrait s'étonner que la Chine se fixe également comme objectif de développer une économie de la connaissance avec des moyens considérables qui sont alloués aux chercheurs, aux universités et aux entreprises innovantes. Notons qu'en quelques années, les rémunérations des chercheurs chinois sont devenues plusieurs fois voire des dizaines de fois plus élevées que les salaires minimums légaux fixés pour le travail non qualifié (pendant qu'en France, des propositions abondent pour élever le SMIC au niveau proche du salaire d'embauche des docteurs en sciences dans les universités), avec pour corollaire une pression de résultats croi-

ssante pour les chercheurs. Cette stratégie d'incitation s'inspire d'une histoire datant à l'époque des royaumes combattants il y a plus de deux mille ans déjà : Un intellectuel se prétendant être moyen a convaincu un roi de lui accorder des rémunérations exceptionnelles pour pouvoir ensuite attirer les talents de tous les royaumes. C'est ce que font les Etats-Unis depuis des décennies. Le gouvernement chinois a tiré la leçon de l'histoire ancienne et de l'exemple moderne.

Dans une perspective de long terme, la mise en place d'une politique encourageant les activités de recherche, de développement (R&D) et d'innovations technologiques ainsi que la création des entreprises innovantes est une meilleure pratique de gouvernance économique et politique que de courir derrière les entreprises en crise comme les pompiers vers les incendies. Aider à la création des entreprises est une bien meilleure stratégie que d'empêcher la fermeture des entreprises non viables par tous les moyens, souvent très coûteux.

La stratégie de Lisbonne, qui consiste à faire l'UE une économie de la connaissance la plus dynamique, la plus innovante et la plus compétitive du monde est un très bon projet. Bien qu'elle soit définie en mars 2000 au sommet de la bulle Internet, elle ne devrait pas être une bulle. Elle peut être concrétisée. Mais il faut que les gouvernements nationaux et l'UE soient capables de résister aux pressions des catégories socio-économiques et politiques qui défendent leurs intérêts particuliers et de court terme au détriment de la majorité et des générations futures. Il faut avoir le courage politique de dégager les ressources financières nécessaires dans le budget de chaque Etat membre et au niveau de l'UE afin de financer plus généreusement les chercheurs, les universités, les institutions de recherches publiques et privées et les entreprises innovantes comme certains pays l'ont déjà fait (la Finlande, la Suède et le Danemark). L'objectif est de créer les conditions technologiques préalables à une sortie par le haut des difficultés économiques et financières auxquelles sont confrontés certains pays de l'UE (chômage, déficit budgétaire de l'Etat, déficit potentiel du système de retraite etc.).

Le vécu des chômeurs européens : de grandes disparités

Isabelle Terraz

La situation des pays européens au regard du chômage est d'une grande diversité. Cette diversité concerne tant les performances du marché du travail que les niveaux d'indemnisation et de modes de vie des chômeurs

Plutôt que d'évoquer l'importance du chômage européen au regard des taux américains ou japonais, il faudrait parler des taux de chômage européens tant les performances des pays peuvent être disparates. En mars 2005, ces taux¹ s'échelonnaient de 4.3% en Irlande à plus de 18% en Pologne. A cet égard, on retrouve parmi les nouveaux pays membres des disparités de performance sur le marché du travail encore plus importantes que dans l'Europe des 15. La situation de la Slovaquie (15.9%) ou de la Pologne (18.1%) est sans commune mesure avec celle de Chypre (5.1%) ou de la Hongrie (6.3%).

Au-delà de ces divergences qui peuvent s'expliquer par des institutions sur le marché du travail, des chocs ou encore des politiques macroéconomiques différentes, c'est le vécu des chômeurs européens que nous souhaitons mettre en exergue. Par conséquent, nous traiterons dans un premier temps de l'indemnisation du chômage dans dix pays de l'UE puis nous nous pencherons sur leur vécu au sein des ménages avant de rappeler le processus de coordination des politiques sociales en Europe.

Une prise en charge des chômeurs très variée

Deux éléments contribuent à expliquer le niveau de vie des personnes privées d'emploi en Europe : la couverture du système d'indemnisation et le niveau des prestations allouées. Les conditions d'accès au système d'indemnisation peuvent être plus ou moins restrictives tandis que les montants alloués peuvent être un pourcentage du salaire antérieur, fixe ou dégressif, ou encore une somme forfaitaire. Au total, c'est la conjonction des conditions d'accès, de la durée

d'indemnisation et des montants alloués qui feront qu'un système sera plus ou moins généreux.

Tableau 1. L'indemnisation du chômage

Pays	Part des chômeurs indemnisés	Indemnisation moyenne (personnes indemnisées)
Belgique	89.9 %	486
Danemark	92.8 %	735
Allemagne	78.9 %	573
Grèce	22.7 %	201
Espagne	37.4 %	452
France	58.6 %	508
Irlande	80.9 %	521
Italie	9.1 %	378
Portugal	33.5 %	420
Royaume-Uni	32.2 %	272
UE - 10	43.4 %	490

Source : PCM. Base : personnes ayant connu le chômage durant le panel. L'indemnisation moyenne est exprimée en parité de pouvoir d'achat.

A ce titre, force est de constater que l'hétérogénéité des systèmes d'indemnisation² du chômage est très marquée en Europe (Tableau 1). Parmi les dix pays considérés, le Danemark fait figure d'exception car il allie une forte couverture des chômeurs à des niveaux élevés de prestations. La Belgique,

² Les chiffres présentés sont issus du Panel Communautaire des Ménages, enquête annuelle à passages répétés entre 1994 et 2001 qui offre des données suivies tant démographiques qu'économiques sur la situation des individus et des ménages européens. Nous présenterons des résultats pour dix pays européens pour lesquels nous disposons de l'ensemble des données nécessaires. Nous retenons comme « chômeuses » les personnes déclarant avoir connu le chômage pendant un mois ou plus durant le Panel. Cette option déclarative nous paraît préférable à la définition traditionnelle du BIT car elle a le mérite de ne pas occulter la situation des chômeurs découragés. Enfin, les prestations de chômage s'entendent des prestations versées au titre de l'assurance, de l'assistance ou de la formation.

¹ Chiffres Eurostat

l'Allemagne et l'Irlande occupent également une position privilégiée dans la mesure où 80% des chômeurs sont couverts pour des montants légèrement supérieurs à la moyenne européenne. La France occupe une position intermédiaire entre les pays continentaux et ceux du sud de l'Europe. Sa couverture du chômage est moins large que celle des autres pays continentaux mais les montants alloués sont sensiblement analogues. Enfin, les pays du sud de l'Europe apparaissent comme les moins généreux, même s'il convient d'opérer une distinction entre d'une part l'Espagne et le Portugal, qui couvrent un tiers des chômeurs pour des niveaux légèrement inférieurs à la moyenne européenne, et de l'autre la Grèce et l'Italie. La faible générosité du système d'indemnisation grec est liée au bas niveau des montants distribués tandis que celle de l'Italie s'explique par une couverture particulièrement restreinte des personnes privées d'emploi. Le Royaume-Uni, enfin, peut se rattacher aux pays du sud les moins généreux par la faiblesse des prestations distribuées.

Ces comparaisons illustrent la diversité de la prise en charge étatique mais également les différences sous-jacentes de conception des systèmes. Une typologie établie par Esping-Andersen (1999) distinguait quatre logiques différentes qui ont fondé les systèmes de protection sociale européens. Le modèle « nordique » caractérisé par l'universalisme des prestations et des montants élevés garantit au citoyen une indépendance relative par rapport au marché. A l'autre extrême, le modèle « libéral » privilégie le marché et n'intervient qu'en ultime ressort pour distribuer des prestations d'un faible montant. Le modèle « conservateur-corporatiste » organise le principe des versements en fonction des différentes catégories professionnelles et assoit les droits alloués sur les montants de cotisations versées. Enfin, dans le modèle

« méditerranéen » les droits sont également liés à l'emploi mais le faible développement de l'Etat est compensé par une présence importante de la famille.

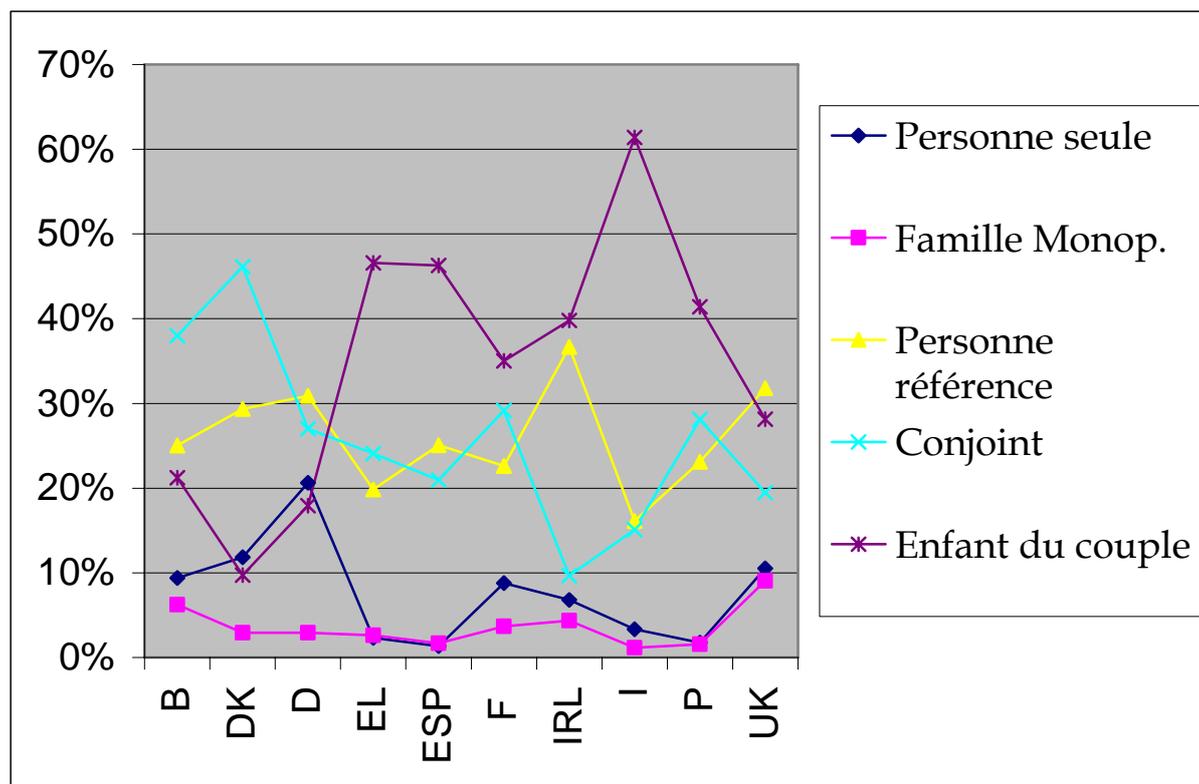
Il est frappant de constater que les logiques qui ont présidé à la création de ces modèles de protection sociale se traduisent encore aujourd'hui par des niveaux de prise en charge variés pour les chômeurs. En dépit de contraintes communes, ralentissement de la croissance et vieillissement de la population, les logiques initiales restent extrêmement présentes (Daniel, Palier 2001).

C'est ainsi que le modèle danois (modèle nordique) est beaucoup plus généreux que le modèle britannique (modèle libéral). La logique « corporatiste » conduit à de niveaux de prise en charge élevés pour les pays continentaux du nord de l'Europe (Belgique, Allemagne et dans une moindre mesure en France), beaucoup plus faible dans les pays méditerranéens. Dans ces derniers pays, la faiblesse de l'intervention étatique est parfois justifiée au motif que la famille, plus présente que dans le reste de l'Europe, constitue un filet de protection informel (Leibfried 1992, Ferrera 1996).

Chômage et lien familial

Sans vouloir évaluer cet apport familial, le vécu du chômeur peut être très différent selon qu'il vit avec d'autres personnes, qu'il en est le principal apporteur de revenu ou non (Graphique 1). Or, près de la moitié des chômeurs espagnols (46%) et grecs (47%) et 61% des italiens sont de jeunes adultes qui vivent avec leurs parents. A l'inverse, ces pourcentages sont les plus faibles au Danemark (10%) et en Allemagne (18%). De la même façon, le pourcentage des chômeurs qui vivent seuls est inférieur à 3% dans tous les pays du Sud tandis qu'il s'élève à 12% au Danemark et 20% en Allemagne.

Graphique 1. Où vivent les chômeurs européens ?



Légende : B : Belgique, DK : Danemark, D : Allemagne, EL : Grèce, E : Espagne, F : France, IRL : Irlande, I : Italie, P : Portugal, UK : Royaume-Uni

Ces différences reflètent à la fois les habitudes de cohabitation du pays et la structure du chômage. De manière générale, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans est important dans le sud de l'Europe ce qui renforce la proportion de jeunes au sein des familles, mais le pourcentage des jeunes adultes en emploi qui vivent toujours avec leurs parents est également plus élevé. Le chômage, en retardant la décohabitation des jeunes (Holdsworth et alii 2001), va alors renforcer les spécificités démographiques de ces pays.

Or, vivre au sein d'un ménage permet de partager les frais fixes et de mettre en commun certaines ressources. En l'absence d'un système développé d'indemnisation du chômage, la famille tend à amoindrir les conséquences du chômage dans le sud de l'Europe. C'est ainsi que Bentolila et Ichino (2000) ont montré que le chômage du chef de ménage est moins pénalisant en termes de consommation dans le sud que dans le nord de l'Europe. La présence familiale va alors jouer un rôle d'autant plus important que le

chômage concerne des personnes qui ne sont pas les principaux apporteurs de revenu. Cependant, au vu des disparités de générosité étatique, il serait illusoire de penser qu'elle puisse les compenser (Ekert et Terraz 2005).

La persistance des spécificités nationales

Les spécificités en termes de chômage sont fortes et les différences de conception des systèmes de protection sociale continuent à marquer l'espace social européen. En vertu du principe de subsidiarité, la politique sociale reste une compétence nationale mais elle est soumise à un principe de coordination, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC). Cette méthode, au cœur de la stratégie de Lisbonne (2000), et dont relèvent notamment les politiques de santé, d'éducation ou de recherche et développement se fonde sur la logique suivante : les décideurs nationaux échangent des informations et évaluent leurs performances au regard de critères communs. Cette méthode, dite flexible, permettrait de populariser les méthodes les plus efficaces et faciliterait les comparaisons internationales pour les électeurs. En revanche, comme il s'agit

d'une coopération « flexible », elle n'est que peu susceptible de modifier profondément les incitations des décideurs (Boyer 2003), en particulier s'ils doivent faire face à des tensions intérieures. En conclusion, on ne peut que constater la survivance de disparités qui concernent nombre d'éléments du marché du travail.

La diversité des modes de prise en charge du chômage reflète donc des conceptions différentes de la protection sociale et même

des liens familiaux. Faut-il dans ce cas remettre en cause le principe de subsidiarité et militer pour une harmonisation des politiques sociales européennes ? La question est complexe tant les systèmes en vigueur dans les pays sont le fruit d'une histoire particulière, d'un « construit social ». Cependant, il ne faut pas oublier, qu'en termes de chômage, l'impact des politiques macroéconomiques est déterminant et qu'il subsiste sans nul doute des marges de manœuvre inexploitées.

Bibliographie

Bentolila S., Ichino A. (2000), «Unemployment and consumption : are job losses less painful near the mediterranean ? », *Discussion Paper CEPR*, n°2359.

Boyer R., Dunhove M. (2003), « La répartition des compétences en Europe », *CEPREMAP*, n°2003-03.

Daniel C., Palier B. (2001), « La protection sociale en Europe. Le temps des réformes », *La documentation française*.

Esping-Andersen G. (1999), «Social foundations of Postindustrial Economies», *Oxford University Press*, Oxford.

Ferrera M. (1996), «The southern model of welfare in social Europe», *Journal of European Social Policy*, vol.6, pp.27-37.

Ekert-Jaffé O., Terraz I. (2005), «L'Etat et la cellule familiale sont-ils substituables dans la prise en charge du chômage en Europe», *Working Paper BETA* n°2005-04.

Holdsworth C. (2000), «Leaving Home in Britain and Spain», *European Sociological Review*, vol.16, pp. 201-222.

Leibfried S. (1992), «Towards a European Welfare State: On integrating Poverty Regimes in the European Community», in Z. Ferge and J.E. Kolberg (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt, Campus Verlag, pp.245-280.

Les perspectives financières 2007-2013 : un échec programmé ?

Michel Dévoluy

L'échec des négociations sur les perspectives financières de l'Union pour 2007-2013 n'est pas un simple accident de parcours. Il révèle les fragilités de l'édifice européen.

L'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible » apparaît en exergue du document de la Commission proposant les « perspectives financières » pour la période 2007-2013. Cette citation d'Antoine de Saint-Exupéry mérite d'être méditée, surtout lorsqu'on sait que le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005 s'est séparé sur un constat d'échec en la matière. Cet échec révèle une question de fond : quelle Europe voulons-nous construire ? Divers prises de position, énoncées à la sortie du sommet, illustrent l'ampleur du problème. Selon M. Juncker, alors Président en exercice du Conseil européen, « il y a en qui diront que ce n'est pas une crise, mais l'Europe est dans une crise profonde. ...Deux conceptions de l'Europe se sont affrontées et s'affronteront toujours Il y a ceux qui, sans le dire, veulent le grand marché et rien que le grand marché, une zone de libre échange, et il a ceux qui veulent une Europe politiquement intégrée ». Cette analyse est reprise par le Chancelier Gerhard Schröder quand il déclare « veut-on un marché, avec quelques instruments, ou une union politique, avec tout ce qu'elle comporte ?

Les perspectives financières en perspective

Les Perspectives financières (PF) reflètent le projet politique de l'Union sur le moyen terme. Elles dégagent des choix fondamentaux qui se traduisent par des engagements financiers sur une période de sept ans. Leur adoption définitive passe par une décision à l'unanimité du Conseil européen. Plus précisément, la Commission propose les PF sur lesquelles le parlement vote et, enfin, le Conseil européen est l'instance de décision ultime. Les PF marquent les ambitions pour l'Europe. La contrainte de l'unanimité pointe les limites de cet exercice où prévaut la dimension intergouvernementale.

La programmation pluriannuelle des budgets, nommée « les perspectives financières » a été introduite par *accord interinstitutionnel* (Conseil, Commission, PE) de 1988. Les PF ont eu, dès l'origine, un double objet. D'une part, nous l'avons dit, marquer les priorités politiques en définissant les grandes rubriques. D'autre part, discipliner les dépenses de l'Europe en instaurant un plafond pour les ressources et en fixant le montant des grands postes de dépenses. Le budget européen, voté chaque année, doit suivre les rubriques, les plafonds et les montants inscrits dans les PF.

Les 1^{er} PF (1988-1992), programmées sur cinq ans, ont eu comme axe principal l'achèvement du marché unique. Le plafond était de 1,2% du PNB. Les dépenses s'articulaient déjà sur les quatre rubriques que l'on retrouve dans les deux PF suivantes : agriculture, actions structurelles, politiques internes, actions extérieures. On a appelé ces PF le *Paquet Delors I*.

Le *Paquet Delors II* (1993-1999) a eu comme priorité le rattrapage des pays du Sud et de l'Irlande, afin de préparer le passage à l'euro. Le plafond est passé à 1,27 % du PNB.

L'*Agenda 2000* (2000-2006) correspond aux 3^{ième} PF. Il prépare l'élargissement en introduisant de deux nouveaux postes : aide de pré adhésion et élargissement. Le plafond de 1,27 % du PNB (1,24 % du RNB) a été reconduit¹.

Les PF font apparaître chaque année une « marge disponible » entre le plafond des ressources et le total des crédits de paiements. Cette marge substantielle -autour de 10 % du budget- sert à compenser des ressources effectives inférieures aux prévisions ou/et à des dépenses non programmées. Rappelons ici que les recettes

¹ depuis 2002, l'UE a remplacé son agrégat de référence le PNB par le Revenu national brut (RNB). Ce détail technique permet à l'UE de suivre la nouvelle harmonisation comptable (le SEC 95).

budgétaires de l'union dépendent d'un système des ressources propres qui ne prévoit aucun impôt européen et qui exige un budget voté et exécuté en équilibre.

Avant 1970, les droits de douane étaient la seule ressource propre. Les autres recettes représentaient des contributions acquittées directement par les Etats membres. Les accords de Luxembourg d'avril 1970 ont introduit deux nouvelles ressources propres : les droits agricoles appliqués aux importations provenant des pays tiers et un prélèvement sur la TVA perçue par les Etats membres. L'accord de Bruxelles de 1988 ajouta une quatrième ressource propre fondée sur le produit national brut (PNB) de chaque Etat membre. Cette dernière qualifiée de « ressource d'équilibre » est devenue la plus importante (73 % des recettes en 2004)

Les propositions pour 2007-2013 de la Commission

Les 4^{ème} PF proposées par la Commission sont exposées dans une Communication de 2004 intitulée « Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie, 2007-2013 » (COM (2004) 101).

Ce texte affiche comme priorités la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne², la réussite de l'élargissement dans un contexte de forte globalisation et la promotion de la citoyenneté européenne. Pour l'aspect discipline budgétaire, il est proposé de continuer à plafonner les ressources propres de chaque budget annuel à 1,24 % du RNB.

Le tableau 1 résume les PF chiffrées par la Commission en date du 12.4.2005 (SEC [2005] 494 final)³.

- La rubrique 1 cible l'achèvement du marché intérieur en s'appuyant sur une croissance durable et sur la cohésion. Elle distingue l'aspect « développement et économie de la connaissance » issue de la stratégie de Lisbonne (ligne 1a) des politiques régionales et de cohésion actuellement en vigueur (ligne 1b).

- La rubrique 2, en dépit de son intitulé général, reprend très largement le poste agriculture. La politique agricole

commune (PAC) traditionnelle de soutien aux marchés et des aides directes reste très présente avec 43 milliards par an. Celle-ci avait d'ailleurs été « sanctuarisée », jusqu'en 2013, dans un accord du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002. Une place est également faite pour le développement rural et la protection de l'environnement.

- La rubrique 3 répond à la volonté de promouvoir le concept politique de citoyenneté européenne. Il s'agit ici d'aménager un espace de liberté, de justice, de sécurité et de permettre l'accès aux biens publics élémentaires. Le montant affecté est faible.

- La rubrique 4 affirme le rôle de l'Union dans la géopolitique mondiale en s'appuyant sur une démarche de partenariat pour faire partager ses valeurs et contribuer à la sécurité civile et stratégique. Elle couvre toutes les actions extérieures y compris les aides de pré adhésion.

La dernière rubrique contient les dépenses d'administration de l'Union.

En définitive, ce nouveau cadre financier n'apporte pas de bouleversement par rapport aux précédentes PF. Malgré l'évolution de l'intitulé des rubriques, on retrouve les quatre grands domaines traditionnels : agriculture, actions structurelles, politiques internes, actions extérieures.

² Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a fixé une stratégie pour l'Union à l'horizon 2010 : devenir l'économie la plus dynamique de la planète. Pour y parvenir l'Union doit promouvoir une économie fondée sur la connaissance, la recherche et les nouvelles technologies.

³ Pour simplifier nous avons ici arrondis les chiffres officiels au milliard d'euros.

Tableau 1. Le cadre financier 2007-2013 proposé par la Commission
En milliards d'euros à prix 2004 (montants arrondis)

Années (20--)	07	08	09	10	11	12	13	Σ
1. Croissance durable comprenant :	59	62	65	67	70	73	76	472
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	12	14	16	19	21	24	26	132
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	47	48	49	48	49	49	50	340
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	57	58	58	58	58	58	58	405
dont : agriculture	43	43	43	43	43	42	43	300
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	3	3	3	4	4	4	4	25
4. L'UE en tant que partenaire mondial	8	11	13	14	14	15	16	91
5. Administration	4	4	4	4	4	4	4	28

Source : commission avril 2005 : SEC(2005) 494 final.

Aux sources de l'échec

Le succès des négociations du Conseil européen de juin 2005 sur les PF 2007-2013 n'était pas acquis d'avance. Les oppositions pouvaient aisément se cristalliser sur des points de désaccord connus comme la PAC ou le chèque britannique. Mais sur le fond, les avis sur les PF traduisent des attentes différentes en matière de construction politique. Nous résumons ci-dessous les principaux arguments qui contestent les propositions de la Commission.

L'Union n'a cessé depuis plusieurs années d'appeler les Etats membres à la vertu budgétaire et au respect des règles du Pacte de stabilité et de croissance. Il est devenu aisé, surtout pour les gouvernements montrés du doigt, de demander à l'Union de contribuer à la rigueur budgétaire à travers un plafonnement des ressources à 1% du RNB.

Les grands choix budgétaires sont contestés par les Etats qui souhaitent une vraie réorientation des dépenses de l'Union. En clair, certains réclamaient un recul très significatif de la PAC au bénéfice de la stratégie de Lisbonne tandis que d'autres insistaient sur la cohésion et la solidarité.

La controverse sur les contributions nettes au budget de l'Union des Etats membres a été réactivée. Chacun souhaite recevoir du budget européen autant qu'il donne. Naturellement, cette approche strictement comptable méconnaît l'ensemble des externalités positives dont bénéficie chaque Etat membre du fait de son

appartenance à l'Union. Le tableau 2 présente les soldes budgétaires opérationnels en 2003⁴. On constate que seuls quatre pays sont bénéficiaires nets (signe plus). Les plus gros contributeurs nets ont réclamés des modifications en leur faveur, remettant ainsi en cause les règles des ressources propres.

Un des versants des contributions nettes concerne l'existence du chèque britannique. La justification de cette ristourne est de plus en plus contestée par certains Etats⁵. Notons que sans cette compensation, la contribution nette du Royaume-Uni serait plus élevée dans le tableau 2. Les britanniques ont indiqué qu'ils n'accepteraient de revoir ce point si le budget est remis à plat. Leur argument est simple : la compensation s'explique massivement par la présence de la PAC. Il faut donc reconsidérer cette politique pour supprimer leur chèque.

⁴ La méthode de calcul des soldes budgétaires dits *opérationnels* fait la différence, par pays, entre ses versements et les dépenses opérationnelles effectuées sur son territoire. Les dépenses administratives ne sont pas retenues, elles concernent surtout la Belgique et le Luxembourg.

⁵ Ce système, introduit en 1984, corrige le déséquilibre budgétaire du Royaume-Uni car il paye structurellement plus que les autres et reçoit moins de la PAC. La compensation prend la forme d'un remboursement du solde budgétaire opérationnel à hauteur de à 66 %. Elle est versée par les autres Etats en fonction de leurs contributions fondées sur le PNB/RNB.

Tableau 2. Les soldes budgétaires opérationnels en 2003

(Après déduction de la compensation britannique)

	En % du RNB	En euros par habitant
Pays Bas	- 0,43	-120
Suède	- 0,36	-106
Allemagne	- 0,36	-92
Belgique	- 0,28	-74
Luxembourg	- 0,28	-125
Royaume-Uni	- 0,16	-46
Autriche	- 0,15	-41
France	- 0,12	-32
Danemark	- 0,11	-39
Italie	- 0,06	-13
Finlande	- 0,01	-4
Espagne	+ 1,21	+ 213
Irlande	+ 1,40	+ 305
Grèce	+ 2,22	+ 333
Portugal	+ 2,66	+ 391

Source : Commission européenne

Derniers compromis sans lendemain

Le Parlement européen, qui vote les PF avant qu'elles ne passent devant le Conseil, a globalement accepté le projet tout en demandant une réduction du plafond des ressources à 1,07 % du RNB. Au cours des discussions, le Parlement a évoqué la nécessité de revoir, à terme, les dépenses agricoles ainsi que la possibilité de faire correspondre le période couvrant les PF avec celle d'une législature.

Les propositions de la Commission, même légèrement amendées par le Parlement, n'ont pas fait l'unanimité au Conseil européen de juin 2005. Pour tenter de sauver les PF, la Présidence luxembourgeoise de l'UE a produit un compromis de dernière minute. Du côté des recettes, il a été proposé l'introduction d'un plafond des dépenses (crédits d'engagements) à 1 % du RNB de l'UE ; un gel du chèque britannique à 4,6 milliards d'euros jusqu'en 2013 ; une réduction des contributions nettes de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède⁶.

Du côté des dépenses, l'accord de 2002 qui « sanctuarise » jusqu'en 2013 les dépenses relatives aux marchés et les aides directes de la PAC est respecté. Mais

pour le reste, on note des réductions importantes. Elles sont chiffrées pour l'ensemble de la période 2007-2013 (chiffres en gras du tableau 1). La rubrique 1a est fixée à 72 milliards d'euros (à comparer aux 132 du tableau 1). Les coupes concernent la recherche et les réseaux transeuropéens. La rubrique 1b sur la cohésion est ramenée de 340 à 306 milliards d'euros. Les deux autres axes subissent les plus fortes baisses en pourcentages. En effet, la rubrique 3 sur la citoyenneté passe de 25 à 11 milliards d'euros et la rubrique 4 de l'UE comme partenaire mondial de 91 à 50 milliards d'euros.

Ce compromis de la dernière chance éloigne l'Union des ambitions de la stratégie de Lisbonne et répond aux volontés de réduire le budget communautaire. Il a finalement été rejeté après quinze heures d'après négociations. Certes, le Conseil a encore une année devant lui pour trouver un accord. Mais cet échec est lourd de sens. Il révèle des interrogations sur les choix politiques fondamentaux de l'UE et sur son fonctionnement institutionnel. Ces questions restent d'autant plus ouvertes que le projet de Constitution⁷ propose de reconduire les mécanismes actuels d'approbation des perspectives financières.

Publication par l'OPEE

Dévoluy M. (dir.), (2004), Les politiques économiques européennes : enjeux et défis, Points Seuil.

⁶ Techniquement cela passe par une réduction de la part des recettes TVA versées au budget de l'UE et par le non versement au budget d'une partie des taxes douanières.

⁷ Voir l'article I. 55.

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (JANVIER A OCTOBRE 2005)

Gérard Lang

1^{er} janvier

Début de la présidence luxembourgeoise de l'Union Européenne.

P.A.C. Mise en œuvre, selon un calendrier différencié suivant les Etats membres, de la nouvelle **Politique Agricole Commune**, adoptée par le Conseil le 26 juin 2003.

2 Février

La Commission présente, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, de nouvelles propositions destinées à stimuler la croissance et la création d'emplois. Le 9, elle présente le volet social destiné à créer un marché européen du travail.

22 mars

PSC. Le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement entérine le principe de la **réforme du Pacte de stabilité et de croissance** conclue le 20 mars par le Conseil des Ministres sous la présidence de J. C. Juncker, président de l'Union et de l'Ecofin. La réforme du Pacte sera formellement adoptée par le Conseil le **27 juin**.

USA. Le Fed relève son taux directeur de 2,5 % à 2,75 %. D'autres hausses d'un quart de point auront lieu toutes les six semaines.

31 mars

La **BCE** annonce avoir vendu 47 tonnes d'or (soit 6 % de ses réserves d'or) conformément à un accord signé avec les Banques centrales européennes en septembre 2004, qui limite les ventes d'or de ces institutions à 400 tonnes par an jusqu'en 2009.

12 avril

PSC. Le Conseil des Ministres suspend la procédure pour déficit excessif contre la Grèce et les Pays-Bas. Mais la Commission la lancera le 7 juin contre l'Italie (déficit budgétaire : 3,6 % en 2005 et 4,6 % en 2006)

25 avril

Elargissement. Le Parlement européen (PE) vote à une large majorité un *avis conforme* à l'adhésion à l'UE de la **Bulgarie** et de la **Roumanie**.

10 mai

Budget. La Commission budgétaire du Parlement européen propose que, pour la période 2011-2016, le budget communautaire représente 1,07 % du PIB de l'UE, ce qui est une position médiane entre ce que prônent les six pays contributeurs nets (1 %) (D, F, UK, PB, Suède, Autriche) et la Commission (1,14 %).

11 mai

Social. Le PE à Strasbourg vote la suppression de « *l'optout* », mécanisme autorisant certains pays à déroger au principe européen des 48 heures de travail hebdomadaires et dont le Royaume-Uni avait fait largement usage.

12 mai

Constitution. Allemagne. Le Bundestag adopte à 95 % le projet de Constitution européenne. A ce jour, sur les 25 Etats membres, huit ont ratifié le projet.

L'EUROPE EN CRISE

29 mai

Constitution. France. La **ratification** du projet de Traité constitutionnel européen soumise aux **Français par référendum est rejetée par 54,67%** contre 45,33 % (Abstentions : 30,63 %). Le **31 mai**, le Président de la République, Jacques Chirac, remplace le Premier Ministre Jean-Pierre Raffarin par Dominique de Villepin (Economie et Finances : Thierry Breton ; Intérieur : N. Sarkozy ; Aff. étr. : P. Douste-Blazy).

1^{er} juin.

Les Pays-Bas rejettent à leur tour par référendum le projet de Constitution européenne par 61,6 % contre 38,4 %.

Le **6 juin**, le Premier Ministre Tony Blair annonce *l'ajournement* du référendum britannique sur la Constitution européenne, qui de toute façon aurait été négatif.

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (JANVIER A OCTOBRE 2005)

1-6 juin.

L'Euro. Deux ministres italiens proposent de revenir à la Lire ! Proposition qualifiée de stupide et d'absurde par ses partenaires. Le 6, J.C. Juncker déclare : « *L'Euro est la monnaie de tous et il n'est pas question de s'imaginer qu'un pays pourrait quitter la devise européenne* ». Il n'en reste pas moins que la crise européenne qui débute provoquera la baisse de l'euro par rapport au dollar : au **1^{er} juin**, il retrouve son plus bas niveau (1,22 \$) depuis le 3 mai 2004 (1,20 \$). En 5 semaines, il perdra plus de 10 % de sa valeur (1,1868 \$ le **5 juillet**).

10 juin

Chine-UE. Aux termes d'un accord signé à Shanghai entre le Commissaire européen au Commerce, Peter Mandelson, et son homologue chinois Bo Xilai, la Chine s'engage à limiter jusqu'à 2008 la croissance de ses exportations de dix types de produits vers l'UE. Un autre accord sera signé le **5 septembre** permettant de débloquer 88 millions de pièces de textiles chinois bloqués dans des ports européens. (Voir article de Meixing Dai dans le présent numéro).

16-17 juin

Le Conseil européen échoue à aboutir à un accord sur les perspectives financières de l'UE pour la période 2007-2013. J.C. Juncker considère que ce désaccord « *accident de parcours en temps normal, nous a entraînés, après les incertitudes suscitées par les référendums français et néerlandais, dans une crise qui est profonde parce qu'elle n'est pas exclusivement financière et budgétaire* ». Le Premier britannique voulait bien remettre en cause le « *chèque de ristourne* » dont bénéficie la Grande-Bretagne (4,8 milliards d'euros par an en moyenne depuis 1984) à condition que soit renégocié l'emploi des ressources budgétaires de l'UE (dont 40 % vont à la PAC, qui n'utilise que 2 % d'actifs) et que celles-ci soient consacrées à des politiques d'avenir (Voir l'article de Michel Dévoluy).

1^{er} juillet

Début de la présidence britannique de l'Union européenne

5 juillet

UEM. Pour la première fois, le Parlement européen, en séance plénière à Strasbourg, refuse d'apporter son soutien à la BCE. Par 296 voix contre 287 et 41 abstentions, il rejette le rapport, jugé trop laudatif, du député démocrate-chrétien allemand, membre de la commission économique et monétaire du PE. Le PE n'a cependant pas approuvé les amendements de la gauche (notamment celui d'Alain Lipietz demandant la baisse des taux d'intérêt). Ce vote (« *une grande victoire* » selon la député socialiste Pervenche Bérès, Présidente de la Commission économique et monétaire) n'a pas de valeur juridique, mais il prive la BCE de sa caution démocratique européenne.

21 juillet

Chine. Appréciation de 2,1 % du yuan. Décroché de sa parité fixe avec le dollar, le yuan sera désormais indexé sur un panier de devises, avec une marge de 0,3 % autour du \$ et de 1,5 % autour du panier. 1 \$ vaut 8,11 yuans (contre 8,28 avant).

18 septembre

Allemagne. Elections législatives. Aucun des deux grands partis n'obtient la majorité absolue : CDU-CSU (35,2%, 226 sièges au Bundestag), SPD (34,3%, 222 sièges). Ils sont amenés à former le **10 octobre** un gouvernement de **grande coalition** dirigé par Angela Merkel (CDU) remplaçant le Chancelier sortant Gerhard Schröder (SPD).

(Autres partis : FDP : 61 ; Grüne : 51 ; Linke : 54. Total : 614 sièges)

20 septembre

USA. Fed. Pour la 11^e fois depuis juin 2004, le Fed relève d'un quart de point son taux directeur, à 3,75 %, malgré les ravages provoqués par le cyclone Katrina du **29 août**, la catastrophe naturelle la plus coûteuse de l'histoire des Etats-Unis (dégâts évalués à 125 milliards de dollars dont 40 à 60 à la charge des compagnies d'assurances).

26 Septembre

PSC La Commission recommande une procédure pour déficit excessif contre le Royaume-Uni. A ce jour, dix des 25 pays de l'UE font l'objet d'une procédure pour déficit excessif. La Commission attend la composition du nouveau gouvernement, qui sera connue définitivement le 17 octobre, avant de relancer éventuellement une procédure contre l'Allemagne (dont le déficit se situe entre 3,7 % et 4% du PIB en 2005).

27 septembre

M.U. Levée des obstacles bureaucratiques. La Commission annonce la suppression de près d'un tiers des 183 propositions de textes communautaires en instance devant le PE et le Conseil, selon leur impact réel sur la compétitivité, l'amélioration qu'elles apportent aux réglementations existantes, leur réalisme et leur actualité. C'est ainsi qu'a été supprimée une proposition (relevée par la presse) sur l'exposition des travailleurs aux rayons solaires !

3 octobre

Elargissement. Le Conseil Européen décide l'ouverture des négociations d'adhésion avec la **Turquie**. Sont également levés les derniers obstacles à la future adhésion de la **Croatie** à l'UE.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

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

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

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

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

Numéro ISSN . 1298-1184.

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

Ont participé à la rédaction de ce bulletin :

Damien Broussolle, Maître de Conférences, URS (LARGE) — Meixing Dai, Maître de Conférences, ULP (BETA-THEME) — Michel Dévoluy, Professeur, URS (BETA-THEME) — Gérard Lang — Patrick Roger, Professeur, ULP (LARGE) — Isabelle Terraz, Maître de Conférences (CEREGMIA, BETA)

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