



N° 46

Été 2022

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

Éditorial — Le Bureau d'Économie Théorique et Appliquée (BETA) fête ses 50 ans

Julien Pénin

Le Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA) fête ses 50 ans. Le point culminant des actions et événements organisés pour célébrer cet anniversaire a été une grande conférence à Strasbourg les 19-20 mai 2022. Dans la lignée de cette conférence anniversaire, ce numéro

Sommaire

Éditorial — Le Bureau d'Économie Théorique et Appliquée (BETA) fête ses 50 ans

Julien Pénin.....1

Regard rétrospectif et cliométrique sur une étape de la construction européenne – Les activités innovantes : 1981-2001

Claude Diebolt.....5

Soixante ans de politique européenne de la formation professionnelle

Guy Tchiboza.....19

La BCE face à la flambée des prix dans la zone euro

Gilbert Koenig.....27

Le rôle de la politique monétaire dans la lutte contre le changement climatique

Antoine Ebeling.....35

Vers une réforme du Pacte de stabilité et de croissance ?

Damien Broussolle.....43

Les perspectives d'évolution de la PAC dans les années 2020

Meixing Dai, Anissa Maddi et Clarisse Monsch.....55

La nouvelle gouvernance économique européenne et ses implications sur les politiques du marché du travail

Isabelle Terraz et Isabella Van der Laan.....69

Institutions budgétaires indépendantes dans l'UE : présentations et perspectives futures

Théo Metz.....77

Vers un changement de paradigme dans la conception par l'UE de ses relations économiques avec les pays tiers ?

Eric Rugraff.....89

La poursuite de l'uniformisation de la politique européenne de coopération au développement ? Le volet commercial et la budgétisation du FED

Francis Kern et Claire Mainguy.....99

spécial du Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE) me donne l'occasion de revenir sur l'histoire du BETA ainsi que sur la richesse de son actualité, en particulier en lien avec les politiques économiques européennes.

Le BETA est créé en 1972 par un groupe de jeunes chercheurs réformateurs réunis autour de Jean-Pierre Daloz et de Jean-Paul Fitoussi, parmi lesquels nous pouvons citer Jean-Luc Gaffard et Rodolphe Dos Santos Ferreira. Ces chercheurs étaient alors convaincus de l'importance de formaliser les sciences économiques, mais aussi d'allier la

théorie pure avec l'analyse empirique et la pratique, d'où le TA du BETA -Théorique et Appliquée.

La création du BETA fut d'abord un acte d'émancipation par rapport aux sciences juridiques¹. Après les événements de mai 1968, l'université française est en ébullition. L'université de Strasbourg choisit de se scinder en trois universités, l'une dédiée au droit, sciences politiques et sciences de gestion, la seconde aux sciences humaines et sociales et la troisième, l'université Louis Pasteur, aux sciences dites exactes et expérimentales. Alors que dans la plupart des universités françaises les sciences économiques sont dans le giron des facultés de droit, les fondateurs du BETA choisissent d'intégrer l'université Louis Pasteur et les sciences exactes et expérimentales. Ce choix originel, s'il a occasionné bien des remous à l'époque, a eu des conséquences qui marquent le laboratoire encore aujourd'hui, comme la philosophie de recherche par projet ou les collaborations régulières avec les chimistes, sciences de la santé, etc.

La première décennie du BETA correspond à une période de très forte internationalisation avec le passage de nombreux chercheurs étrangers parmi lesquels il est impossible de ne pas citer, en ce qui touche à la macroéconomie, Axel Leijonhufvud, présent à Strasbourg pendant un semestre entier au début des années 1980, et qui a profondément marqué les macro-économistes strasbourgeois.

Les années 1980 et 1990 voient l'entrée du BETA dans sa phase d'institutionnalisation² avec l'association avec le CNRS en 1985 qui témoigne de la reconnaissance nationale et internationale dont bénéficie l'unité. Les années 2000 sont marquées par l'expansion du BETA au-delà des Vosges, à Nancy, et l'intégration en 2005 d'une nouvelle tutelle, l'université de Lorraine. Enfin, l'évolution du BETA est parachevée en 2018 avec l'arrivée d'INRAE comme quatrième tutelle principale. Cette intégration permet au BETA de se positionner aujourd'hui comme un acteur de recherche majeur sur les questions de transition climatique et énergétique.

Aujourd'hui, le BETA rassemble près de 250 membres présents sur trois sites et compte quatre tutelles principales (université de Strasbourg, université de Lorraine, CNRS, INRAE) et deux tutelles secondaires (AgroParisTech et université de Haute-Alsace). Son histoire, sa taille et son organisation font que les chercheurs du BETA sont particulièrement bien armés pour contribuer à la production de connaissances concernant l'ensemble des grands défis sociétaux. Parmi les thématiques phares du BETA, mentionnons, de manière non exhaustive, l'histoire de

¹ Pour une histoire détaillée de la création du BETA, voir Dos Santos Ferreira R., Ege R. et Rivot S. (2020), « L'aggiornamento des sciences économiques en France: le cas strasbourgeois au tournant des années 1970 », *Æconomia. History, Methodology, Philosophy* (10-1), 57-69.

² Cohendet P. et Llerena P. (2007), « The emergence and growth of an improbable laboratory in economics and management: the case of BETA », *European Management Review* 4(1), 54-65.

la pensée économique, la cliométrie, l'économie de l'innovation et des changements technologiques, le management de l'innovation et des connaissances, l'économie comportementale, l'économie expérimentale, l'économie du droit, l'économie de l'environnement et des transitions énergétiques, l'économie forestière, et, enfin, la macroéconomie et les politiques économiques européennes.

L'OPEE a toujours eu des liens privilégiés avec le BETA. Il est, tout d'abord fondé et piloté au quotidien par des collègues du BETA dont je souhaite ici saluer le travail. Mes collègues Michel Dévoluy et Moïse Sidiropoulos, qui ont été les premiers co-directeurs de l'OPEE, et Meixing Dai et Gilbert Koenig, les co-directeurs actuels, ont continuellement œuvré pour mettre en avant les recherches sur les politiques économiques en Europe et pour garantir la qualité éditoriale du bulletin de l'OPEE. Mais également, les membres du BETA sont des contributeurs essentiels (mais heureusement pas exclusifs) de ce bulletin. Si ce dernier est si riche et diversifié c'est en grande partie car il s'appuie sur les recherches liées aux politiques économiques européennes menées par les membres du BETA.

Je me permets ici une anecdote personnelle qui souligne bien l'ouverture du bulletin de l'OPEE, mais aussi la complexité des politiques économiques en Europe. Bien que ne travaillant pas de manière centrale sur les politiques européennes, j'ai eu l'occasion de copublier en 2013, dans le numéro 29 du bulletin de l'OPEE, un article sur « les enjeux économiques du brevet unitaire européen ». A l'époque, la mise en place du brevet unitaire européen était prévue pour 2014. En 2022, il n'est toujours pas entré en vigueur et on l'annonce pour 2023 !

En ce qui touche aux liens entre le BETA et l'OPEE, il faut dans cet éditorial saluer le dynamisme des membres de l'axe de recherche Macroéconomie et Politiques Publiques (MPP) du BETA. Cet axe regroupe à Strasbourg une grande partie des recherches conduites sur l'économie européenne. Il s'agit là d'un axe qui contribue largement au rayonnement académique et non-académique du BETA. Cela peut se mesurer, par exemple, par la création en 2021 à l'université de Strasbourg d'un Institut thématique interdisciplinaire (ITI), intitulé « Making European Society (MakErS) », dont le BETA est membre fondateur ; ou encore, par la nomination d'Amélie Barbier-Gauchard, reçue en 2022 membre junior de l'Institut universitaire de France (IUF), et déjà bénéficiaire d'une Chaire Jean Monnet attribuée en 2021. De manière complémentaire, le rayonnement non-académique s'illustre, par exemple, par la désignation de Moïse Sidiropoulos pour recevoir, avec 19 autres citoyens européens, le prix Nobel de la paix attribué en 2012 à l'Union Européenne. Un économiste prix Nobel de la paix, cela n'est pas si fréquent !

Enfin, la recherche n'existerait pas sans la formation et, en particulier, la formation a et par la recherche. Dans le domaine des politiques publiques européennes, les recherches du BETA bénéficient depuis plusieurs années d'un master à la faculté des sciences économiques et de gestion intitulé « Macroéconomie et politiques européennes ». Piloté par Amélie Barbier-Gauchard, ce master forme depuis plusieurs années des jeunes chercheurs qui embrassent ensuite une carrière académique ou rejoignent des institutions européennes (ou qui s'intéressent à l'économie européenne). De nombreux contributeurs au bulletin de l'OPEE (j'en identifie au moins deux rien que dans ce numéro spécial) sont passés par ce master !

En conclusion, l'OPEE concrétise parfaitement ce que le BETA a toujours souhaité être : un lieu d'excellence académique tourné vers le monde socio-économique. Ce numéro spécial du bulletin de l'OPEE pour les 50 ans du BETA, illustre, comme toujours, la diversité des approches mises en avant par l'OPEE et le BETA : diversité des sujets qui traitent de l'actualité européenne, diversité des approches, mais également diversité des contributeurs (avec la volonté systématique de mettre en avant les contributions des doctorants et des chercheurs juniors).

Je vous souhaite une bonne lecture et une excellente coupure estivale !

Julien Pénin

Directeur du BETA

Juillet 2022

Regard rétrospectif et cliométrique sur une étape de la construction européenne – Les activités innovantes : 1981-2001

Claude Diebolt*

L'objet de cet article est d'étudier les débordements géographiques de connaissance sur l'activité innovante et le processus de convergence des régions européennes de 1981 à 2001. Notre recherche révèle la présence d'effets spatiaux que nous intégrons successivement dans notre analyse de la β convergence. L'estimation d'un modèle avec autocorrélation spatiale des erreurs montre que les effets de débordement géographique contribuent favorablement au processus de rattrapage des régions les moins performantes. Nous modélisons l'hétérogénéité spatiale par une spécification à deux régimes spatiaux, de type « centre-périphérie ». L'ensemble de ces résultats montrent que le processus de convergence globale masque des disparités au sein des régions européennes où, sur la période considérée, seules convergent les régions appartenant au centre de l'Europe.

Codes JEL : C21, N90, N94, O33, 052, R11.

Mots-clefs : Brevets, cliométrie, convergence, effets spatiaux, persistance, régions européennes.

Introduction

Cette contribution cliométrique (DIEBOLT 2016, DIEBOLT et HAUPERT 2019) analyse l'activité innovante des régions européennes sur la période 1981-2001. Elle se situe en prolongement de précédentes publications consacrées à la dynamique structurelle et spatiale des systèmes de brevets d'une part (cf. plus particulièrement DIEBOLT et PELLIER 2020), au capital humain dans les régions européennes d'autre part (cf. notamment le récent ouvrage de DIEBOLT et HIPPE 2022).

Nous appliquons les méthodes de l'analyse exploratoire des données spatiales aux demandes de brevets par million d'habitants déposées à l'Office européen des brevets (OEB) afin de visualiser les distributions spatiales, détecter les schémas d'association spatiale, identifier les localisations atypiques ou encore suggérer certaines formes d'hétérogénéités spatiales

(ANSELIN 1988). Notre analyse repose sur la statistique I de Moran pour la mesure d'une autocorrélation de type globale et sur le diagramme de Moran complété par les indicateurs locaux d'association spatiale pour la mesure d'une autocorrélation de type locale.

Les données, extraites de la base REGIO d'Eurostat, concernent 131 régions pour 12 pays de l'union européenne sur la période 1981-2001 : le Danemark (1), l'Irlande (1), le Luxembourg (1), l'Espagne (6 régions, les îles Canaries sont exclues), le Royaume-Uni (10), l'Autriche (9), la Belgique (11 régions), l'Allemagne (30 régions, les régions de l'Allemagne de l'Est sont exclues pour des raisons historiques), la France (22), les Pays-Bas (12), la Suède (6). Pour notre analyse, nous avons privilégié le niveau 2 de la Nomenclature des unités territoriales statistiques¹ puisqu'il est considéré par les autorités

¹ Le découpage territorial établi par Eurostat est la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS). Celle-ci fournit une ventilation unique et uniforme des

* Directeur de Recherche au CNRS à l'Université de Strasbourg. E-mail : cdiebolt@unistra.fr. Cet article a été préparé pour un numéro spécial du Bulletin de l'OPEE ([Observatoire des politiques économiques en Europe](#)) publié dans le cadre du 50^{ème} anniversaire du BETA ([Bureau d'économie théorique et appliquée](#)). Je suis très reconnaissant aux deux rapporteurs et à l'éditeur du Bulletin de l'OPEE pour leurs critiques, remarques et suggestions. Les éventuelles erreurs et insuffisances demeurent bien sûr miennes.

européennes comme le cadre utilisé par les états membres pour l'application de leurs politiques régionales d'innovation. Toutefois, l'absence de disponibilité des données pour certaines régions de l'Espagne et du Royaume-Uni nous contraint à choisir le niveau Nuts 1 pour ces deux pays. Les régions d'Ecosse et de Londres (Royaume-Uni), de Smaland med öarna et de Västsverige (Suède) sont exclues par manque de disponibilité des données. Nous excluons également les îles Canaries (Espagne) et les Dom-Tom (France) en raison de leur éloignement géographique.

Nous choisissons les demandes de brevets déposées à l'Office européen des brevets comme une mesure de l'output d'innovation au niveau régional². Même si le brevet est un indicateur partiel de l'innovation, il représente néanmoins une source importante de connaissances codifiées et constitue l'un des canaux possibles de la diffusion du savoir technologique. Les demandes de brevets déposées auprès l'Office européen des brevets (OEB) sont comptabilisées par année de priorité. Les statistiques concernent à la fois les demandes directes et les demandes déposées en vertu du traité de coopération en matière de brevets (TCB) désignés par l'OEB. La répartition régionale des demandes de brevets s'effectue selon le lieu de résidence de l'inventeur, ce qui est préférable pour localiser précisément chaque innovation. Dans le cas où une demande mentionne plusieurs inventeurs, elle est répartie en parts égales entre tous les inventeurs et entre leurs régions, ceci afin d'éviter les doubles comptages. Pour notre recherche, les tests sont effectués sur le ratio brevet/million d'habitants, les séries étant exclusivement calculées à partir des données de la base REGIO.

Les cartes en annexe A.1 et A.2 représentent la distribution régionale des demandes de brevets par million d'habitants. En 1981, la production d'innovations n'est pas répartie de manière homogène dans l'espace européen, ce qui traduit

unités territoriales pour la production de statistiques régionales de l'Union Européenne. La NUTS est une classification hiérarchique à cinq niveaux comprenant trois niveaux régionaux (NUTS 1 à 3) et deux niveaux locaux (NUTS 4 et 5). Ainsi, selon cette classification, chaque état membre est subdivisé en un nombre entier de régions de niveau 1, dont chacune est subdivisée en un nombre entier de régions de niveau 2, et ainsi de suite.

² La pertinence des statistiques de brevets comme indicateur de la production d'innovations au niveau régional est démontré par ACS, ANSELIN et VARGA (2002). GRILICHES (1990) et BASBERG (1987) discutent également des avantages et des inconvénients d'utiliser les brevets comme indicateur de l'activité d'innovation.

une forte disparité entre les régions mais également entre les pays. Un clivage de type centre-périphérie semble d'ailleurs dominer. Les régions les plus performantes sont regroupées en majorité au centre de l'Europe (régions de l'Allemagne de l'ouest, de l'Autriche, le Luxembourg, quelques régions des Pays-Bas et de l'est de la France). Quelques régions du nord de l'Europe sont également très performantes, il s'agit des régions localisées au sud du Royaume-Uni et de la Suède. Les régions déposant peu de demandes sont localisées majoritairement en périphérie de l'Europe : Espagne, sud de l'Italie, quelques régions françaises, nord du Royaume-Uni. Globalement, ce schéma est persistant en 2001 car les régions se répartissent selon les mêmes proportions qu'en 1981. Néanmoins, il est à noter que la production d'innovations a considérablement augmentée au cours de la période étudiée. La moyenne européenne des brevets par million d'habitants a quasiment quadruplé³ (42 brevets/million hab. en 1981 contre 167 brevets/million hab. en 2001). Ces cartes fournissent une approche générale de la répartition des demandes de brevets mais n'indique en aucun cas si cette concentration spatiale des activités d'innovation génère un processus de dépendance spatiale. C'est à cette fin que les méthodes développées pour l'analyse exploratoire des données spatiales (AEDS) sont mobilisées.

1. Méthodologie cliométrique

1.1 La matrice de pondération spatiale

Notre analyse de l'interaction entre unités spatiales est basée sur une matrice de poids, d'une part destinée à modéliser l'interdépendance spatiale entre les observations de l'espace étudié et d'autre part à fixer une limite géographique à la diffusion des externalités. On définit une matrice de poids W comme une matrice carrée, ayant autant de ligne et de colonne qu'il existe de régions. Chaque terme w_{ij} de la matrice représente la façon dont les régions i et j sont connectées spatialement. Par convention, les éléments situés sur la diagonale de la matrice sont nuls. Il existe plusieurs types de matrices de poids telles que les matrices simples de contiguïté reposant sur l'existence de frontières communes ou des matrices de distance seuil fondées sur le nombre des k plus proches voi-

³ Cette augmentation s'explique en partie par une modification du choix de la voie de dépôt du brevet, la voie européenne étant dorénavant privilégiée à la voie nationale.

sins ou encore sur la distance sphérique entre les centroïdes régionaux. Ces dernières matrices sont utiles pour définir une certaine distance à partir de laquelle on admet qu'il n'existe pas de dépendance spatiale entre deux unités spatiales. Dans cette étude, nous préférons utiliser une matrice de poids W basée sur la distance sphérique entre les centroïdes des régions européennes. L'intérêt de cette matrice de distance est qu'elle assure les connections spatiales du Royaume-Uni au continent Européen. Par ailleurs, le fait qu'elle contienne exclusivement des distances géographiques garantit son exogénéité (ANSELIN et BERA 1998). Sa forme fonctionnelle est l'inverse de la distance au carré :

$$\begin{cases} w_{ij}^*(k) = 0 & \text{si } i=j \\ w_{ij}^*(k) = \frac{1}{d_{ij}^2} & \text{si } d_{ij} \leq D(k) \\ w_{ij}^*(k) = 0 & \text{si } d_{ij} > D(k) \end{cases}$$

$$w_{ij} = \frac{w_{ij}^*}{\sum_j w_{ij}^*} \text{ pour } k=1, 2 \text{ et } 3,$$

où w_{ij}^* est un élément de la matrice de poids W non standardisée, w_{ij} un élément de la matrice de poids standardisée et d_{ij} est la distance sphérique entre les centroïdes des régions i et j . $D(k)$ représente la distance limite au-delà de laquelle les interactions sont supposées négligeables. Par définition, $D(1) = Q1$, $D(2) = Q2$ et $D(3) = Q3$ où $Q1$, $Q2$ et $Q3$ sont respectivement le premier quartile, la médiane et le troisième quartile de la distribution des distances sphériques. Nous définissons ainsi trois matrices de poids correspondant à ces trois distances seuils : $D(1) = 273$ miles (439 km), $D(2) = 462$ miles (743 km) et $D(3) = 711$ miles (1144 km).

Avec ce type de spécification, l'intensité des interactions entre les unités spatiales est corrélée négativement avec la distance qui les sépare. Les éléments de cette matrice sont standardisés tel que la somme de chaque ligne est égale à 1. Ainsi, c'est la distance relative et non absolue qui est prise en compte.

1.2 Test d'autocorrélation spatial globale

L'autocorrélation spatiale évalue le degré de corrélation des valeurs d'une variable aléatoire lié à la disposition géographique des données (CLIFF et ORD 1981). Elle est dite positive lorsque des observations similaires (faibles ou élevées) sont regroupées géographiquement ;

elle est dite négative lorsqu'une concentration spatiale d'observations dissemblables est observée. Dans le cas où la répartition spatiale des observations est aléatoire, on conclura à une absence d'autocorrélation. De manière générale, l'autocorrélation spatiale survient lorsque les données sont affectées par des processus qui relient des lieux différents, comme les processus d'interaction et de diffusion spatiale, les effets de débordement géographiques, etc. Dans certains cas, elle peut être causée par une mauvaise spécification du modèle liée à des erreurs de mesure ou bien à l'omission de variables spatialement autocorrélées (LE GALLO 2002).

La détection de l'autocorrélation spatiale globale s'effectue à partir de la statistique I de Moran (CLIFF et ORD 1981) qui s'écrit sous la forme matricielle suivante :

$$I = \frac{N}{S_0} \frac{y'Wy}{y'y} \text{ avec } S_0 = \sum_i \sum_j w_{ij},$$

où S_0 est le facteur de standardisation égal à la somme de tous les éléments de W , y est un vecteur de dimension $N = 131$ des demandes de brevets en déviation à la moyenne et Wy est un vecteur composé des moyennes spatialement pondérées des valeurs voisines. Définie ainsi, la statistique I donne une indication du degré d'association linéaire entre un vecteur de valeurs observées y et son décalage spatial Wy . On conclut à une autocorrélation spatiale positive lorsque I est supérieur à son espérance mathématique,

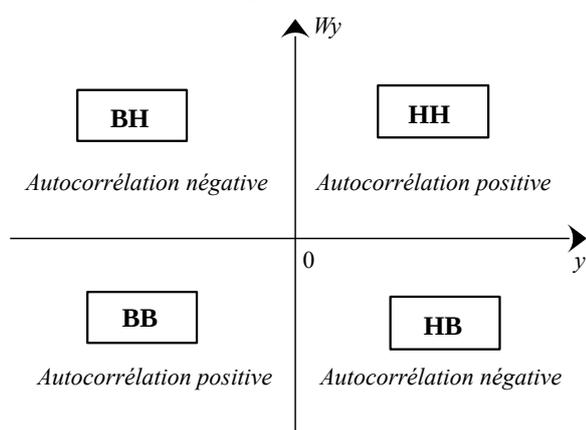
Tableau 1 : Statistiques I de Moran

		I de Moran	Écart-type	I standardisée
1981	D1	0,559	0,046	12,072
	D2	0,503	0,040	12,724
	D3	0,431	0,036	11,855
2001	D1	0,603	0,047	12,946
	D2	0,537	0,040	13,550
	D3	0,465	0,037	12,742

Note : L'espérance de la statistique I de Moran est constante ($E(I) = -0,007$).

$E(I) = -1/(N - 1)$, et à une autocorrélation spatiale négative lorsque I est inférieur. L'inférence statistique est basée sur la procédure de permutation proposée par ANSELIN (1995a) dans laquelle une distribution de référence est générée empiriquement pour le I de Moran. Les pseudos niveaux de significativité obtenus permettent alors de conclure sur le test.

Les résultats du calcul de la statistique du I de Moran pour notre échantillon de données sont présentés dans le tableau 1. Ils reportent, pour chaque année et chaque matrice de poids, la valeur du I de Moran, son écart-type et sa valeur standardisée. Il apparaît que toutes les statistiques sont significatives quelque soit la matrice de poids et l'année⁴ (probabilité critique $p = 0,0001$). Suivant la règle de décision formulée précédemment, l'hypothèse nulle d'absence



d'autocorrélation spatiale est rejetée : les demandes de brevets sont positivement et spatialement autocorrélées en 1981 et en 2001. Autrement dit, les régions déposant un nombre relativement élevé (respectivement faible) de demandes de brevets sont localisées à proximité d'autres régions déposant également un nombre élevé (respectivement faible) de demandes de brevets. Ce résultat confirme donc l'impression visuelle de concentration spatiale donnée par les cartes en annexe A.1 et A.2. Il est à noter que les valeurs standardisées du I de Moran augmentent légèrement en 2001, ce qui laisse supposer une tendance persistante à la concentration géographique des régions similaires. Pour la suite de l'analyse, nous retiendrons la matrice de poids D2, celle pour laquelle la statistique du I de Moran standardisée est maximisée⁵.

Ces premiers résultats semblent confirmer l'existence d'externalités de connaissance localisées dans la mesure où les performances des régions en matière d'innovation ne sont pas indépendantes de leur localisation géographique. Afin d'affiner l'analyse et de fournir une évaluation de la structure locale de l'autocorrélation, nous représentons les diagrammes de Moran en 1981 et 2001 et calculons les indicateurs

⁴ Tous les calculs ont été effectués avec le logiciel SpaceStat 1.91 (ANSELIN 1995b).

⁵ La robustesse des résultats est testée avec les autres matrices de poids.

locaux d'association spatiale (statistiques LISA).

1.3 Analyse de l'autocorrélation spatiale locale

L'instabilité locale est visualisée à l'aide du diagramme de Moran (ANSELIN 1996). Ce diagramme représente la valeur standardisée du logarithme des demandes de brevets y en abscisse et en ordonnée son décalage spatial standardisé Wy , c'est-à-dire la moyenne des demandes de brevets par million d'habitants des voisins. Chaque diagramme contient quatre quadrants HH, BB, BH et HB correspondant aux quatre types d'association susceptibles d'exister entre une région et ses voisines. Le quadrant HH (BB) implique qu'une région associée à une valeur élevée (faible) est entourée de régions associées à des valeurs élevées (faibles). Dans le quadrant BH (HB), une région associée à une valeur faible (élevée) est entourée de régions associées à des valeurs élevées (faibles). Les quadrants HH et BB indiquent un regroupement spatial de valeurs similaires et par conséquent une autocorrélation spatiale de type positive. A l'opposée, les quadrants BH et HB représentent une autocorrélation spatiale de type négative, c'est à dire un regroupement spatial de valeurs dissemblables. Finalement, l'autocorrélation spatiale globale peut-être visualisée sur ce graphique puisque la statistique I de Moran est formellement égale à la pente de la régression linéaire de Wy sur y .

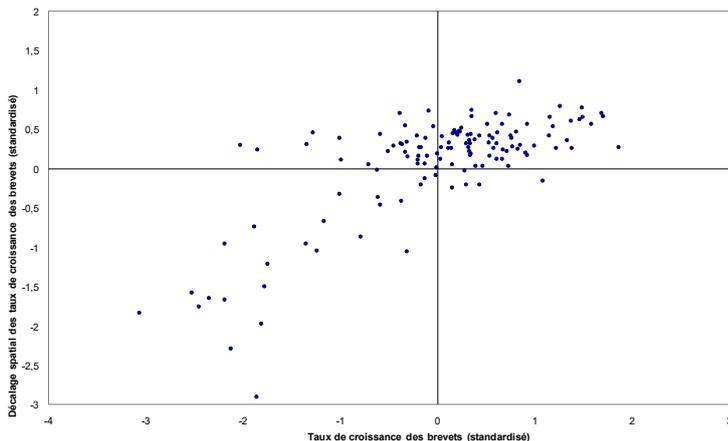
Tableau 2 : Répartition des régions dans les diagrammes de Moran

	HH	BB	HB	BH
1981	51,15 %	22,14 %	6,87 %	19,85 %
2001	47,33 %	29,77 %	7,63 %	15,27 %
Tx. 81-2001	21,37 %	45,80 %	17,56 %	15,27 %

L'analyse des diagrammes pour 1981 (figure 1) et 2001 (figure 2) confirme la présence d'une autocorrélation spatiale positive : plus de 70 % des régions appartiennent aux quadrants HH ou BB (cf. Tableau 2). Quelques régions atypiques qui dévient du schéma global sont aussi mises en évidence. Ces régions, caractérisées par une association de valeurs dissemblables, appartiennent aux quadrants HB ou BH. Il est à noter que le schéma d'association BH domine le schéma HB pour les deux années ce qui indique que certaines régions éprouvent des difficultés malgré un environnement favorable. Les résultats suggèrent également l'existence d'une hétérogé-

néité spatiale entre les régions européennes sous la forme d'un schéma de type « centre-périphérie » dans la mesure où la majorité des régions du centre de l'Europe appartiennent au quadrant HH alors que la majorité des régions de la zone périphérique de l'Europe sont caractérisées par une association de type BB (cf. tableau de l'annexe 3).

Figure 1 : Diagramme de Moran des brevets par million d'habitants, 1981



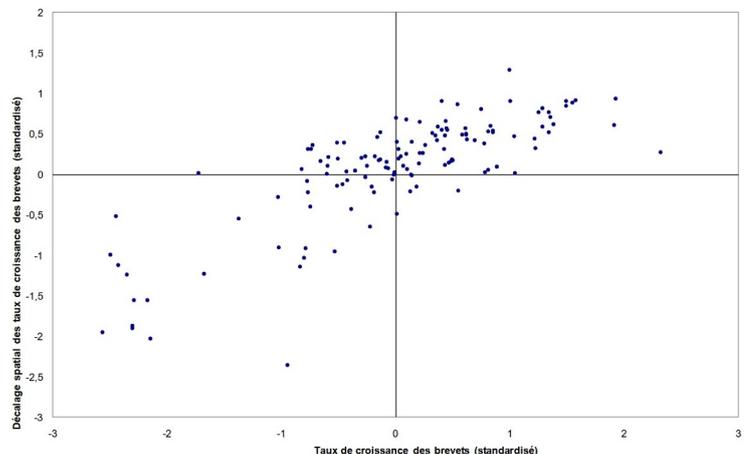
La comparaison des diagrammes de Moran en 1981 et 2001 montre que les schémas d'association spatiale sont stables dans le temps, ce qui semble indiquer une disparité spatiale persistante entre les régions européennes. Toutefois, en dépit de cette persistance des inégalités, il est intéressant d'étudier la dynamique des associations spatiales en confrontant le diagramme de Moran des taux de croissance des demandes de brevets sur la période 1981-2001 au diagramme de Moran des demandes de brevets en 1981. En effet, l'existence d'une relation inverse entre les taux de croissance et le niveau initial des demandes de brevets impliquerait une diminution des inégalités et plaiderait en faveur d'une hypothèse de convergence des activités innovantes.

Après examen des diagrammes de Moran, certaines régions qui appartenaient au quadrant HH (BB) du diagramme de Moran pour les demandes de brevets en 1981 appartiennent au quadrant BB (HH) lorsque l'on considère le taux de croissance moyen sur la période 1981-2001 (cf. tableau de l'annexe A.3). Plus précisément, 58 % des régions qui se trouvaient dans un certain quadrant en 1981, se retrouvent dans un quadrant opposé

pour leur taux de croissance. Toutes les régions espagnoles et la majorité des régions italiennes, très peu performantes et qui relevaient d'une association spatiale de type BB en 1981, ont un taux de croissance supérieur à la moyenne et appartiennent à une concentration de type HH pour les taux de croissance. Ceci souligne les performances en matière d'innovation de ces régions sur la période 1981-2001. Inversement, la majorité des régions très performantes et qui étaient entourées de régions aussi performantes (association de type HH), sont caractérisées par une configuration de type BB pour les taux de croissance. Ces résultats suggèrent donc l'idée d'un phénomène de rattrapage des régions les moins performantes en matière d'innovation.

Le diagramme de Moran ne donnant pas d'information sur la significativité de ces regroupements spatiaux mis en évidence, nous calculons des indicateurs particuliers : les indicateurs locaux d'association spatiale (statistiques LISA) définis par ANSELIN (1995a). Ces indicateurs sont aussi bien utilisés pour détecter des concentrations spatiales locales significatives, que des points atypiques (outliers) ou encore des régimes spatiaux. Selon ANSELIN, ces LISA doivent satisfaire deux critères. Le premier est de donner une indication sur le regroupement spatial significatif de valeurs similaires autour de chaque observation. Le second est que la somme des LISA associée à toutes les observations est proportionnelle à un indicateur global d'association spatiale. Étant donné que nous utilisons des matrices de poids standardisées, la moyenne des statistiques locales de Moran est égale à la statistique globale I de Moran.

Figure 2 : Diagramme de Moran des brevets par million d'habitants, 2001



La version locale du I de Moran pour chaque région i et pour chaque année t s'écrit :

$$I_{i,t} = \frac{y_{i,t}}{m_0} \sum_j w_{ij} y_{j,t} \text{ avec } m_0 = \frac{\sum_i y_{i,t}^2}{N}$$

avec $y_{i,t}$ et $y_{j,t}$ les observations de la région i et j à l'année t (mesurées en déviation par rapport à la moyenne). La somme sur j est telle que seules les régions voisines de i sont incluses. Une valeur positive de $I_{i,t}$ indique une concentration spatiale de valeurs similaires (BB ou HH) alors qu'une valeur négative indique une concentration spatiale de valeurs dissemblables (BH ou HB). En raison de la présence d'autocorrélation spatiale globale, la distribution de ces statistiques est inconnue et par conséquent l'inférence statistique doit être basée sur l'approche de permutation conditionnelle avec 10 000 permutations. Les valeurs critiques obtenues sont alors des pseudos niveaux de significativité.

La significativité des statistiques LISA associées à chacune des régions est reportée dans le tableau de l'annexe A.3. Les résultats confirment la présence de concentrations spatiales significatives de valeurs élevées au centre de l'Europe qui concernent principalement des régions d'Allemagne. Il apparaît également des concentrations spatiales significatives de valeurs faibles en périphérie et qui concernent essentiellement les régions d'Espagne et d'Italie. Par conséquent, dans l'ensemble, ces statistiques confortent l'idée d'un schéma de type « centre-périphérie » mis en évidence par les diagrammes de Moran.

Bien que l'analyse exploratoire soit un outil suffisamment puissant pour expliquer les performances de chaque région en relation avec son environnement géographique, nous ne souhaitons pas fournir ici des explications plus approfondies sur les performances individuelles mais nous nous attachons plutôt à mettre en évidence des effets spatiaux (autocorrélation et hétérogénéité spatiale) et à les intégrer dans notre analyse cliométrique de la convergence.

2. Convergence des activités innovantes et effets spatiaux

Nous approfondissons l'idée de convergence en testant un modèle de β convergence absolue semblable à celui proposé

par BARRO et SALA-I-MARTIN (1991, 1995). Comme le suggèrent LE GALLO et DALL'ERBA (2005), la prise en compte de l'autocorrélation spatiale dans un modèle de β convergence permet d'une part de capter les effets de débordement géographique entre les régions, d'autre part cela conduit à une spécification minimale de convergence conditionnelle dans la mesure où l'autocorrélation spatiale peut capter les effets des variables omises. Par ailleurs, l'omission d'éventuels effets spatiaux dans les estimations par les moindres carrés ordinaires (MCO) peut conduire à des estimateurs non convergents ni efficaces.

2.1 Analyse de la β convergence sur la période 1981-2001

Nous estimons dans un premier temps le modèle simple de β convergence absolue suivant :

$$\text{Modèle 1 : } gpat = \alpha S + \beta pat81 + \varepsilon \\ \text{avec } \varepsilon \approx N(0, \sigma^2 I),$$

où $gpat$ est le taux de croissance annuel moyen des demandes de brevets par habitant sur la période 1981-2001, $pat81$ est le logarithme des demandes de brevets déposées en 1981 et S est un vecteur unitaire. Le processus de convergence est caractérisé par une vitesse de convergence, $v = -\ln(1 + \hat{\beta}T)/T$ et une demi-vie, $\tau = -\ln(2)/\ln(1 + \hat{\beta})$, correspondante au temps nécessaire à l'économie pour atteindre la moitié

Tableau 3 : Estimations et tests des modèles 1 et 2

MODELE 1		MODELE 2	
MCO	Coefficient (p-critique)	MV	Coefficient (p-critique)
$\hat{\alpha}$	0,141 (0,00)	$\hat{\alpha}$	0,154 (0,00)
$\hat{\beta}$	-0,020 (0,00)	$\hat{\beta}$	-0,026 (0,00)
Vitesse de convergence	2,65 %	Vitesse de convergence	3,87 %
Demi-vie	34	Demi-vie	26
I de Moran	6,001 (0,00)	$\hat{\lambda}$	0,801 (0,00)
LM (Error)	29,043 (0,00)	Spatial Breusch-Pagan	11,533 (0,00)
LM (Lag)	1,512 (0,21)		
Koenker-Bassett	7,363 (0,00)	LM* (Lag)	0,500 (0,47)
AIC	-567,39	AIC	-599,21
SC	-561,64	SC	-593,46

de la distance qui la sépare de son état stationnaire.

Les résultats de l'estimation de ce premier modèle par la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO) apparaissent dans les deux premières colonnes du tableau 3. La valeur du coefficient associé aux brevets par habitant est négative et significative, ce qui nous conduit à accepter l'hypothèse de β convergence absolue entre les régions européennes. Sur la période 1981-2001, les régions qui déposent peu de demandes de brevets en 1981 ont un taux de croissance plus élevé que les régions les plus performantes, ce qui favorise donc le rattrapage des régions les moins performantes. La vitesse de convergence est alors estimée à 2,65 % par an et la demi-vie est de 34 ans. L'analyse exploratoire ayant révélé la présence d'effets spatiaux dans la distribution régionale des demandes de brevets, une série de test doit être réalisée sur ce modèle afin de détecter et d'identifier la forme la plus appropriée de ces effets spatiaux. En effet, si des effets spatiaux sont mis en évidence dans le modèle, ils seront par la suite inclus dans une nouvelle spécification cliométrique.

Le test de MORAN (1948) adapté aux résidus d'une régression par CLIFF et ORD (1981) donne une valeur significative indiquant qu'il existe une dépendance spatiale positive entre les résidus de la régression. Il convient alors de discriminer entre les deux formes d'autocorrélation spatiale possibles : l'autocorrélation spatiale des erreurs ou une variable endogène décalée⁶. ANSELIN et FLORAX (1995) proposent des tests basés sur le multiplicateur de Lagrange : les statistiques LM (Error) et LM (Lag) qui permettent de discriminer entre ces deux formes. Le test LM (Error) possède l'hypothèse nulle d'une autocorrélation spatiale des erreurs tandis que le test LM (Lag) possède l'hypothèse nulle d'absence d'une variable autorégressive supplémentaire. Suivant la règle de décision suggérée par les deux auteurs, nous constatons que seule la statistique LM (Error) est significative⁷. Le modèle 1 apparaît par conséquent mal spécifié en raison de l'omission de l'autocorrélation spatiale des termes d'erreur. Un second modèle in-

corporant explicitement cette dépendance⁸ est alors estimé :

$$\text{Modèle 2 : } gpat = \alpha S + \beta pat_{81} + \varepsilon$$

$$\text{avec } \varepsilon = \lambda W\varepsilon + \mu \text{ et } \mu \approx N(0, \sigma^2 I),$$

où λ est un paramètre représentant l'intensité de l'autocorrélation spatiale entre les résidus de la régression. En présence d'autocorrélation spatiale, l'estimation par les MCO ne produisant plus des estimateurs efficaces, il est nécessaire de procéder à une estimation par la méthode du maximum de vraisemblance (MV). Les résultats de cette nouvelle estimation sont reportés dans le tableau 3. Ils montrent que l'hypothèse de convergence est également acceptée et que le coefficient β associé au niveau initial des demandes de brevets est supérieur au coefficient β estimé par la méthode des MCO. La vitesse de convergence augmente alors et atteint 3,87 % pour une demi-vie réduite à 26 ans. Il apparaît aussi une forte autocorrélation spatiale positive et significative des erreurs ($\hat{\lambda} = 0,80$).

Le test complémentaire LM*(lag) indique qu'une variable endogène supplémentaire n'est pas nécessaire. Par ailleurs, sur la base des critères d'information d'AKAIKE (1974) et de SCHWARZ (1978), le second modèle est préférable au premier.

Ces résultats confirment l'intuition de convergence émise précédemment. L'estimation d'un modèle avec autocorrélation des erreurs est la spécification la plus appropriée. De plus, elle est assortie d'une vitesse de convergence plus élevée que celle du modèle initial. Ainsi, les débordements de connaissance, liés à la proximité spatiale, semblent avoir un impact positif sur le processus de convergence des régions européennes. Toutefois, d'après le test d'hétéroscédasticité de BREUCH-PAGAN (1979) spatialement ajusté, il subsiste une certaine hétérogénéité spatiale. La présence d'hétérogénéité spatiale se manifeste dans la régression cliométrique par un problème d'hétéroscédasticité lié par exemple à l'utilisation d'unités spatiales hétérogènes et/ou par une instabilité des paramètres qui varient selon la localisation (LE GALLO 2004). Dans ce dernier cas, il est possible que les coefficients de l'équation de convergence ne soient pas stables dans l'espace. Les conclusions de l'analyse exploratoire menée dans la section précédente, mettant en évidence un clivage de

⁶ Voir LE GALLO (2002) pour une présentation des procédures d'estimation en présence d'autocorrélation.

⁷ Dans l'hypothèse où les statistiques LM (Lag) et LM (Error) seraient toutes les deux significatives, il serait alors nécessaire de considérer les versions robustes de ces deux tests.

⁸ La présence d'hétéroscédasticité, révélée par le test de KOENKER-BASSETT, pouvant être liée à celle de l'autocorrélation (ANSELIN 1988), nous considérons dans un premier temps le problème de l'autocorrélation.

type centre-périphérie, confortent l'idée d'une hétérogénéité sous la forme de régimes spatiaux différents. En effet, il semble pertinent de supposer que le processus de convergence n'est peut-être pas identique pour toutes les régions européennes mais qu'au contraire, il n'apparaît que pour des groupes de régions partageant des conditions initiales similaires. Nous testons donc cette hypothèse à partir de la méthode des données réordonnées proposée par JEAN-PIERRE (1997), qui permet d'identifier ces clubs ou groupes de régions ayant chacun leur propre régime de convergence.

2.2 Des régimes de convergence différents

La méthode des données réordonnées de JEAN-PIERRE (1997) consiste à déterminer de manière endogène des clubs de convergence, c'est-à-dire des groupes d'économies ayant des conditions initiales similaires et convergeant vers un même équilibre stable à long terme. Cette méthode est basée sur les travaux de TONG et LIM (1980) et TONG (1983), repris par la suite par TSAY en 1989. Elle consiste à effectuer des régressions sur des données préalablement réordonnées afin d'identifier des seuils de rupture qui laissent supposer l'existence de régimes de convergence différenciés. Plusieurs étapes sont nécessaires à l'identification de ces régimes. Dans un premier temps, les demandes de brevets par million d'habitants en 1981 sont reclassées par ordre croissant. Ensuite, la stabilité des coefficients de l'équation de convergence du modèle 1 est testée à partir d'un test de Fischer⁹. Dans le cas où l'hypothèse nulle de stabilité est rejetée, le ou les seuils séparant les différents groupes de régions doivent être localisés. Pour cela, une première régression est effectuée sur les n premières observations¹⁰ permettant de déduire le t de Student du coefficient β . On procède ensuite à des estimations récursives jusqu'à ce que l'ensemble de l'échantillon ait été utilisé. La dernière étape est la localisation des seuils à partir d'une représentation graphique des t de Student

⁹ Pour effectuer ce test, des estimations récursives du modèle 1 sont effectuées afin d'obtenir une série de résidus standardisés qui permettront d'estimer l'équation suivante : $\hat{e} = \alpha + \beta \text{pat81} + \mu$. La statistique du test de Fisher est :

$$F = \frac{(\sum \hat{e}^2 - \sum \hat{\mu}^2) q}{\sum \hat{\mu}^2 p}$$

avec p le nombre de coefficients à estimer et q le nombre d'observations moins p .

¹⁰ n est un nombre suffisamment d'observations pour effectuer la régression.

récursifs en fonction de la variable seuil choisie, c'est-à-dire du niveau initial des demandes de brevets en 1981. L'interprétation graphique est la suivante : tout changement de direction dans la courbe des t de Student peut marquer la présence d'un nouveau régime. Cette analyse graphique est parfois complétée par la représentation graphique d'autres indicateurs, tels que les résidus récursifs standardisés. Dans ce cas, une analyse en termes de changement de forme du nuage de points est plus appropriée.

L'application de cette méthodologie à notre équation de convergence absolue du modèle 1 conduit au rejet de l'hypothèse de stabilité des coefficients de l'équation. La figure de l'annexe A.4 représentant les t de Student récursifs fait apparaître un changement de régime pour un logarithme des demandes de brevets (pat81) au alentour de 1.98, soit environ 7 brevets par million d'habitants. Jusqu'à ce seuil, la série pat81 croît légèrement et au-delà, elle change brutalement de tendance et décroît de manière exponentielle. Le graphique des résidus récursifs en annexe A.5 confirme cette hypothèse de changement de régime pour le même seuil. Ainsi, deux groupes de régions ayant des régimes distincts sont mis en évidence.

Le groupe 1 est composé de 24 régions appartenant à une zone « périphérique » de l'Europe : Espagne, Italie du sud (Provincia Autonoma Trento, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna), Irlande, Allemagne de l'est (Oberfranken, Mittelfranken, Braunschweig, Thüringen), Autriche (Kärnten), Royaume-Uni (South West).

Le groupe 2 est composé de 107 régions appartenant à la zone « centre » de l'Europe¹¹ : Autriche (sauf Kärnten), Belgique, Allemagne (sauf Oberfranken, Mittelfranken, Braunschweig, Thüringen), France, Italie du nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Provincia Autonoma Bolzano-Bozen, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio), Luxembourg, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni (sauf South West).

L'hétérogénéité spatiale causée par l'instabilité structurelle est alors modélisée par une spécification intégrant ces deux régimes spatiaux. Nous procédons alors à deux nouvelles estimations (modèles 3 et 4). A la différence du modèle

¹¹ La répartition des régions dans chacun des deux groupes apparaît dans le tableau de l'annexe A.3.

3, le modèle 4 incorpore de l'autocorrélation spatiale.

Modèle 3 :

$$gpat = \alpha_1 G_1 + \beta_1 pat\ 81G_1 + \alpha_2 G_2 + \beta_2 pat\ 81G_2 + \varepsilon$$

avec $\varepsilon \approx N(0, \sigma^2 I)$

Modèle 4 :

$$gpat = \alpha_1 G_1 + \beta_1 pat\ 81G_1 + \alpha_2 G_2 + \beta_2 pat\ 81G_2 + \varepsilon$$

avec $\varepsilon = \lambda W\varepsilon + \mu$ et $\mu \approx N(0, \sigma^2 I)$,

où G_1 et G_2 représentent des variables muettes correspondantes aux deux groupes identifiés. L'avantage de cette nouvelle spécification est double : d'une part, elle autorise d'éventuels régimes de convergence différents et d'autre part, la même matrice d'interaction spatiale W est utilisée, ce qui permet aux régions des deux groupes d'interagir entre elles. En revanche, cela conduit à considérer que l'autocorrélation spatiale est identique au sein des régions du centre et de la périphérie.

Tableau 4 : Estimations et tests des modèles 3 et 4

MODÈLE 3		MODÈLE 4	
MCO	Coefficient (p-critique)	MV	Coefficient (p-critique)
$\hat{\alpha}_1$	0,141 (0,00)	$\hat{\alpha}_1$	0,156 (0,00)
$\hat{\beta}_1$	0,001 (0,77)	$\hat{\beta}_1$	-0,008 (0,15)
$\hat{\alpha}_2$	0,117 (0,00)	$\hat{\alpha}_2$	0,132 (0,00)
$\hat{\beta}_2$	-0,014 (0,00)	$\hat{\beta}_2$	-0,021 (0,00)
Vitesse de convergence (G2)	1,68 %	Vitesse de convergence (G2)	2,86 %
Demi-vie (G2)	49	Demi-vie (G2)	32
I de Moran	6,537 (0,00)	$\hat{\lambda}$	0,823 (0,00)
LM (Error)	32,604 (0,00)	Spatial Breusch-Pagan	5,469 (0,24)
LM (Lag)	0,817 (0,36)		
Koenker-Bassett	10,274 (0,03)	LM (Lag)	2,055 (0,15)
AIC	-585,96	AIC	-621,39
SC	-574,46	SC	-609,89

D'après les résultats reportés dans le tableau 4, il apparaît tout d'abord que le modèle 3 est mal spécifié en raison de la présence d'une autocorrélation spatiale des erreurs. En effet, la statistique I de Moran et le test LM (Error) sont tous deux significatifs. Le modèle 4 intégrant cette

autocorrélation est par conséquent le plus approprié. Par ailleurs, les résultats montrent une convergence significative seulement pour les régions appartenant au centre de l'Europe car seul le coefficient β_2 est négatif et significatif. La vitesse de convergence est de 2,86 % et la demi-vie de 32 ans. Finalement, le test de Breusch-Pagan conduit à accepter l'hypothèse nulle d'homoscédasticité (probabilité critique $p = 0,24$). Il semble donc que l'instabilité spatiale ait été totalement prise en compte par la spécification du modèle 4. De plus, ce dernier modèle est préférable aux modèles précédents du point de vue des critères d'information d'Akaike et de Schwarz.

Au vu de l'ensemble des résultats, il apparaît clairement que le processus de convergence régional global masque des disparités entre les régions européennes. Un seul processus de convergence semble exister et ne concerne que les régions localisées au centre de l'Europe. En dépit de la présence d'effets spatiaux, le premier groupe composé des régions ayant une activité de dépôts de brevets quasi nulle n'amorce pas de processus de convergence. Au contraire, ces régions semblent appartenir à une sorte de trappe de sous-développement technologique dans le sens où elles ne disposeraient pas des capacités d'absorption nécessaires pour capter les *spillovers* technologiques et enclencher ainsi un processus de rattrapage. Il apparaît nécessaire que ces régions défavorisées orientent leurs efforts de R&D vers l'acquisition des savoirs ou compétences adéquats qui leur permettront de tirer profit des connaissances développées à l'extérieur (COHEN et LEVINTHAL 1989).

Conclusion

Dans cet article, nous avons analysé la double influence des effets de débordement de connaissance liés à la proximité géographique, d'une part sur les performances régionales en matière d'innovation, et d'autre part sur le processus de convergence des activités innovantes. La mobilisation des techniques de l'économétrie spatiale au profit de l'analyse cliométrique a révélé la présence d'effets spatiaux impliquant que l'activité de dépôt de brevets d'une région est corrélée positivement au dynamisme des régions voisines. Outre l'importance de considérer la localisation géographique et l'environnement dans les analyses sur les disparités régionales, notre approche suggère la nécessité de prendre en compte les interactions spatiales lors de la mise en œuvre des actions régionales pour la re-

cherche et la technologie. En effet, si des débordements de connaissance interrégionaux existent et conditionnent les performances d'une région à celles de son entourage, il n'en demeure pas moins que la diffusion de ces effets n'est ni immédiate ni dénuée de coûts. L'analyse de la convergence des activités innovantes au niveau régional a mis en évidence un schéma spatial de type centre-périphérie caractérisé par un seul processus de convergence en faveur des régions du centre de l'Europe. Alors que ces régions du centre bénéficient des effets positifs des externalités de connaissance sur leur vitesse de convergence, les régions de la périphérie les moins performantes accusent un tel retard technologique qu'il leur est difficile d'amorcer un processus de convergence. Ces régions, déjà pénalisées du fait de leur éloignement, semblent ne pas disposer des capacités d'absorption indispensables pour tirer profit des externalités. Nos résultats, en guise de leçons de l'histoire, confirment dès lors l'importance de mettre en place des politiques régionales adaptées au contexte social et économique des régions concernées. Les régions industrialisées, proches de la frontière technologique, bénéficiant d'un environnement socio-économique favorable à l'innovation doivent continuer à développer leur capacité créatrice afin de maintenir leur compétitivité. Les régions de la périphérie, dont l'activité de dépôt de brevets est quasi inexistante, sont pour la plupart caractérisées par une faible activité de R&D, un système d'innovation souvent partiel et par une économie à dominance agricole. Une capacité d'absorption et des capacités de transfert conséquentes étant indispensables à l'efficacité de la capacité créatrice (BIKAR et al. 2006), toute action visant à réduire les disparités devrait par conséquent se concentrer sur le développement de la capacité d'absorption des régions, via notamment la formation d'une main d'œuvre qualifiée répondant aux besoins spécifiques de ces régions et des régions voisines.

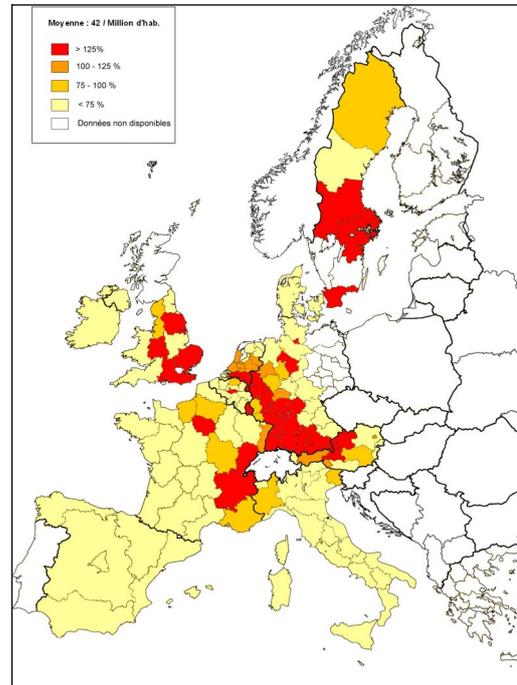
Références bibliographiques

- ACS Z., ANSELIN L., VARGA V. (2002), « Patents and Innovation Counts as Measures of Regional Production of New Knowledge », *Research Policy* 31, 1069–1085.
- AKAIKE H. (1974), « A New Look at the Statistical Model Identification », *IEEE Transactions on Automatic Control*, AC-19, 716–723.
- ANSELIN L. (1988), *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers, Boston, Dordrecht.
- ANSELIN, L. (1995a), « Local Indicators of Spatial Association-LISA », *Geographical Analysis* 27(2), 93–115.
- ANSELIN L. (1995b), *SpaceStat, A Software Program for the Analysis of Spatial Data, Version 1.80*. Regional Research Institute, West Virginia University, Morgantown, WV.
- ANSELIN L. (1996), « The Moran Scatterplot as an ESDA Tool to Assess Local Instability in Spatial Association », In: Fischer M., Scholten M., Unwin D. (eds.), *Spatial Analytical Perspectives on GIS*, London, Taylor & Francis.
- ANSELIN L., BERA A. (1998), « Spatial Dependence in Linear Regression Models with an Introduction to Spatial Econometrics », In: Ullah A. and Giles DEA (Eds.), *Handbook of Applied Economic Statistics*, Berlin, Springer.
- ANSELIN L., FLORAX, R. (1995), « Small Sample Properties of Tests for Spatial Dependence in Regression Models », In: Anselin L., Florax, R. (eds), *New Directions in Spatial Econometrics*, Berlin, Springer-Verlag.
- BASBERG B. (1987), « Patents and the Measurement of Technological Change: A Survey of the Literature », *Research Policy* 16, 131–141.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X. (1991), « Convergence Across States and Regions », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, 107–182.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X. (1995), *Economic Growth*. New York, McGraw Hill.
- BRUSCH T., PAGAN, A. (1979), « A Simple Test for Heteroskedasticity and Random Coefficient Variation », *Econometrica* 47(5), 1287–1294.
- BIKAR V., CAPRON H., CINCERA M. (2006), « Analyse intégrée des systèmes d'innovation nationaux Européens : une approche institutionnelle », In : Capron H., eds., *Politique régionale européenne : Convergence et dynamique d'innovation*, De Boeck, Bruxelles, 165–187.
- COHEN W., LEVINTHAL D. (1989), « Innovation and Learning: The Two Faces of R & D », *Economic Journal* 99(397), 569–596.
- CLIFF A., ORD J. (1981), *Spatial Processes: Models and Applications*, London, Pion.
- DIEBOLT C. (2016), « Cliometrica after 10 Years: Definition and Principles of Cliometric Research », *Cliometrica* 10(1), 1–4.

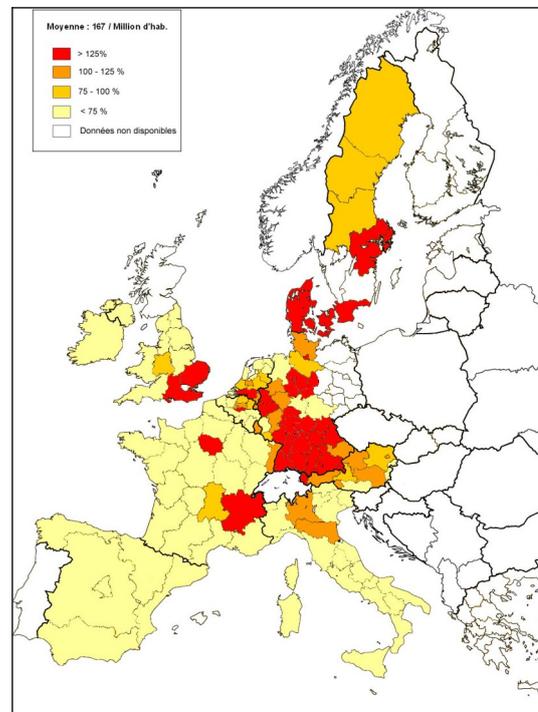
- DIEBOLT C., HAUPERT M. (2019), *Handbook of Cliometrics*, 2nd edition, 2 vols, Berlin, Springer.
- DIEBOLT C., HIPPE R. (2022), *Human Capital and Regional Development in Europe. A Long-Run Comparative View*, Berlin, Springer.
- DIEBOLT C., PELLIER K. (2020), « Patents in the Long Run: Theory, History, and Statistics », *History & Mathematics* 8, 80–119.
- GRILICHES Z. (1990), « Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey », *Journal of Economic Literature* 28(4), 1661–1707.
- JEAN-PIERRE P. (1997), « Sélection et tests de seuils de convergence », *Revue économique*, vol. 48, n° 3, 429–440.
- LE GALLO J. (2002), « Econométrie spatiale : l'autocorrélation spatiale dans les modèles de régression linéaire », *Economie et Prévision* 155(4), 139–158.
- LE GALLO J. (2004), « Hétérogénéité spatiale, principes et méthodes », *Economie et Prévision* 162(1), 151–172.
- LE GALLO J., DALL'ERBA S. (2005), « Dynamique du processus de convergence régional en Europe », *Région et Développement*, n° 21, 119–138.
- MORAN P.A.P. (1948), « The Interpretation of Statistical Maps », *Journal of the Royal Statistical Society*, Series B, 10(2), 243–251.
- SCHWARZ G. (1978), « Estimating the Dimension of a model », *Annals of Statistics* 6(2), 461–464.
- TONG H., LIM K.S. (1980), « Threshold Autoregression Cycles and Cyclical Data », *Journal of the Statistical Society* 42(3), 245-292.
- TONG H. (1983), « Threshold Models in Non Linear Time Series Analysis », *Lecture Notes in Statistics*, n° 21, New-York, Springer Verlag.
- TSAY R.S. (1989), « Testing and Modelling Threshold Autoregressive Process », *Journal of American Statistical Association* 84(405), 231–240.

Annexes

A.1 Demandes de brevets relatives à la moyenne européenne en 1981



A.2 Demandes de brevets relatives à la moyenne européenne en 2001



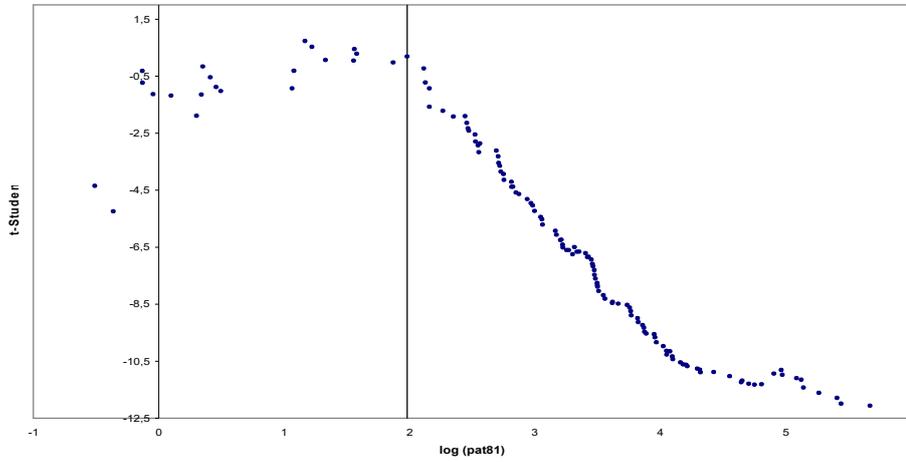
A.3 Autocorrélation spatiale locale

Group e	Code Nuts	Région	1981	2001	81-01
2	at11	Burgenland	BH	BH	HB
2	at12	Niederösterreich	HH	HH	BB
2	at13	Wien	HH	HH	BB
1	at21	Kärnten	BH	HH	HB*
2	at22	Steiermark	HB	HH	BH
2	at31	Oberösterreich	HH	HH	BH
2	at32	Salzburg	HH	HH	BH
2	at33	Tirol	HH	HH	BH
2	at34	Vorarlberg	HH	HH*	HB
2	be10	Région de Bruxelles-Capitale	HH	HH	BH
2	be21	Prov. Antwerpen	HH	HH	BB
2	be22	Prov. Limburg (B)	BH	BH	HB
2	be23	Prov. Oost-Vlaanderen	BH	HH	HB
2	be24	Prov. Vlaams Brabant	HH	HH	HB
2	be25	Prov. West-Vlaanderen	BH	BB	HB
2	be31	Prov. Brabant Wallon	HH	HH	BB
2	be32	Prov. Hainaut	BH	BH	BB
2	be33	Prov. Liège	HH	HH	BB
2	be34	Prov. Luxembourg (B)	HH	BH	BB
2	be35	Prov. Namur	BH	BH	BB
2	de11	Stuttgart	HH*	HH*	BH
2	de12	Karlsruhe	HH*	HH*	BB
2	de13	Freiburg	HH*	HH*	BB
2	de14	Tübingen	HH*	HH*	BB
2	de21	Oberbayern	HH*	HH	BH
2	de22	Niederbayern	HH	HH*	HH
2	de23	Oberpfalz	BH	HH*	HH*
1	de24	Oberfranken	BB	HH*	HH*
1	de25	Mittelfranken	BH*	HH*	HH*
2	de26	Unterfranken	HH	HH*	HH
2	de27	Schwaben	HH*	HH*	BH
2	de50	Bremen	HH	HH	BH
2	de60	Hamburg	HB	HH	BH
2	de71	Darmstadt	HH*	HH*	BB
2	de72	Gießen	HH	HH*	BB
2	de73	Kassel	HH	HH	BH
1	de91	Braunschweig	BH	HH	HH
2	de92	Hannover	HH	HH*	BH
2	de93	Lüneburg	BH	HH	HB
2	de94	Weser-Ems	BH	HH	HB
2	dea1	Düsseldorf	HH*	HH*	BB
2	dea2	Köln	HH*	HH*	BB*
2	dea3	Münster	HH	HH	BB
2	dea4	Detmold	HH	HH	HB
2	dea5	Arnsberg	HH	HH*	BB
2	deb1	Koblenz	HH*	HH	BB*
2	deb2	Trier	HH	BH	BB*
2	deb3	Rheinessen-Pfalz	HH*	HH*	BB*
2	dec0	Saarland	HH	HH	BB
2	def0	Schleswig-Holstein	BH	HH	HB
1	deg0	Thüringen	BH*	BH	HH*
2	dk00	Danemark	HH	HH	HB
1	es1	Noroeste	BB*	BB*	HH*
1	es2	Noreste	BB*	BB*	HH*
1	es3	Comunidad de Madrid	BB*	BB*	HH*
1	es4	Centro	BB*	BB*	HH*
1	es5	Este	BB*	BB*	HH*
1	es6	Sur	BB*	BB*	HH*
2	fr10	Île de France	HH	HB	BB*
2	fr21	Champagne-Ardenne	HH	BH	BB*
2	fr22	Picardie	HH	BH	BB*
2	fr23	Haute-Normandie	HH	BB	BB
2	fr24	Centre	HH	BH	BB
2	fr25	Basse-Normandie	BH	BB	HB
2	fr26	Bourgogne	HH	BH	BB*
2	fr30	Nord - Pas-de-Calais	BH	BB	BB
2	fr41	Lorraine	BH	BH	BB

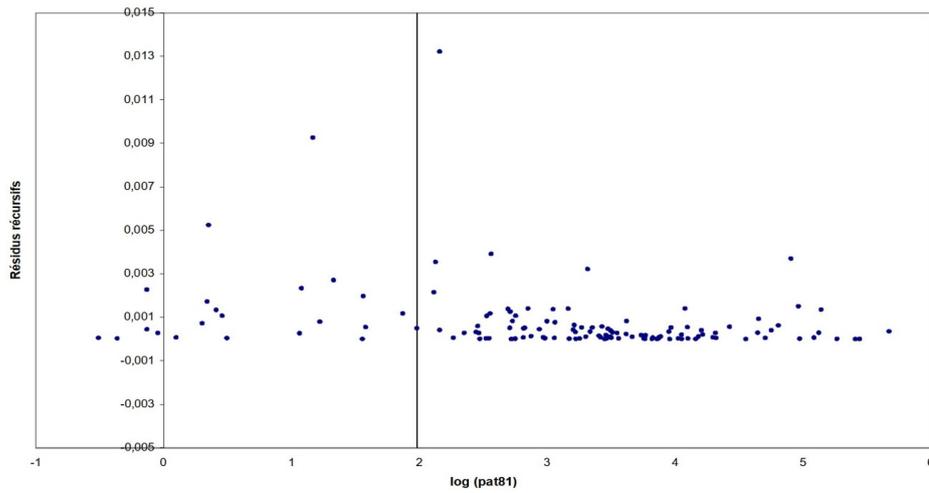
2	fr42	Alsace	HH*	HH	BB
2	fr43	Franche-Comté	HH*	HH	BB*
2	fr51	Pays de la Loire	BH	BB	BB
2	fr52	Bretagne	BB	HB	HB
2	fr53	Poitou-Charentes	BB	BB	BB
2	fr61	Aquitaine	BB	BB	BB
2	fr62	Midi-Pyrénées	HB	HB	BB
2	fr63	Limousin	HH	BB	BB
2	fr71	Rhône-Alpes	HH	HB	BB
2	fr72	Auvergne	HH	HB	HB
2	fr81	Languedoc-Roussillon	BB	BB	BB
2	fr82	Provence-Alpes-Côte d'Azur	HH	BB	BB
2	fr83	Corse	BB	BB*	BH
1	ie0	Irlande	BB	BB	HB
2	itc1	Piemonte	HB	HB	BB
2	itc2	Valle d'Aosta	BH	BH	HB
2	itc3	Liguria	BB	BB	HH
2	itc4	Lombardia	HB	HH	HH
2	itd1	Provincia Autonoma Bolzano -Bozen	BH	BH	BH
1	itd2	Provincia Autonoma Trento	BH	BH	HH
2	itd3	Veneto	BB	HB	HH
2	itd4	Friuli-Venezia Giulia	HB	BH	BH
2	itd5	Emilia-Romagna	HB	HB	HH
2	ite1	Toscana	BB	BB	HH
1	ite2	Umbria	BB	BB	HH
1	ite3	Marche	BB	BB	HH
2	ite4	Lazio	BB	BB*	BH
1	itf1	Abruzzo	BB*	BB*	HH
1	itf2	Molise	BB*	BB*	HH
1	itf3	Campania	BB*	BB*	HH
1	itf4	Puglia	BB*	BB*	HH
1	itf5	Basilicata	BB*	BB*	HH
1	itf6	Calabria	BB*	BB*	HH
1	itg1	Sicilia	BB*	BB*	HH
1	itg2	Sardegna	BB*	BB*	HB
2	lu00	Luxembourg	HH	HH	BB*
2	nl11	Groningen	BH	BB	HB
2	nl12	Friesland	BH	BH	BB
2	nl13	Drenthe	HB	BB	BB
2	nl21	Overijssel	HH	HH	BB
2	nl22	Gelderland	HH	HH	BB
2	nl23	Flevoland	BH	BH	HB
2	nl31	Utrecht	HH	HH	BB
2	nl32	Noord-Holland	HH	HH	BB
2	nl33	Zuid-Holland	HH	HH	BB
2	nl34	Zeeland	HH	BH	BB
2	nl41	Noord-Brabant	HH*	HH*	HB
2	nl42	Limburg	HH	HH	BB
2	se01	Stockholm	HH	HH	BB
2	se02	Östra Mellansverige	HH	HH	BB
2	se04	Sydsverige	HH	HH*	BH
2	se06	Norra Mellansverige	HH	HH	BB
2	se07	Mellersta Norrland	BH	HH	HB
2	se08	Övre Norrland	HH	HH	BH
2	ukc	North East	HH	BB	BB
2	ukd	North West	HH	BB	BB
2	uke	Yorkshire and The Humber	HH	BB	BB*
2	ukf	East Midlands	HH	BH	BB
2	ukg	West Midlands	HB	HB	BB
2	ukh	Eastern	HH	HH	BB
2	ukj	South East	HH	HB	BB
1	ukk	South West	BB	BB	BB
2	ukl	Wales	BH*	BB	HB*
2	ukn	Northern Ireland	BB	BB	BH

Note : * indique que la statistique LISA correspondante est significative (seuil de 5 %).

A.4 t de Student récursifs



A.5 Résidus récursifs standardisés



La gouvernance économique de la zone euro

Réalités et perspectives

Amélie Barbier-Gauchard*, Moïse Sidiropoulos*, Aristomène Varoudakis#

L'ouvrage de référence pour comprendre les débats sur l'avenir de la zone euro.

Depuis la signature du Traité de Maastricht, le parcours de l'euro n'a pas été un long fleuve tranquille : critiques du rôle de la Banque centrale européenne, absence de politique budgétaire commune, crise de la dette souveraine, remise en cause des fondements de la monnaie unique... L'architecture de la zone euro pose des questions. L'UEM cherche un

second souffle dans un contexte international instable.

Cet ouvrage permet de **comprendre les difficultés auxquelles la zone euro est confrontée et les défis qu'elle doit relever pour se rapprocher d'une zone monétaire optimale**. En abordant à la fois les problématiques monétaires, budgétaires, fiscales, financières et bancaires, il permet de cerner, de façon exhaustive, les **différentes facettes de la gouvernance économique de la zone euro**.

Cet ouvrage s'adresse à un **public très large** : étudiants en sciences économiques, sciences politiques, droit, candidats aux concours des grandes écoles ou aux concours administratifs, praticiens ou observateurs de l'intégration européenne et, d'une façon générale, toute personne qui souhaite saisir les enjeux relatifs à l'union monétaire européenne.

Broché : 448 pages, 26,50 euros
Éditeur : De Boeck SUP (22 mai 2018)
Collection : Ouvertures économiques
Langue : Français
ISBN-10 : 2807320104
ISBN-13 : 978-2807320109

Pour une note de lecture, voir
<https://opee.unistra.fr/spip.php?article378>



* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

Économiste et professeur honoraire à l'Université de Strasbourg, France.

Soixante ans de politique européenne de la formation professionnelle

Guy Tchibozo *

Soixante ans après ses débuts, la politique européenne de la formation professionnelle (PEFP) présente un bilan certes convaincant (en termes de nombre d'initiatives et d'étendue du champ couvert), mais perfectible. Dans un contexte nécessitant d'équilibrer prérogatives des États membres, responsabilités de l'Union, et implication des sociétés civiles, la PEFP a su s'organiser de façon méthodique au service d'objectifs bien identifiés. Ses résultats peuvent être constatés en matière d'inclusivité, d'immersion professionnelle, de mobilité transnationale, de transparence et validation des qualifications, et d'assurance-qualité des formations. Des marges de progression existent cependant dans les domaines de la formation des encadrants et de l'orientation professionnelle.

Codes JEL : I28, M53, O52, Y80.

Mots-clefs : Apprentissage, cohésion sociale, politique de formation, éducation et formation tout au long de la vie, formation continue, mobilité transnationale, processus de Copenhague.

La formation professionnelle est le processus d'acquisition de savoirs, savoir-faire, compétences, et qualifications, qui permettent à un agent d'être directement opérationnel dans l'exercice d'un métier. La formation professionnelle *initiale* s'effectue avant l'entrée dans la vie active. La formation professionnelle *continue* se déroule tout au long de la vie active, et permet à l'agent de gérer les problématiques de l'évolution et de la transition professionnelles : progression de carrière, chômage, reconversion. L'enseignement professionnel est dispensé aussi bien au sein du système éducatif qu'en dehors, que ce soit en organismes de formation ou en entreprise.

La formation professionnelle est un des domaines historiques d'intervention des institutions communautaires. C'est en effet le 2 avril 1963 que la Décision 63/266/CEE du Conseil de la Communauté économique européenne (CEE) établit, en application de l'Article 128 du Traité de Rome instituant la CEE, les principes généraux de la politique communautaire de la formation professionnelle². Ces principes énoncent le droit à la formation professionnelle (36 ans

avant l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de 2000³) et fixent le cap, notamment : développer la formation professionnelle en soutien à l'activité économique (Deuxième principe) ; mettre en place des dispositifs d'information et d'orientation professionnelle accessibles à l'actif tout au long de sa vie professionnelle (Troisième principe) ; développer la formation des enseignants (Septième principe) ; et organiser la reconnaissance mutuelle des certifications professionnelles entre États membres (Huitième principe).

Sur cette base se sont développées les premières initiatives communautaires en matière de formation professionnelle, visant essentiellement, au cours des années soixante à quatre-vingt, à mettre en place des programmes de mobilité transnationale aux fins de formation professionnelle initiale et continue⁴, et à coordonner les règles d'accès, dans chaque État membre, à l'exercice par des ressortissants d'autres États membres, de professions réglementées (Caillaud 2013). À partir de la fin des années quatre-vingt-dix, la politique européenne de la formation pro-

³ CELEX : 32000X1218(01).

⁴ Le premier *Programme commun d'échange de jeunes travailleurs* est mis en place en 1964. CELEX : 41964X0307.

² CELEX : 31963D0266.

* LISEC UR 2310, Université de Strasbourg.

fessionnelle (PEFP) s'étend à de nouvelles thématiques, n'ayant cessé, depuis lors, d'aiguillonner les pratiques nationales en matière d'inclusivité, d'immersion professionnelle, de transparence des certifications, de validation des acquis d'apprentissage, de reconnaissance des qualifications aux fins de formation, et d'assurance-qualité des systèmes de formation.

La politique européenne de la formation professionnelle touche peu aux contenus des enseignements professionnels. Sur ce plan, ses interventions ont surtout concerné l'introduction, dans les programmes de formation professionnelle, des compétences-clés⁵ et plus récemment des compétences vertes⁶. La PEPF porte bien davantage sur les modalités d'accès à la formation professionnelle (principe d'inclusivité), les modalités d'acquisition des compétences (immersion professionnelle et mobilité transnationale), les modalités de validation et de reconnaissance des qualifications. Elle porte aussi sur des dispositifs favorisant la qualité des formations (assurance-qualité, et centres et plateformes d'excellence professionnelle).

Cet article en rappelle les enjeux et l'organisation avant d'en esquisser le bilan.

Enjeux et organisation

La politique de la formation professionnelle fait partie des outils de l'Union européenne pour contribuer à l'efficacité économique et à la cohésion sociale.

En vue de l'efficacité économique, la qualité de la formation professionnelle, d'abord, peut favoriser l'employabilité mais aussi l'opérationnalité et la productivité des sortants et diplômés de l'enseignement professionnel. Ensuite, promouvoir la mobilité transnationale en formation pro-

fessionnelle initiale et continue permet de préparer les agents à s'adapter aux exigences auxquelles ils devront faire face au cours de leur vie active en matière d'ajustement spatial de l'offre de travail aux besoins en qualifications, et pour répondre aux besoins des entreprises dans leurs stratégies d'internationalisation. Par ailleurs, la formation professionnelle, en formant les agents aux compétences vertes⁷, peut contribuer à la durabilité environnementale et économique. Enfin, dans son segment post-initial, la formation professionnelle est un vecteur de la formation tout au long de la vie et peut, en ce sens aussi, contribuer à l'efficacité économique.

En vue de la cohésion sociale, la formation professionnelle, en insistant sur l'orientation professionnelle, la perméabilité et la flexibilité des formations, et l'immersion professionnelle, favorise l'inclusivité, offrant à chacun l'opportunité de prendre sa place dans l'emploi et dans la société, et de s'y sentir, à parité avec les autres, impliqué, légitime, reconnu, et accepté. La formation professionnelle favorise ainsi les sentiments d'appartenance et d'équité sociales, et contribue à la cohésion sociale.

Le graphique 1 illustre la logique d'ensemble de l'approche.

Dès 1957, le Traité de Rome reconnaissait la formation professionnelle comme un domaine d'intervention de la Communauté, mais c'est seulement le Traité de Maastricht en 1992 qui organise la répartition des responsabilités respectives entre États membres et institutions de l'Union dans le domaine. L'article 127 du Traité attribue aux États membres la responsabilité principale en matière de politique de la formation professionnelle. Dans ce domaine, l'Union joue seulement un rôle complémentaire consistant à appuyer, compléter, et faciliter l'action des États membres, et à favoriser la coopération (notamment avec les pays tiers et les organisations internationales) ainsi que l'échange d'informations et d'expériences.

Par suite, à partir des années 2000, la PEPF se développe suivant deux canaux mutuellement complémentaires.

D'une part, le « triangle institutionnel » (Parlement, Conseil, Commission), tout en veillant à respecter la primauté des États membres, inter-

⁵ Alors que les Recommandations de 2006 (CELEX : 32006H0962) et de 2018 (OJ:C:2018:189:FULL) sur les compétences-clés ne visaient pas particulièrement la formation professionnelle, ce sont d'abord le Communiqué de Bruges en 2010 (Commission européenne 2012) et les Conclusions de Riga en 2015 (Commission européenne 2016), qui ont préconisé l'intégration des compétences-clés aux programmes de formation professionnelle, avant que cette préconisation ne soit par la suite reprise par la Recommandation du 24 novembre 2020 (CELEX : 32020H1202(01)).

⁶ Déclaration d'Osnabrück (Commission européenne 2021a). Comme tous les textes du Processus de Copenhague, la Déclaration d'Osnabrück est un texte d'orientation sans portée contraignante. Chaque État membre a donc toute latitude pour décider des modalités de l'introduction – ou non – de compétences vertes dans ses programmes de formation.

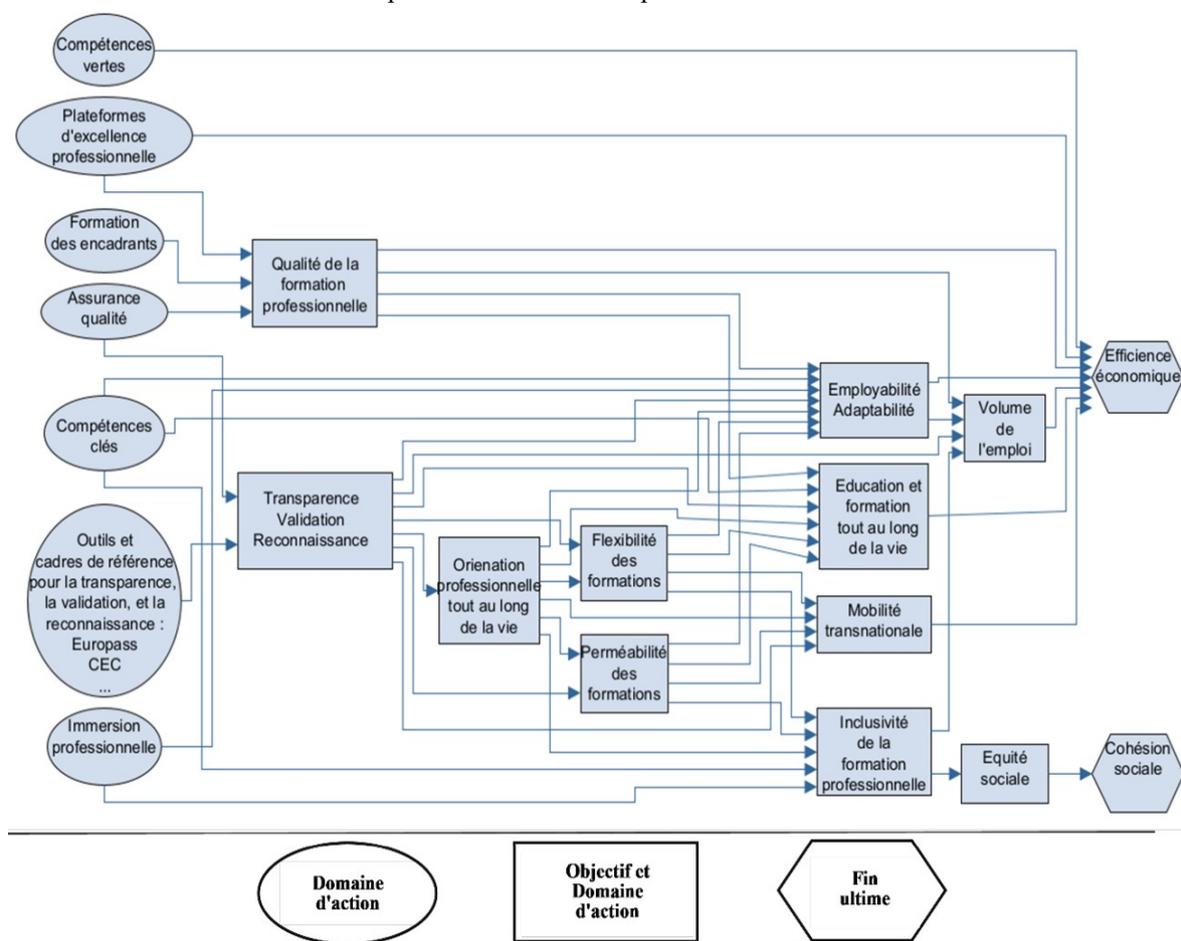
⁷ C'est-à-dire, selon la terminologie européenne de l'éducation et de la formation, « les aptitudes requises pour vivre dans, évoluer et contribuer à une société soucieuse de réduire l'impact de l'activité humaine sur l'environnement » (Cedefop 2014).

vient pour développer des dispositifs et programmes d'appui et de coopération.

Sont ainsi mis en place, notamment, *Europass*⁸ en 2004, le *Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie*⁹ en 2006, le *Cadre européen des certifications*¹⁰ (CEC) en 2008, le *Cadre européen de référence pour l'assurance-qualité*¹¹ (CERAQ) en 2009, et *Erasmus+*¹² à partir de 2013. Le triangle institutionnel procède par voie aussi bien de textes contraignants (décisions, directives, règlements) que de textes non-contraignants (recommandations, résolutions, communications), suivant la « méthode communautaire » (adoption des textes par le Conseil et/ou le Parlement sur proposition de la Commission).

Mais d'autre part, la Résolution du Conseil en date du 27 juin 2002¹³ donne mandat à la Commission d'organiser avec les États membres un processus de coopération « accrue »¹⁴ en matière de formation professionnelle, suivant le modèle de la *méthode ouverte de coordination*, déjà expérimentée dans le domaine de l'emploi depuis la fin des années quatre-vingt-dix. C'est ainsi qu'est lancé le Processus de Copenhague, ponctué de grand-messes¹⁵ au cours desquelles les États membres et les confédérations européennes de syndicats de salariés et d'organisations patronales instituent, au fil du temps, l'usage de convenir d'orientations communes en matière de politique de la formation professionnelle. À l'issue de ces réunions, des « communi-

Graphique 1 : Modèle d'articulation entre fins, objectifs, et domaines d'action de la politique européenne de la formation professionnelle



Source : Tchibozo (2022, p. 134).

⁸ CELEX : 32004D2241.

⁹ CELEX : 32006D1720.

¹⁰ CELEX : 32008H0506(01).

¹¹ CELEX : 32009H0708(01).

¹² CELEX : 32013R1288.

¹³ CELEX : 32002G0709(01)

¹⁴ Mais il ne s'agit pas ici de coopération renforcée au sens de l'Article 20 du Traité de Maastricht consolidé.

¹⁵ Copenhague (2002), Maastricht (2004), Helsinki (2006), Bordeaux (2008), Bruges (2010), Riga (2015), Osnabrück (2020).

qués », « déclarations », ou « conclusions » récapitulent les priorités pour la période à suivre. La mise en œuvre de ces orientations au niveau national s'effectue ensuite dans chaque État membre de façon optionnelle, sans contrainte de la part de l'Union, dans la mesure, suivant les modalités, et au rythme définis par le pays en fonction de ses priorités et réalités. En résultent des convergences plus ou moins poussées, mais aussi sans doute des contrastes et différences entre pays, l'ensemble s'inscrivant dans des évolutions dont la comparaison systématique reste à ce stade un champ d'investigation à explorer par la recherche. Novembre 2022 marque le vingtième anniversaire du lancement du Processus de Copenhague.

Méthode communautaire et méthode ouverte de coordination s'inscrivent dans une relation de complémentarité, concourant à des objectifs convergents et se renforçant mutuellement par des références réciproques.

L'ensemble de cette politique est conçu et mis en œuvre dans le cadre d'un processus d'assurance-qualité suivant un cycle de type PDCA¹⁶ articulant observation et négociations préalables, expérimentation, évaluation, puis réajustement. Le suivi de la mise en œuvre est assuré par la Commission pour ce qui concerne les textes du triangle institutionnel et, pour ce qui concerne les textes du Processus de Copenhague, par le *Centre européen pour le développement de la formation professionnelle* (Cedefop) et la *Fondation européenne pour la formation* (ETF), chargés respectivement du suivi des États membres et des pays candidats.

La PEFP s'appuie sur les moyens conséquents du programme *Erasmus+* et d'une partie du *Fonds Social Européen* (FSE) et du *Fonds Européen de Développement Régional* (FEDER), dotés respectivement pour 2021-2027 de 24 milliards d'Euro, 99 milliards d'Euro, et 226 milliards d'Euro, pour l'ensemble de leurs opérations (dont la formation professionnelle n'est évidemment que l'une des composantes). Le règlement 2021/817 établissant *Erasmus+* prévoit (Article 17) un budget spécifique de 4,4 milliards d'Euro pour les actions de soutien à la formation professionnelle pendant la période 2021-2027 (*Erasmus+* finançant parallèlement la mobilité dans l'enseignement primaire, secondaire, et supérieur, ainsi que les programmes des secteurs jeunesse et sport). En revanche, le règle-

ment 2021/1057¹⁷ établissant le FSE ne fixe pas de budget spécifique pour la formation professionnelle, indiquant simplement (Article 7, paragraphe 6) que les États membres devront réserver une part « appropriée » de leurs allocations à des actions en faveur de l'emploi des jeunes, de la formation professionnelle, de l'insertion professionnelle, et pour la *Garantie pour la jeunesse*. De même, le règlement 2021/1058¹⁸ relatif au FEDER n'indique pas, lui non plus, de budget spécifique pour la formation professionnelle.

Le chiffrage d'ensemble des coûts de la politique européenne de la formation professionnelle, dont il n'existe pas d'estimation à ce jour, reste donc à faire. Il promet toutefois de s'avérer délicat. En effet, en règle générale, les programmes de soutien à la formation professionnelle mis en place par l'Union visent simultanément plusieurs volets des politiques européennes. C'est ainsi par exemple que les financements des *centres et plateformes d'excellence professionnelle* (voir *infra*) concourent simultanément aux politiques de la formation professionnelle, de l'innovation, et du développement régional. Distinguer la part spécifique de la formation professionnelle n'est pas forcément évident. Par ailleurs, nombre d'actions de mise en œuvre des orientations européennes sont menées par les États membres eux-mêmes, avec financements associant (ou non) fonds européens et ressources internes, publiques (nationales mais aussi régionales voire locales) et privées (provenant d'institutions éducatives, d'entreprises, d'organismes sectoriels, et de branches professionnelles). Une approche d'envergure serait nécessaire pour mettre à plat et suivre au fil du temps les différents financements engagés au titre de la politique européenne de la formation professionnelle à travers l'ensemble de l'Union. Du reste, une part importante de la PEFP consiste à élaborer des orientations et à concevoir des dispositifs ne nécessitant pas de financer leurs usagers. C'est le cas par exemple lorsqu'il s'agit de recommander aux États membres de renforcer la perméabilité de leurs systèmes de formation, ou de concevoir et mettre à disposition du public des outils tels qu'*Europass* ou le *Cadre européen des certifications*. L'élaboration même de ces orientations et outils mobilise des moyens humains et matériels qui par ailleurs concourent simultanément à l'ensemble des missions des institutions de l'UE, sans qu'il soit for-

¹⁶ Plan – Do – Check – Adjust.

¹⁷ CELEX : 32021R1057

¹⁸ CELEX : 32021R1058.

cément possible d'isoler ce qui, dans l'activité des personnels et moyens mobilisés, relève spécifiquement de la formation professionnelle.

Des réalisations originales et des réussites plébiscitées

La démarche de la PEFP consiste à généraliser à tous les États membres des pratiques inspirées d'expériences réussies dans un ou quelques-uns d'entre eux mais jusque-là plutôt inconnues ou inexistantes dans la plupart. L'appareil communautaire étudie la pratique, son intérêt, sa transférabilité, et en assure la promotion auprès de l'ensemble des États membres. Lorsqu'un consensus se dégage en faveur de la généralisation de la pratique, un cadre institutionnel et/ou réglementaire est défini, puis le processus de mise en place enclenché. La PEFP se traduit ainsi par des réalisations originales d'un double point de vue, d'une part en ce qu'elles innove par rapport aux traditions nationales, et d'autre part en ce qu'elles instaurent dans l'espace européen des approches communautaire sans précédents, et parfois sans équivalent dans le reste du monde. Les évaluations régulières dans le cadre du processus d'assurance-qualité de la PEFP permettent de vérifier si les dispositifs et programmes mis en place répondent bien aux attentes des publics cibles et peuvent donc être pérennisés, ou d'y mettre fin sinon.

Nul besoin de présenter le programme *Erasmus+*, qui – entre autres – permet la mobilité transnationale d'élèves, étudiants, apprentis, nouveaux diplômés, et personnels, de la formation professionnelle, ainsi que celle de jeunes entrepreneurs souhaitant enrichir leur expérience, acquérir des connaissances, et constituer des réseaux. Le dispositif *Europass*, qui propose des outils (Supplément au Diplôme, Supplément au Certificat, *Europass-mobilité*) au service de la transparence des parcours, apprentissages, compétences, qualifications, et certifications, est bien connu aussi. D'autres réalisations, peut-être moins connues du grand public, témoignent elles-aussi de la créativité et de l'ambition de la PEFP. En font partie, dans le domaine de l'inclusivité, la *Garantie pour la jeunesse*¹⁹ mise en place à partir de 2013, et plus récemment (en

2022) le *Compte individuel de formation*²⁰, inspiré de l'expérience française, ainsi que l'*approche européenne des microcertifications*²¹, qui établit des normes communes pour les pratiques de certification par module.

En matière d'immersion professionnelle, des avancées appréciables ont été en 2013 le lancement de l'*Alliance européenne pour l'apprentissage*, en 2014 l'instauration du *cadre de qualité pour les stages*, et en 2018 la mise en place du *cadre de référence pour l'apprentissage*. Concernant les stages, la recommandation européenne de 2014²² introduit des principes favorables au stagiaire, attendus de longue date par les associations d'étudiants : la durée de stage ne devrait pas excéder six mois ; le stage devrait être encadré par une convention précisant les objectifs d'apprentissage, les conditions de travail, la rémunération s'il y a lieu, et les droits et obligations des parties. Un maître de stage devrait être désigné avec mission de guider le stagiaire dans les tâches qui lui sont confiées, et de suivre et d'évaluer sa progression. Les conditions de travail devraient être conformes à la réglementation sociale. Et les compétences et qualifications acquises par le stagiaire au cours du stage devraient faire l'objet d'une certification en fin de stage. Concernant l'apprentissage, l'*Alliance européenne pour l'apprentissage*²³ met en place à partir de 2013 un espace d'échange d'expériences et d'appui pour le développement de l'apprentissage, espace auquel participent États et parties prenantes issues des sociétés civiles (entreprises, partenaires sociaux, chambres consulaires, organisations professionnelles ou sectorielles, établissements de formation professionnelle, régions, organisations de jeunesse, et organismes de recherche). En 2018, la recommandation sur l'apprentissage²⁴ pose quant à elle la nécessité d'un contrat entre apprenti et employeur, institue la règle d'une rémunération versée à l'apprenti, et prévoit que tout programme d'apprentissage doit déboucher sur une qualification reconnue au plan national.

¹⁹ Qui prévoit le droit de chaque jeune de moins de 29 ans ni en emploi ni en formation à ne pas rester plus de quatre mois sans bénéficier d'une proposition de formation, de stage, d'apprentissage professionnel, ou d'emploi : Recommandation du 22 avril 2013, CELEX:32013H0426(01).

²⁰ Compte financé sur fonds publics et européens en vue de permettre à chaque actif d'accéder à de la formation continue : proposition de Recommandation de décembre 2021, CELEX:52021DC0773.

²¹ Proposition de Recommandation de décembre 2021, CELEX : 52021DC0770.

²² Recommandation du 10 mars 2014, CELEX : 32014H0327(01).

²³ [Déclaration du Conseil Européen du 18 octobre 2013](#).

²⁴ Recommandation du 15 mars 2018, CELEX : 32018H0502(01).

En matière de mobilité transnationale, plusieurs programmes ont précédé *Erasmus+* : deux autres *Programmes communs d'échanges de jeunes travailleurs* ont succédé à celui de 1964, respectivement en 1979²⁵ et 1984²⁶. Ils ont été suivis par les programmes *Comett* (1986)²⁷, *Lingua* (1990)²⁸, *Force* (1991)²⁹, *Petra* (1992)³⁰, *Leonardo* (1995)³¹, le *Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie* (2006), puis *Erasmus pour jeunes entrepreneurs* (2009)³². Pendant l'année 2020, 500 000 apprenants (apprentis, élèves, étudiants) en formation professionnelle initiale et personnels de la formation professionnelle ont bénéficié d'une expérience de mobilité transnationale dans le cadre d'*Erasmus+* (Commission européenne 2021b).

D'autres réalisations originales sont intervenues aussi en matière de transparence, validation et reconnaissance des qualifications et certifications aux fins de mobilité non seulement professionnelle mais aussi éducative, tant institutionnelle que géographique. Le *Cadre européen des certifications* mis en place en 2008 vise à établir une approche commune en termes de niveaux et de descripteurs de certifications, de façon à permettre des correspondances et comparaisons entre toutes les certifications délivrées dans l'espace européen. En 2012 a été mis en place un cadre commun aux fins de validation, par le système d'éducation formelle, de résultats d'apprentissages non-formels ou informels³³, inspiré des expériences françaises de validation des acquis professionnels et des acquis de l'expérience.

Dans le domaine de la qualité, enfin, la PEFP a mis en place le *Cadre européen de référence pour l'assurance-qualité en formation professionnelle* (CERAQ), qui définit une approche commune pour la planification, la mise en œuvre, l'évaluation et le réajustement des actions en matière de formation professionnelle. La PEFP soutient, par ailleurs, le développement de *plateformes de centres d'excellence professionnelle*, réseaux internationaux de centres régionaux associant essentiellement des établissements de formation professionnelle, des entre-

prises, et des acteurs publics régionaux, dans le cadre d'activités combinant production dans des secteurs innovants, formation professionnelle, et développement régional. Les centres d'excellence permettent de répondre simultanément aux intérêts des entreprises (qui peuvent orienter les programmes de formation professionnelle au sein du réseau en fonction de leurs besoins spécifiques en qualifications) ; des établissements de formation professionnelle (qui peuvent proposer à leurs apprenants des formations orientées vers des secteurs innovants, et des opportunités d'immersion professionnelle et d'emploi dans les entreprises du réseau) ; et des acteurs publics (en termes de développement local et régional).

Échecs et points aveugles

Le principal échec de la PEFP au cours de la période récente est ECVET³⁴ (*European Credit System for Vocational Education and Training*), équivalent, pour la formation professionnelle, des ECTS de l'enseignement supérieur. ECVET visait à permettre à l'apprenant d'accumuler et de transférer des crédits d'apprentissage. Dans le système ECVET, une année de formation professionnelle à temps plein en contexte formel correspondait – comme pour les ECTS – à 60 points de crédit, ventilés par unités d'apprentissage (modules) composant la certification. ECVET comportait aussi des instruments pour la reconnaissance trans-institutionnelle et transnationale des apprentissages, chaque unité d'apprentissage devant être décrite en termes de savoirs, savoir-faire, compétences, et modalités d'évaluation. Dans le cas d'un apprenant effectuant une mobilité transnationale dans le cadre d'un partenariat entre deux établissements, l'établissement d'accueil devait établir un « *relevé individuel de résultats* » décrivant les résultats d'apprentissage obtenus par l'apprenant au cours de sa mobilité.

Le système ECVET a été abrogé par la Recommandation du 24 novembre 2020. Le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre d'ECVET, établi par la Commission en 2019 (Commission européenne 2019), montrait en effet qu'ECVET avait fait l'objet d'un double rejet. D'une part, ses instruments de transparence ont été considérés par les usagers comme redondants par rapport à ceux d'*Europass*, et moins pratiques d'utilisation (pp. 60 et 75-76). D'autre part, l'idée même de points ECVET autorisant la certification partielle de compétences partielles a pu être

²⁵ CELEX : 31979D0642.

²⁶ CELEX : 31984D0636.

²⁷ CELEX : 31986D0365.

²⁸ CELEX : 31989D0489.

²⁹ CELEX : 31990D0267.

³⁰ CELEX : 31991D0387.

³¹ CELEX : 31994D0819.

³² CELEX : C2009/083/10.

³³ CELEX : 32012H1222(01).

³⁴ CELEX : 32009H0708(02).

mal accueillie (en particulier en Allemagne), la référence à la compétence professionnelle ayant pu être considérée comme ne faisant sens que si cette compétence professionnelle est complète, issue d'un processus d'apprentissage intégralement accompli et mené à bonne fin (p. 75). La fongibilité des points ECVET, qui entraînait une reconnaissance automatique des acquis du détenteur de ces points, a renforcé ce rejet, nombre de parties prenantes souhaitant conserver le contrôle en matière de reconnaissance.

La PEFP est, par ailleurs, restée trop discrète sur deux aspects essentiels. La formation des encadrants, tout d'abord, n'a fait l'objet d'aucune initiative communautaire d'envergure. Des encouragements à actualiser la formation des enseignants et des formateurs, et à attirer de nouveaux candidats (notamment venus du monde de l'entreprise) vers ces professions, ont certes été prodigués aux États membres par le Communiqué de Bruges (2010), les Conclusions de Riga (2015), la Déclaration d'Osnabrück (2020), et la Recommandation du 24 novembre 2020, mais aucun dispositif ou cadre de référence communautaire pour la formation des encadrants (enseignants, instructeurs, tuteurs, formateurs, mentors) de la formation professionnelle n'a jamais été mis en place. Les États membres sont sans aucun doute actifs dans ce domaine, mais de façon non systématique, dispersée, sans cap commun, ni coordination, cohérence, ou dynamique d'ensemble.

En matière d'orientation professionnelle, ensuite, l'éducation à l'orientation, pourtant préconisée dans les Résolutions de 2004³⁵ et 2008³⁶ relatives à l'orientation, ainsi que dans le Communiqué de Bruges, n'a pas été reprise dans les Recommandations sur les compétences-clés, où l'aptitude à s'orienter de façon autonome n'est qu'à peine effleurée sous forme d'une allusion furtive³⁷, et manque certainement d'un cadre de référence. Parallèlement, l'approche communautaire de l'assurance-qualité pour l'orientation professionnelle reste à inventer.

³⁵ [Draft Resolution of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on Strengthening Policies, Systems and Practices in the field of Guidance throughout life in Europe.](#)

³⁶ [Résolution 2008/C 319/02.](#)

³⁷ La Recommandation de 2018 relative aux compétences-clés (OJ:C:2018:189:FULL) indique juste que : « les compétences personnelles et sociales et la capacité d'apprendre à apprendre exigent (...) de pouvoir rechercher les possibilités d'éducation, de formation et de carrière et les orientations ou aides disponibles ».

Cette discrétion est d'autant plus surprenante que le renforcement de la formation des maîtres et le développement de l'orientation professionnelle faisaient partie des principes fondamentaux de 1963.

Perspectives

La politique européenne de la formation professionnelle (PEFP) a connu un développement substantiel, guidé par une démarche méthodique, et soutenu par des moyens conséquents au service de finalités clairement identifiées. Ses actions sont soumises à évaluation systématique, même si ces évaluations s'effectuent sous l'égide de la Commission elle-même. Sur ce terrain, du reste, la recherche académique s'est peu engagée jusqu'ici, et ses analyses restent attendues, notamment en ce qui concerne l'examen des performances de la PEFP en matière de réalisation de ses objectifs d'efficacité économique et de cohésion sociale. Mais en tout état de cause, à ce stade, la PEFP affiche sans aucun doute à son actif des réalisations originales et en phase avec les attentes de ses publics cibles, en même temps qu'à son passif des échecs et angles morts, dont certains constituent des défis pour la concrétisation des ambitieuses perspectives fixées pour l'horizon 2025.

Le grand projet de l'Union européenne en matière d'éducation et de formation à l'horizon 2025 est en effet la mise en place d'un Espace Européen de l'Éducation. Dans sa Résolution du 18 février 2021³⁸, le Conseil argue :

L'espace européen de l'éducation permettra aux apprenants de poursuivre leurs études à différents stades de la vie et de rechercher un emploi dans toute l'UE, et aux États membres et aux parties prenantes de coopérer afin que l'éducation et la formation de qualité, innovantes et inclusives, soutenant la croissance économique et des possibilités d'emploi de haute qualité, ainsi que le développement personnel, social et culturel, deviennent réalité dans tous les États membres et toutes les régions de l'UE. En outre, dans l'espace européen de l'éducation, les apprenants et le personnel éducatif pourront facilement coopérer et communiquer entre disciplines, cultures et frontières, et les qualifications ainsi que les acquis de périodes d'apprentissage effectuées à l'étranger seront automatiquement reconnus.

³⁸ CELEX : 32021G0226(01)

Il n'est pas exclu que la concrétisation de ce dessein nécessite assez vite de nouvelles initiatives et impulsions dans les domaines délaissés, et en particulier précisément dans les domaines de la formation des encadrants et de l'orientation professionnelle.

Références bibliographiques

- Caillaud P. (2013), « [L'Europe des certifications professionnelles : coordination des systèmes nationaux ou promotion d'un modèle européen ?](#) », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, Hors-série N°4, 33–50.
- Cedefop (2014), [Terminology of European education and training policy: A selection of 130 key terms](#), Office des Publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2012), [Favoriser l'enseignement et la formation professionnels en Europe : le communiqué de Bruges](#), Office des Publications de l'Union Européenne.
- Commission européenne (2016), [Développer les compétences pour le marché du travail : les conclusions de Riga : coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels 2015-2020](#), Office des Publications de l'Union Européenne.
- Commission européenne (2019), [Study on EU VET instruments \(EQAVET and ECVET\)](#). Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion.
- Commission européenne (2021a), [Déclaration d'Osnabrück sur l'enseignement et la formation professionnels en tant que moteur de la reprise et de transitions justes vers des économies numériques et vertes](#), Office des Publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2021b), [Erasmus+ annual report 2020](#), Office des Publications de l'Union européenne.
- Tchibozo G. (2022), *La politique européenne de la formation professionnelle*, Stylit.

La BCE face à la flambée des prix dans la zone euro

Gilbert Koenig*

L'article retrace les évolutions récentes de court terme de l'inflation et de la croissance du PIB dans la zone euro et dans ses pays membres. Il montre ensuite comment la BCE, face à ces évolutions, a dû changer sa stratégie par rapport à celle menée jusque-là pour éviter la déflation. Les perspectives de la BCE sur l'évolution de l'inflation et de la croissance à moyen terme de la zone euro traduisent l'espoir qu'ont ses responsables d'une baisse du taux d'inflation, de la stabilité de l'activité économique et d'une réduction du taux de chômage. Mais ces perspectives risquent de ne pas se réaliser notamment si la guerre en Ukraine se poursuit encore pendant de nombreux mois. Dans ce cas, les perspectives de la BCE devront être modifiées et un schéma alternatif d'évolution à moyen terme de l'inflation et de la croissance du PIB devra être envisagé.

Codes JEL : E35, E52, E58.

Mots-clés : Politique monétaire, stratégie de la BCE, inflation dans la zone euro.

Au cours de ces dix dernières années, la Banque centrale européenne (BCE) a dû faire face à deux situations inflationnistes très différentes. La première est marquée par un taux d'inflation moyen nul ou proche de zéro dans la zone euro et dans l'ensemble de l'Union européenne. Elle a obligé la BCE à adopter en 2015 des mesures monétaires expansives pour éviter que le taux d'inflation continue à s'écarter de sa cible de 2 % et que cette évolution débouche sur une situation de déflation. Ces mesures ont dû être prolongées, car le taux d'inflation avait des difficultés à remonter vers la cible de 2 % de la politique monétaire. D'une façon plus efficace que ces mesures, les effets de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine ont permis d'écarter le danger de la déflation. En effet, ces deux chocs ont entraîné une hausse de plus en plus forte du taux d'inflation qui s'écarte ainsi de la cible de 2 % et qui, par ses effets sur la croissance et l'emploi, risque de déboucher sur la stagflation.

Cette évolution a conduit la BCE à envisager de mettre fin à sa politique de liquidités abondantes et de bas taux d'intérêt et à mettre sur pied une politique monétaire restrictive destinée à freiner la hausse de l'inflation et de ramener à moyen terme son niveau vers la cible de 2 %. La transition entre ces deux politiques est assurée par la BCE avec beaucoup de prudence afin d'éviter de casser la croissance économique.

L'article retrace les évolutions récentes du taux d'inflation et de la croissance du PIB dans la

zone euro et en spécifie les causes. Il s'agit ensuite de voir comment la BCE compte réagir à cette situation sans casser la croissance économique et comment elle a assuré la transition entre cette nouvelle stratégie et celle menée jusque-là pour éviter la déflation. Les prévisions de la BCE sur la situation économique à moyen terme se fondent sur ses projections optimistes des évolutions de l'inflation et de la croissance du PIB. Mais ces projections risquent d'être contredites par les faits, notamment si la guerre en Ukraine se poursuit encore pendant plusieurs mois. Dans ce cas, il faudra envisager un schéma moins optimiste que celui de la BCE, un schéma qui risque d'aboutir à une stagflation.

1. L'évolution récente du taux d'inflation dans la zone euro

La zone euro a dû faire face à une hausse importante et continue du taux d'inflation au cours de ces derniers mois. Cette hausse est essentiellement due à celles des prix de l'énergie et des produits alimentaires sur lesquelles la BCE a peu d'influence. Mais, si l'on déduit du taux d'inflation totale la part due à ces facteurs, on obtient le taux de l'inflation sous-jacente qui subit également une croissance continue.

Le tableau 1 décrit l'évolution du taux de l'inflation totale et de l'inflation sous-jacente de chaque mois d'une année par rapport au même mois de l'année précédente.

* Professeur émérite à l'Université de Strasbourg (BETA), France.

1.1 Evolution du taux d'inflation totale

Depuis le début de 2021, l'inflation européenne a commencé à s'accroître sensiblement sous l'influence de facteurs conjoncturels dont les principaux sont la reprise économique vigoureuse qui a suivi la période de confinement sanitaire et la baisse des stocks due à une météo défavorable. Ces facteurs ont entraîné une hausse importante de la demande et du prix de l'énergie.

Tableau 1 : Evolution du taux de l'inflation totale et sous-jacente dans la zone euro

Taux	Déc 21	Janv 22	Fév 22	Mars 22	Avril 22	Mai 22	Juin 22
Inflation	5,0	5,1	5,9	7,4	7,4	8,1	8,6
Inflation-énergie	2,8	2,5	3,1	3,4	4,1	4,6	5,0
Inflation sous-jacente	2,6	2,3	2,7	3,0	3,5	3,8	3,7

Source : Eurostat, Euro indicateurs, 01-07-2022.

Cette évolution s'est amplifiée à la fin de 2021 et au cours du premier semestre 2022. En effet, de décembre 2020 à décembre 2021, le taux d'inflation annuel dans la zone euro est passé de -0,3 % à 5 %. Dans les deux premiers mois de l'année 2022, ce taux a poursuivi son augmentation historique de 5 % à 5,9 %. Puis ce taux est brusquement passé à 7,4 % au cours des deux mois suivant le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022. Il a atteint, en mai 2022, le niveau record de 8,1 % qui est dépassé en juillet 2022 par le taux de 8,9 %. Malgré son importance, le taux d'inflation de la zone euro reste inférieur au taux enregistré en juin aux États-Unis (9,1 %).

Cette accélération de l'inflation dans la zone euro est due en grande partie aux retombées de la guerre en Ukraine qui ont entraîné une flambée des prix de l'énergie et une hausse importante des prix de nombreux biens et services.

1.2 Evolution de l'inflation sous-jacente dans la zone euro

L'inflation sous-jacente est définie par la hausse des prix hors augmentation des prix de l'énergie, des produits alimentaires, de l'alcool et du tabac. Elle doit rendre compte de l'inflation sur laquelle la BCE est en mesure d'agir directement. Elle a subi une augmentation constante de décembre 2021 à mai 2022 comme l'inflation totale. Le taux provisoire du mois de juin est proche du taux observé le mois précédent.

Selon les données fournies par le tableau 1, la hausse du prix de l'énergie explique plus de 44 % du taux d'inflation globale. En effet, les

prix du gaz en Europe ont augmenté au premier semestre 2022 de 145 % depuis juillet 2021 et ceux du pétrole se sont accrus de 46 % au cours de la même période (Kuik et al. 2022). Ces hausses sont dues à la reprise économique qui a suivi le confinement mis en place pour lutter contre le coronavirus. Cette reprise a suscité une hausse de la demande de pétrole et de gaz à laquelle l'offre n'a pas pu toujours répondre à cause d'un approvisionnement insuffisant en intrants provenant notamment de l'Ukraine et de

la Russie (Adolfson et al. 2022). Les prix ont augmenté du fait de ce désajustement entre l'offre et la demande. De plus, ils sont de-

venus plus volatiles à cause l'augmentation de l'incertitude sur l'approvisionnement de la production de la zone euro.

Les prix des produits alimentaires ont aussi augmenté d'une façon importante, ce qui est dû notamment aux effets de la guerre en Ukraine. Ces effets correspondent essentiellement aux retombées des sanctions imposés à la Russie, comme les décisions européennes de ne plus importer certains produits agricoles et des produits énergétiques venant de la Russie. Il s'y ajoute des effets directs de la guerre comme les difficultés pour l'Ukraine de fournir aux Européens le blé qu'ils ont l'habitude d'importer et comme celles qui empêchent le pays de produire ces céréales sur un territoire en guerre.

2. Importance et évolution de l'inflation européenne par pays

L'importance de l'inflation européenne et son évolution diffèrent beaucoup selon les pays membres de la zone euro comme le montrent les données du tableau 2.

L'inflation a frappé tous les membres de la zone euro de décembre 2021 à mars 2022 et, à l'exception des Pays-Bas, de mars à juin 2022.

En 2022, les taux d'inflation des membres de la zone euro sont pour la plupart supérieurs à ceux observés depuis l'instauration de l'euro. Ces hausses ont même touché les économies considérées comme les plus fortes de la zone euro. C'est ainsi que l'Allemagne a dû faire face à une inflation qu'elle n'a pas connue depuis une trentaine d'années lors de la réunification. De

même, l'Espagne n'a pas subi une telle flambée des prix depuis une quarantaine d'années.

les plus importantes de la zone euro ont enregistré en mai 2022 un taux de chômage supérieur à

Tableau 2 : Evolution du taux d'inflation dans les pays membres de la zone euro

Pays	Mai21	Déc21	Mars22	Mai 22	Ju22	Pays	Mai21	Déc21	Mars22	Mai22	Ju22
Belgique	2,5	6,6	9,3	9,9	10,5	Lituanie	3,5	10,7	15,6	18,5	20,5
Allemagne	2,4	5,7	7,6	8,7	8,2	Luxembourg	4,0	5,4	7,9	9,1	10,3
Estonie	3,2	12,0	14,8	20,1	22,0	Malte	0,2	2,6	4,5	5,6	6,1
Irlande	1,9	5,7	6,9	8,2	9,6	Pays-Bas	2,0	6,4	11,7	10,2	9,9
Grèce	-1,2	4,4	8,0	10,7	12,0	Autriche	3,0	3,8	6,6	8,1	8,7
Espagne	2,4	6,6	9,8	8,5	10,0	Portugal	0,5	2,8	7,5	8,1	9,0
France	1,8	3,4	5,1	8,8	6,5	Slovénie	2,2	5,1	6,0	8,7	10,8
Italie	1,2	4,2	6,8	7,3	8,5	Slovaquie	2,0	5,1	9,6	11,8	12,5
Chypre	1,5	4,8	6,2	8,8	9,1	Finlande	2,3	3,2	5,8	7,1	8,1
Lettonie	2,6	7,9	11,5	16,4	19,0	Zone euro	2,0	5,0	7,4	8,1	8,6

Source : Eurostat, Euro indicateurs, 01-07-2022.

En mars 2022, 7 pays avaient une inflation supérieure à la moyenne de la zone euro, alors qu'en juin ce sont 14 pays qui sont dans ce cas. La dispersion des taux d'inflation autour de la moyenne de la zone euro est assez importante. Elle va de 4,5 % à Malte à 15,6 % en Lituanie en mars 2022 et de 6,1 % à Malte à 22,0 % en Estonie en juin 2022. La différence entre les taux d'inflation des pays résulte en partie de celle des parts de l'énergie et des produits alimentaires dans les budgets des ménages et de l'importance de la dépendance de chaque pays par rapport à l'étranger pour leurs fournitures en énergie.

3. Evolution de la croissance du PIB et de l'emploi

Le taux de croissance économique annuelle de la zone euro est passé de 1,6 % en 2019 à -6,3 % en 2020 du fait du confinement qui a été imposé pour lutter contre le coronavirus et qui a paralysé l'activité économique. Il s'est fixé à la valeur record de 5,4 % en 2021 et à 5,1 % au premier trimestre 2022 par rapport au premier trimestre 2021. Ce redressement a permis de compenser en partie les effets de la dépression de 2020.

En mai 2022, le taux de chômage de la zone euro était de 6,6 %, en baisse par rapport au taux de 8,1 % enregistré en mai 2021 et au taux de 6,7 % d'avril 2022. Ces résultats s'expliquent en partie par la forte reprise économique qui a débuté au printemps 2021 au sortir de la pandémie de la Covid-19. Il faut cependant noter que quatre économies dont trois d'entre elles sont

6,6 % : l'Espagne (12,1 %), la France (7,2 %), la Grèce (12,7 %) et l'Italie (8,1 %).

4. La stratégie de la BCE et ses perspectives d'avenir

La hausse de l'inflation qui résulte de la forte reprise économique de 2021 et des effets

de la guerre en Ukraine déclenchée en février 2022, oblige la BCE à modifier d'une façon importante sa stratégie. A la différence des États-Unis et de la Grande Bretagne, ce changement a été réalisé en Europe d'une façon très progressive par la BCE.

La banque centrale donne des indications sur sa politique future en fournissant des informations sur ses intentions futures fondées sur son évaluation de l'évolution de l'inflation et sur ses perspectives concernant le développement de l'activité économique.

4.1 Le passage de la stratégie destinée à éviter la déflation à celle devant permettre d'échapper à la stagflation

Le taux d'inflation annuel de la zone euro est passé de 1,4 % en 2013 à une valeur nulle en 2015. Cette évolution éloigne le taux d'inflation européen de l'objectif monétaire de 2 %. Elle risque ensuite de le mener à des valeurs négatives. Elle conduit la BCE à mettre en œuvre une politique monétaire qui doit empêcher l'Europe de tomber dans une situation de déflation. Pour cela, elle adopte en 2015 des mesures d'assouplissement quantitatif (Koenig 2016). Cette poli-

tique consiste à injecter dans les circuits financiers un volume de liquidités important dans l'espoir que les effets de cette expansion monétaire dans le secteur financier se transmettront au secteur non financier et que de ce fait la déflation qui menace la zone euro pourra être évitée grâce à la hausse de la demande. A la suite de ces mesures, le taux d'inflation de la zone euro est devenu positif, puis négatif en décembre 2020.

A partir de décembre 2021, on observe une hausse continue et importante de l'inflation. Cela a conduit la BCE à envisager l'abandon de sa politique destinée à éviter une situation de déflation pour des mesures destinées à échapper à la stagflation. Le choix des modalités de cette transition a fait l'objet d'une controverse au sein du conseil des gouverneurs de la BCE. Les uns veulent un resserrement monétaire immédiat pour réduire l'inflation et ramener son taux le plus rapidement à la cible de moyen terme de 2 %. Les autres craignent qu'un tel resserrement plombe la croissance et qu'il convient d'agir avec prudence, d'autant plus qu'une partie importante de l'inflation est due à des facteurs que la BCE ne peut influencer.

Bien que la croissance de l'inflation ait été au centre des discussions au sein du Conseil des gouverneurs qui s'est réuni en avril 2022, aucune décision sur les taux directeurs a été prise. On décide cependant de réduire les achats nets mensuels d'actifs qui étaient destinés à soutenir l'économie, à raison de 40 milliards d'euros en avril 2022, de 30 milliards en mai et de 20 milliards en juin. Ce n'est que le 9 juin 2022 que la BCE a décidé de mettre fin, en juillet 2022, à son programme d'achats nets d'actifs (*asset purchase programme*, APP) et d'augmenter ses taux d'intérêt directeurs de 25 points de base. Mais l'importance de l'inflation constatée en juillet a contraint la BCE à augmenter ses taux directeurs de 50 points de base au lieu de 25 points, ce qui constitue une première depuis plus de 11 ans.

Les taux d'intérêt des opérations principales de refinancement, de la facilité de prêt marginal et de la facilité de dépôt seront alors respectivement de 0,50 %, de 0,75 % et de 0,00 %. La BCE compte poursuivre sa politique monétaire restrictive en automne en fonction des évolutions de l'inflation et de la crise énergétique, ainsi que des perspectives économiques de la zone euro : Conformément à cette annonce, elle a augmenté, en septembre 2022, ses trois taux d'intérêt de 75 points de base, les faisant passer respectivement à 1,25 %, 1,50 % et 0,75 %.

La BCE a réagi plus tardivement que la FED à la hausse de l'inflation par une hausse des taux directeurs. Cela peut se justifier par une augmentation plus importante du taux de l'inflation sous-jacente aux États-Unis (4,1 % en 2022) qu'en Europe (2,6 %). Elle peut également s'expliquer par une prudence parfois considérée comme excessive de la BCE. En effet, ses responsables ont d'abord considéré que la croissance de l'inflation était transitoire. Ils considéraient notamment que les prix de l'énergie finiraient par se stabiliser et pouvaient même baisser. Mais cet espoir a été déçu par les effets du déclenchement de la guerre en Ukraine. De plus, on pensait que la croissance de l'inflation européenne résultait seulement de celle des prix de l'énergie et des produits alimentaires que la BCE ne peut pas influencer directement. Or, le taux de l'inflation sous-jacente qui exclut ces prix augmente également

En se lançant dans une politique de hausse des taux directeurs, la BCE risque de creuser les écarts de rendements entre les dettes publiques des pays de la zone euro et de rendre assez difficile la transmission des effets de sa politique. Depuis l'annonce faite par la BCE de la fin de ses achats nets d'actifs et des hausses de ses taux directeurs, les écarts de rendements entre le Bund allemand et les obligations publiques à 10 ans de la plupart des autres membres de la zone euro ont augmenté. Cette fragmentation financière des marchés risque de rendre difficile la transmission de la politique monétaire dans les pays membres de la zone euro. De ce fait, le Conseil des gouverneurs de la BCE a décidé de prendre des mesures de défragmentation financière qui sont destinées à réduire les écarts de rendement et qui permettent ainsi à la BCE de mener sa politique au niveau de la zone euro sans craindre le risque de fragmentation touchant les différents membres de la zone euro.

Afin d'assurer une bonne transmission de l'orientation monétaire dans tous les pays de la zone euro, le Conseil des gouverneurs de la BCE a approuvé la création du nouvel « instrument de protection de la transmission » (IPT). Cet instrument est destiné notamment à lutter contre une dynamique de marché désordonnée qui risque de menacer la transmission de la politique monétaire au sein de la zone euro.

4.2 Les prévisions de la BCE sur l'évolution des finances publiques des membres de la zone euro

Le déficit des administrations publiques de la zone euro était de 7,1 % du PIB au quatrième trimestre 2020, notamment à cause de l'importance du soutien de l'économie décidé en réaction aux effets du coronavirus. Il est passé à 5,1 % du PIB en 2021. Au quatrième trimestre 2021, 9 pays ont un ratio déficit public/PIB inférieur à 3 % et 5 pays ont un ratio supérieur à 7 %. Dans les autres pays, ce ratio s'échelonne de 4 % en Espagne et en Belgique à 6,6 % en Lettonie.

La diminution du déficit budgétaire en 2022 au niveau de 3,8 % du PIB provient essentiellement de la baisse de l'aide d'urgence attribuée pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. L'importance de cette baisse est atténuée par les mesures de relance destinées à compenser les effets de la hausse de l'énergie sur les pouvoirs d'achat.

Tableau 3 : Prévisions macroéconomiques de la BCE en juin 2022

	2022	2023	2024
Taux d'inflation totale	6,8	3,5	2,1
Taux d'Inflation hors énergie et produits alimentaires	3,3	2,8	2,3
Taux de croissance économique du PIB	2,8	2,1	2,1
Taux de chômage	7,4	7,2	7,0

Source : Bulletin économique de la BCE n°4/2022.

La baisse du déficit budgétaire devrait se poursuivre en 2023 du fait de la fin des nombreuses mesures de soutien du pouvoir d'achat décidées récemment. Enfin, en 2024, le déficit devrait se stabiliser au taux de 2,4 % du PIB. Mais le soutien budgétaire à l'économie devrait rester important par rapport à la période précédant la pandémie.

Après avoir beaucoup augmenté en 2020, le ratio dette publique/ PIB de l'ensemble des pays de la zone euro a diminué légèrement au quatrième trimestre 2021 de 97,2 % du PIB à 95,6 %. Cette baisse est due essentiellement à la hausse du PIB et à une petite hausse de la dette publique. Les ratios les plus élevés sont enregistrés dans 7 pays : la Grèce (193,3 %), l'Italie (150,8 %), le Portugal (127,4 %), Espagne (118,4 %), la France (117,9 %), la Belgique (108,2 %) et Chypre (103,6 %). Les ratios les plus faibles sont observés en Estonie (16,1 %), au Luxembourg (24,4 %) et en Bulgarie (25,1 %). La baisse moyenne du ratio devrait se poursuivre jusqu'en 2024 pour atteindre 90 %

du PIB, taux largement supérieur à celui atteint avant l'éclatement de la crise sanitaire et au taux exigé par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Du fait de l'incertitude générée par la guerre en Ukraine, de l'évolution des prix de l'énergie et des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement des entreprises, la Commission européenne a proposé le 23 mai 2022 le maintien de la suspension de l'application des mesures du PSC jusqu'à la fin de 2023. Cela permettra éventuellement d'adapter les politiques budgétaires à l'évolution des finances publiques.

4.3 Les perspectives d'inflation et de croissance de la BCE

Après avoir décidée une première hausse de ses taux directeurs en juillet 2022, la BCE envisage une seconde hausse en septembre 2022 et des hausses éventuelles dans le reste de l'année 2022, ainsi qu'en 2023 et 2024 (Tableau 3). Ces hausses dépendront des évolutions futures de l'inflation et de la croissance économique.

En juin 2022, la BCE a augmenté ses prévisions d'inflation et abaissé ses perspectives de croissance.

La BCE a sensiblement revu, en juin 2022, ses anticipations sur l'inflation de la zone euro. Elle considère que l'inflation se fixera dans le

court terme à un niveau élevé. En effet, elle prévoit, en juin 2022, un taux d'inflation annuel de 6,8 % pour 2022, en hausse par rapport au taux de 3,8 % prévue en mars 2022. L'inflation hors énergie et produits alimentaires prévue en juin devrait se fixer à 3,3 % en 2022, en hausse par rapport aux projections de mars. Une nouvelle révision des prévisions a été faite en juillet 2022. Elle a porté le taux d'inflation prévu à 7,6 % pour 2022 au lieu de 6,8 selon les prévisions de juin et à 4 % pour 2023 au lieu de 3,5 % prévu en juin. L'objectif de l'inflation de 2 % sera probablement atteint en 2004 ou 2005.

Quant au taux de croissance du PIB en termes réels, il devrait se stabiliser autour de 2 % en 2024 ou 2025. Il devrait être de 2,8 % en 2022, selon les prévisions de juin, en forte baisse par rapport au taux de 4 % prévus en mars. Il a été encore révisé à la baisse en juillet 2022 aux niveaux de 2,6 % au lieu de 2,8 % pour 2022. Le taux de chômage prévu poursuit sa baisse en 2023 et 2024 par rapport à son niveau de 2022.

Pour la BCE, la hausse importante de l'inflation et la baisse de la croissance du PIB prévues pour 2022 résultent essentiellement des conséquences économiques de la guerre en Ukraine, notamment des retombées des sanctions imposées à la Russie. En effet, celles-ci ont entraîné une flambée des prix de l'énergie et de certains matériaux nécessaires à la production européenne. Ces hausses sont dues à la baisse des importations provenant de la Russie qui est le principal fournisseur de ces biens. Cette baisse porte aussi sur les importations du blé venant de la Russie et de l'Ukraine qui sont les principaux fournisseurs, ce qui entraîne une hausse des prix des produits alimentaires.

Ces projections se fondent sur différentes hypothèses. La BCE suppose que la demande macroéconomique devrait se maintenir, notamment grâce au soutien budgétaire destinée à amortir la baisse du pouvoir d'achat des ménages due à l'inflation. Elle pourrait même augmenter grâce au déblocage de l'épargne accumulée pendant la pandémie. De plus, la BCE compte sur une atténuation des prix de l'énergie et des perturbations générées par la crise sanitaire et la guerre en Ukraine sur l'offre globale. Enfin, elle fait confiance à l'efficacité de sa politique pour atteindre ses objectifs. Cette confiance est renforcée par le création de l'IPT en juillet 2021 destinée à améliorer la transmission des mesures de politique monétaire dans l'ensemble des pays hétérogènes de la zone euro. Les prévisions de la BCE ne comportent donc aucun indice d'une évolution vers un scénario de stagflation qui est un phénomène pluriannuel combinant une inflation forte, une stagnation de la croissance et un chômage élevé. Cette perspective optimiste de la BCE risque cependant d'être déçue, car la réalisation des espoirs sur lesquels elle repose paraît très incertaine.

4.4 Un scénario alternatif à celui de la BCE

Les perspectives de la BCE sur l'évolution de l'inflation et la croissance du PIB reposent en grande partie sur l'espoir d'une fin rapide de la guerre en Ukraine. Or beaucoup d'observateurs considèrent que cette guerre et le retour à la paix risquent de durer encore pendant plusieurs mois, voire plusieurs années. Cela risque d'avoir des effets négatifs durables sur le PIB de la zone euro, tant que les Européens ne trouveront pas d'autres fournisseurs que l'Ukraine et la Russie pour les produits indispensables à leurs besoins. Ces besoins devraient d'ailleurs devenir plus importants qu'avant la crise sani-

taire du fait des ressources nécessaires pour faire face aux besoins générés par la transition écologique. Quant à l'inflation, elle risque de se maintenir à un niveau élevé pendant une durée plus longue que prévue, car il est probable que les prix de l'énergie continueront à rester sa composante essentielle tant que la guerre se poursuivra. Il sera alors difficile de maintenir les aides budgétaires destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages d'autant plus que la rigueur budgétaire du PSC doit être rétablie en 2024. De plus, la hausse de la consommation alimentée par le déblocage de l'épargne accumulée pendant la pandémie risque d'être faible à cause de l'incertitude créée par le prolongement de la guerre en Ukraine. Cette incertitude aura également des effets négatifs sur l'inflation (Bobasu et De Santis 2022). Enfin, le maintien d'une inflation élevée risque de conduire à des revendications salariales destinées à éviter la détérioration du pouvoir d'achat et de déclencher une spirale prix-salaires néfaste pour l'inflation et la croissance.

Face à une telle situation, La BCE se verra obligé de maintenir une politique restrictive pour agir sur l'inflation sous-jacente, ce qui permettra d'atténuer un peu la hausse de l'inflation totale. Le maintien de taux d'intérêt élevés aura des effets négatifs sur la croissance, notamment à cause de ses conséquences sur l'investissement et sur les finances publiques déjà très détériorées dans certains pays.

Il est peu probable que la Commission européenne continue à suspendre les règles de discipline budgétaire au-delà de 2024 et de laisser les finances publiques se détériorer encore plus. Mais il est possible que les règles appliquées après 2023 diffèrent de celles du PSC actuel. En effet, les insuffisances et la rigueur excessive du PSC ont suscité plusieurs propositions de réformes (Broussolle 2022). Mais, comme leur mise en œuvre nécessiterait des modifications importantes de certains textes européens qu'il serait difficile à faire accepter par tous les membres de l'UE, on s'en tiendra probablement à « des modifications interprétatives » qui introduiront une certaine souplesse dans la mise en œuvre du PSC. Faute d'une réforme importante du PSC, on peut s'attendre à ce qu'une politique budgétaire restrictive s'imposera pour réduire les déficits budgétaires et les dettes publiques, comme lors de la crise des finances publiques de 2011 (Koenig 2019). On pourra alors s'attendre à une baisse importante de la croissance économique et à un chômage

élevé comme en 2012 et 2013. Quant à l'inflation, elle restera à un niveau élevé sans que la politique monétaire puisse l'atténuer d'une façon importante. En effet, une grande partie de la hausse des prix continuera à résulter de celle du prix de l'énergie qui se maintiendra au moins tant que le conflit en Ukraine se poursuivra.

5. Conclusion

Il paraît difficile de prévoir la nature de la politique monétaire qu'il faudra mettre en œuvre pour assurer le retour de l'inflation jusqu'à la cible de moyen terme. En effet, l'incertitude générée par la guerre en Ukraine rend très aléatoires les prévisions sur les évolutions de l'inflation, de la croissance du PIB et des finances publiques de la zone euro. De ce fait on ne peut pas exclure la possibilité d'une évolution débouchant sur une stagflation. Mais du fait de ses prévisions très optimistes, portant notamment sur la durée de la guerre en Ukraine, la BCE est amenée à exclure une telle évolution à moyen terme. Ces prévisions portent sur des valeurs moyennes de l'inflation, de la croissance du PIB et des finances publiques dont la dispersion autour de ces moyennes est importante. Donc certains pays comme la Grèce et le Portugal qui ont un endettement très important ne peuvent probablement pas partager l'optimisme des prévisions d'avenir de la BCE. Ils peuvent en effet craindre des mesures d'austérité qui, pour assainir leurs finances publiques, risquent de réduire leur activité économique et d'enclencher un processus de stagflation.

Références bibliographiques :

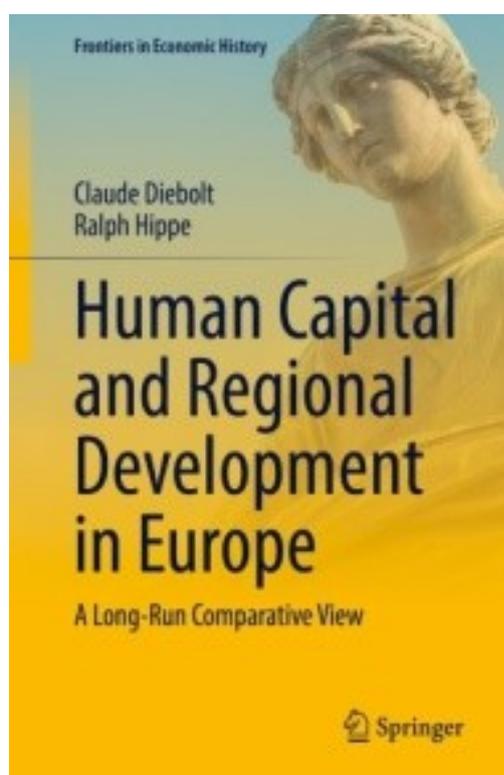
- Adolfson J.F., Kuik F., Lis E.M. et Schuler T. (2022), « L'impact de la guerre en Ukraine sur les marchés de l'énergie de la zone euro », *Bulletin économique de la BCE*, n°4/2022, 54–61.
- BCE (2022), « Evolutions budgétaires », *Bulletin économique de la BCE*, n°4/2022, 49–53.
- Bobasu A. et De Santis R.A. (2022), « L'impact de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur l'activité de la zone euro via le canal de l'incertitude », *Bulletin économique de la BCE*, n°1/2022, 62–66.
- Broussolle D. (2022) « Vers une réforme du Pacte de stabilité et de croissance ? », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe*, n° 46, 43–53.
- Eurostat (2022), « Le taux d'inflation annuel de la zone euro en hausse à 8,6 % », *Euro indicateurs*, 73/2022, 01-0-2022.
- Koenig G. (2016), « La politique d'assouplissement quantitatif : limites et alternative », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe*, n°34, 11–18.
- Koenig G. (2019), « Progrès institutionnels et performances économiques européennes : un bilan », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe*, n°40, 19–28.
- Kuik F., Adolfson J.F., Lis E.M. et Meyler A. (2022), « Évolutions des prix de l'énergie pendant et après la pandémie de COVID-19 : des prix des matières premières aux prix à la consommation », *Bulletin économique de la BCE*, n°4 /2022, 107–131.

Humain Capital and Regional Development in Europe

A Long-Run Comparative View

Claude Diebolt et Ralph Hippe

Springer Verlag, Collection “Frontiers in Economic History”, Berlin, 2022, 141 pages.



Le capital humain est de la plus haute importance pour l'avenir de nos économies et sociétés de la connaissance. En Europe, il est inégalement réparti, contribuant à différents schémas spatiaux dans et entre les pays. Dans de nombreux cas, ces schémas ont une longue histoire. Pour mieux les comprendre, il faut remonter dans le temps, lorsque la scolarisation de masse commençait à devenir une réalité dans toute l'Europe. En adoptant une perspective à long terme sur plus de 150 ans,

ce livre montre le développement et la répartition du capital humain dans les régions d'Europe et ses liens avec l'économie. Il donne un aperçu des résultats des recherches récentes dans ce domaine, notamment des avancées théoriques et de l'utilisation de nouvelles données empiriques.

Cet ouvrage a présenté de nouvelles données sur l'évolution à long terme du capital humain au niveau régional, selon une approche européenne. Il aborde les derniers développements dans ce domaine, en se concentrant explicitement sur l'impact de la crise du Coronavirus sur l'éducation. Il replace la crise dans une perspective historique et régionale et montre les orientations futures de l'éducation et de la recherche après COVID-19. Il sera crucial de mieux comprendre la répartition et les effets non seulement des compétences de base en calcul, en lecture et en sciences au niveau régional, mais aussi leur relation avec les compétences numériques. La crise doit être considérée dans cette optique comme une opportunité, un signal d'alarme, qui peut fournir le stimulus nécessaire au niveau des politiques et de la recherche pour étudier plus avant comment cette nouvelle dimension du capital humain peut façonner le développement régional futur en Europe.

Le rôle de la politique monétaire dans la lutte contre le changement climatique

Antoine Ebeling*

Le 4 juillet 2022, la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé l'intégration de critères environnementaux dans sa politique de rachats d'actifs (assouplissement quantitatif). L'introduction de critères environnementaux dans la conduite de la politique monétaire envoie un signal fort à l'ensemble des marchés financiers et tranche avec la « neutralité » sectorielle, ancien pilier de la BCE. Cet article détaille tout d'abord la relation entre risque climatique et risque financier. Dans un second temps, cette note présente et discute différentes propositions d'économistes pour verdifier la politique monétaire.

Codes JEL : E31, E52, Q54.

Mots-clefs : Politique monétaire, banque centrale, changement climatique.

L'annonce du 4 juillet 2022 est présentée comme une grande révision stratégique de la BCE¹. Christine Lagarde a annoncé que la BCE allait intégrer les considérations de changement climatique dans la politique monétaire. Dès octobre 2022, la banque centrale réorientera son portefeuille d'obligations au profit d'entreprises « disposant d'une bonne performance climatique ». L'Euro système limitera également la part des titres émis par des entreprises à empreinte carbone élevée qui peuvent être apportés en garantie par des contreparties dans le cadre d'emprunts auprès de la BCE. L'objectif affiché est de réduire le risque financier lié au changement climatique dans le bilan de l'Euro système et de soutenir la transition écologique de l'économie de la zone euro.

1. Le risque climatique comme risque financier

Les banques centrales sont de plus en plus nombreuses à reconnaître le changement climatique comme source de risque financier (Carney 2015, NGFS 2019, Schnabel 2021). Pour justifier la prise en compte de critères environnementaux dans la conduite de la politique monétaire, la lit-

térature économique récente utilise l'argument du rôle de la banque centrale en tant que garante de la stabilité financière et macroéconomique de l'économie. La stabilité des prix est d'ailleurs l'ultime objectif de la BCE comme prévu par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, Article 127).

Le changement climatique et ses dommages environnementaux sont en effet, susceptibles d'avoir des conséquences directes sur la stabilité des prix en raison de leur impact sur les prix des denrées alimentaires et de l'énergie (GIEC, 2018). Le terme de « heatflation » (contraction de réchauffement et inflation en anglais) a été utilisé par la première fois par la revue américaine spécialisée sur les questions environnementales *Grist*². Elle se définit comme l'inflation qu'on peut directement imputer au réchauffement climatique.

L'ultime objectif de la politique monétaire est de contenir l'inflation à un niveau bas (autour de 2 % pour la BCE). Pour parvenir à cette stabilité des prix, l'enjeu des banques centrales est de réussir à identifier la nature, la durée et la taille des chocs qui sont susceptibles de porter atteinte à l'écart de production potentielle, ce qui est générateur de tensions inflationnistes (Dees et Weber, 2020). Les risques physiques

¹ La BCE prend de nouvelles mesures visant à intégrer le changement climatique à ses opérations de politique monétaire. Voir le Communiqué de presse du 4 juillet 2022.

² Kate Yoder, « Heatflation : How sizzling temperatures drive up food prices », Jul 15, 2022, *Grist*.

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA. Email : a.ebeling@unistra.fr.

(qui seront discutés plus loin dans cet article) générés par le réchauffement climatique sont susceptibles de créer des chocs d'offre négatifs comme une baisse de la productivité agricole, une réduction de l'offre de travail ou encore une destruction de capital physique.

Au-delà de l'impact sur le niveau général des prix, le réchauffement climatique est également générateur de volatilité économique. Gallic et Vermandel (2020) étudient l'importance des chocs météorologiques en Nouvelle-Zélande. Ils rappellent, que sur les 40 dernières années, les vagues de chaleurs et les sécheresses au niveau mondial représentent un coût économique d'environ 25 milliards de dollars US. Ils constatent que les chocs météorologiques expliquent environ 35 % des variations du PIB néo-zélandais notamment à travers le canal de la production agricole. Ils montrent également que la multiplicité des chocs météorologiques –conséquence du réchauffement climatique – conduira à accroître la volatilité économique du pays en question.

Considérés pendant longtemps comme des chocs exogènes, la littérature a depuis peu introduit le changement climatique comme une composante endogène du système économique. Dans ce sens, Espagne et Aglietta (2016) développent la notion de risque climatique systémique. Pour les auteurs, le changement climatique a longtemps été considéré comme une externalité négative contre laquelle la société pouvait se protéger via un système de taxation ou un marché d'échange de droits d'émission. Selon Espagne et Aglietta (2016), sauf dans le cadre de l'hypothèse irréaliste d'un marché efficient, il y a peu de chance qu'une approche aussi simpliste parvienne à atténuer les dommages climatiques. Ils soutiennent alors l'approche d'une assurance collective du changement climatique qui doit cibler le secteur financier ainsi que son articulation/ses canaux de transmission avec la politique monétaire.

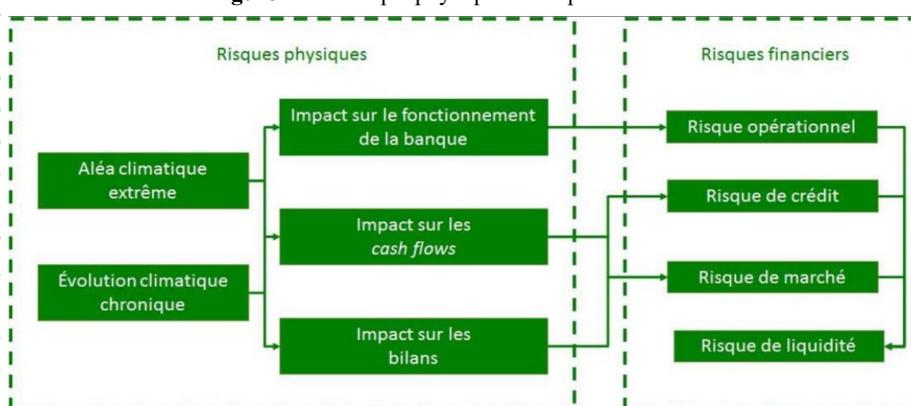
La prise en compte du changement climatique dans la conduite de la politique monétaire est relativement récente. Ainsi, l'un des premiers banquiers centraux à avoir pris la parole sur ce thème est Marc Carney, le gouverneur de la

Banque d'Angleterre. Dans son discours du 29 septembre 2015, il décrit trois principaux types de risques climatiques qui affectent directement la sphère réelle et financière de l'économie :

1.1 Les risques physiques

Ce sont les conséquences actuelles d'évènements climatiques sur les passifs d'assurance et sur la valeur de certains actifs financiers (Figure 1). L'exemple phare de ce risque est illustré par la perte de 60 milliards, essuyée par les compagnies d'assurances américaines dans le cadre du remboursement des dommages liés au cyclone Katrina en 2010.

Figure 1 : Du risque physique au risque financier



Source : DG Trésor et ACPR (2018), repris par Gardes (2018).

1.2 Les risques de transition

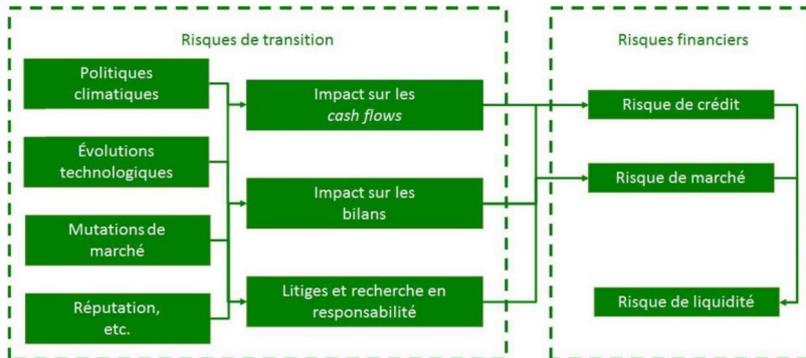
Ce sont les risques financiers qui résultent du processus d'ajustement des économies vers des activités décarbonées n'émettant pas de gaz à effet serre, et ont pour effet d'entraîner une dévalorisation boursière massive des actifs des acteurs industriels et financiers dépendant des énergies fossiles (Figure 2).

1.3 Les risques de responsabilités

Ces risques se manifestent à travers la possibilité pour des acteurs économiques affectés par le dérèglement climatique de demander une compensation financière aux parties prenantes tenues pour responsables de ce dérèglement climatique. Entre 2006 et 2019, plus de 1200 plaintes et actions juridiques ont été déposées devant les tribunaux, visant majoritairement des gouvernements ou des grandes entreprises³.

³ Leila Marchand, « Réchauffement climatique : les actions en justice se multiplient dans le monde », *Les Echos*, 6 juillet 2019.

Figure 2 : Du risque de transition au risque financier



Source : DG Trésor et ACPR (2018), repris par Gardes (2018).

Les risques physiques et de responsabilités, sont liés au réchauffement climatique lui-même, tandis que le risque de transition est lié aux politiques publiques et aux initiatives privées qui visent à limiter le réchauffement climatique en tant que tel. Par exemple, la fin des ventes de voitures thermiques neuves d'ici à 2035 acté par le Parlement Européen en juin 2022 est un risque de type 2 pour l'ensemble de la filière automobile thermique européenne.

Depuis le discours du Gouverneur de la Banque d'Angleterre, de nombreux économistes appellent les banques centrales à « verdir » leur politique monétaire (Monnin 2018, Schoenmaker 2019, Couppey-Soubeyran 2020, Mauderer et al. 2021). Leurs recherches soulignent le rôle de la politique monétaire dans la lutte contre le changement climatique qui peut se résumer à deux objectifs, i) financer la transition vers une économie bas carbone, ii) intégrer les risques physiques et de transition dans la conduite de la politique monétaire via la supervision macro et micro-prudentielle.

2. Politique monétaire et changement climatique

Ces contributions explorent les différents outils et mécanismes qui permettraient aux banques centrales d'agir vis à vis du réchauffement climatique. Qu'il s'agisse d'un assouplissement quantitatif vert ou *green quantitative easing* (Matikainen et al. 2017) d'une approche par le collatéral (Oustry et al. 2020) ou d'une gestion classique de la politique monétaire (Flaherty 2020). La suite de cette note propose un tour d'horizon des différentes propositions de verdissement de la politique monétaire.

2.1 Programme de rachats d'actifs depuis 2007/2008 et changement climatique

Avant d'élaborer des propositions et des nouveaux outils permettant la réorientation de l'assouplissement quantitatif, il semble opportun de revenir sur les différents programmes de rachats d'actifs des banques centrales mis en place depuis la crise financière de 2007-2008 et de les évaluer d'un point de vue environnemental.

Ainsi, Matikainen et al. (2017) proposent de mesurer l'impact climatique de l'assouplissement quantitatif de la BCE et de la Banque d'Angleterre. En utilisant des données publiques, ils montrent que 62,1 % des rachats d'obligations d'entreprises par la BCE se sont orientés vers les secteurs de l'industrie manufacturière et de la production d'électricité et de gaz. Ces secteurs sont responsables à eux seuls de 58,5 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la Zone Euro mais leur part dans la valeur ajoutée brut représente seulement 18 %. Concernant la Banque d'Angleterre, les secteurs manufacturiers et de la production d'électricité - responsables de 52 % des émissions de GES - représente plus de 49 % du programme de rachat d'actif de la Banque d'Angleterre alors que ces secteurs pèsent seulement 11,8 % de la valeur ajoutée brut pour l'économie du Royaume-Uni. Ainsi, l'étude conclut que les programmes d'assouplissement quantitatif sont orientés vers les secteurs les plus polluants en termes d'émissions de GES.

En revanche, l'approche sectorielle de Matikainen et al. (2017) est incomplète. En effet, le simple fait que l'actif racheté par la BCE dans le cadre de son programme Corporate Sector Purchase Programme provienne d'un secteur dit polluant (industrie gazière, automobile) ne signifie pas que l'investissement qui en a découlé était lui aussi destiné à polluer d'avantage (ex : investissement en R&D). Ainsi, évaluer le programme de rachat d'actif de la BCE en utilisant une approche sectorielle ne permet pas d'évaluer correctement l'impact climatique de l'actif en question. En ce sens, un champ de recherche prometteur consiste en l'évaluation du caractère « vert » des actifs rachetés par la BCE depuis sa mise en place après la crise financière de 2007-2008.

2.2 Bilan de la BCE et exposition au risque de transition

Concernant le risque de transition, Moninn (2018) par exemple, propose de l'intégrer dans la mesure du risque de défaut des entreprises dont les titres sont rachetés par la BCE. L'auteur se base sur l'hypothèse que les entreprises vont devoir réduire leurs émissions de gaz à effet de serre pour limiter la hausse de la température terrestre à deux degrés Celsius (en moyenne, au niveau mondial) par rapport à l'ère préindustrielle (Objectif des Nations unies dans le cadre de l'Accord de Paris, 2015).

Pour réussir à évaluer la quantité d'émissions de GES à réduire au niveau des entreprises, l'auteur détermine d'abord la quantité totale (au niveau macroéconomique) de réduction d'émission nécessaire pour atteindre l'objectif de deux degrés Celsius. Il divise ensuite cette quantité par le nombre de pays en utilisant une pondération basée sur leurs émissions passées de GES. Chaque pays se voit ainsi attribuer un objectif de réduction d'émissions qui est lui-même subdivisé par secteurs d'activité.

Moninn obtient une valeur numérique de réductions d'émissions à atteindre au niveau du pays et du secteur en agrégeant les réductions d'émissions des installations que l'entreprise possède dans chaque pays et dans chaque secteur. Pour estimer les coûts au niveau de la firme, Moninn utilise dans un premier temps le prix tonne équivalent pétrole (teqp) pour chaque pays, lequel permet d'atteindre l'objectif spécifique de ce pays. Ce prix par pays est ainsi utilisé pour calculer les coûts auxquels une firme fait face, étant donné l'objectif de réduction d'émissions qu'elle doit atteindre.

Enfin, Moninn estime la probabilité de défaut des entreprises en fonction des coûts de transition. L'étude conclut que le risque de transition est maximal pour le secteur public et pour celui des matériaux. L'incorporation des risques de transition se traduit par une hausse de la probabilité de défaut mesurée annuellement (respectivement de 0,29 et 3,34 points de pourcentage). La BCE admet généralement un seuil de risque acceptable de 3 %. Dans cet exemple, les risques de transition déplacent la probabilité de défaut au-dessus de ce seuil pour le deuxième émetteur. Cela le ferait ainsi passer sa note de crédit de la catégorie investissement à la catégorie non-investissement. Cela l'exclurait

de la liste des émetteurs dont les obligations peuvent être achetées par la BCE⁴.

2.3 assouplissement quantitatif vert

Depuis la crise financière mondiale de 2007-2008 et la crise des dettes souveraines européennes en 2011, la BCE a dû se détourner des instruments traditionnels pour la conduite de la politique monétaire vers des outils non conventionnels⁵. La politique d'assouplissement quantitatif consiste à racheter des titres de dettes aux acteurs financiers, notamment des bons du trésor voire des titres adossés à des actifs. Cet outil de politique monétaire non conventionnelle est utilisé lors de récessions ou dépressions économiques.

Aujourd'hui, l'assouplissement quantitatif de la BCE est appliqué selon le principe de la neutralité sectorielle. C'est-à-dire que la BCE rachète des titres d'entreprises indépendamment de son activité. A ce titre, Total, Danone ou Volkswagen bénéficient de ce programme de rachats d'obligations d'entreprises. La politique monétaire non conventionnelle intelligente, ou *Smart Unconventional Monetary Policy (SUMO)* fait la jonction entre macroéconomie de court terme et financement de la transition écologique (Feron et Morel 2014). La BCE orienterait sa politique d'achat d'obligations d'entreprises au profit des entreprises "vertes".

Le rôle de l'assouplissement quantitatif dans la lutte contre le réchauffement climatique a d'ores et déjà été étudié par Dafermos et al. (2017). Ils construisent un modèle macroéconomique écologique de flux-stock qui analyse les effets du changement climatique sur la stabilité du système financier et sur les implications environnementales et financières de la mise en place d'un assouplissement quantitatif vert. Ils montrent que le réchauffement climatique, en détruisant le capital des firmes et en réduisant leur rentabilité, peut diminuer la liquidité des entreprises, générant un plus grand risque de défaut qui peut affecter les secteurs financier et non financier. De plus, les auteurs concluent que les dommages du changement climatique peuvent mener à une réallocation des portefeuilles qui peut

⁴ La BCE se base sur les notes des agences de notations pour déterminer quels titres sont acceptables en tant que collatéral. La BCE accepte des actifs dont la notation financière est au minimum BBB-. Pour plus d'informations sur la politique de collatéral, voir (Blot et al. 2018).

⁵ Pour une typologie des instruments non conventionnels, voir Bernanke et al. (2004).

causer le déclin graduel des prix d'actifs des entreprises. Finalement, ils observent que la mise en place d'un programme d'assouplissement quantitatif vert peut réduire l'instabilité financière induite par le changement climatique et limiter le réchauffement planétaire.

À ce titre, Aglietta et Espagne (2016) proposent dans une note pour France Stratégie, un instrument pour financer l'investissement incitant l'utilisation des énergies bas carbone en zone euro. La BCE pourrait acheter des titres privés dont l'impact bas carbone avéré serait garanti par les autorités publiques. Ce système permet de valoriser l'externalité carbone à un niveau satisfaisant dû à l'absence d'un prix de marché du carbone adéquat⁶. La garantie publique sur ces obligations envoie un signal positif sécurisant aux opérateurs de marchés et autres investisseurs. De plus, avec cet instrument, les États sont incités à mettre en place des mécanismes de tarification du carbone adéquats de telle sorte que la garantie apportée sur la valeur des actifs carbone soit neutre vis-à-vis des finances publiques. Il s'agit donc de rachat d'obligations dites « climatiques européennes » qui se basent sur des réductions d'émissions de GES. Ce type d'instrument est également proposé par Rozenberg et al. (2013), qui proposent d'améliorer le marché des certificats carbone en rendant les certificats carbonés acceptables dans le cadre des réserves légales des banques commerciales. L'intérêt serait de distribuer des certificats carbonés à des projets bas carbone et de les rendre échangeables contre des prêts concessionnels⁷.

En revanche, la réorientation de l'assouplissement quantitatif vers des secteurs propres est contraire au principe de neutralité sectorielle de la BCE. En effet, selon le principe d'une concurrence libre et non faussée, le décideur public, que ce soit un gouvernement ou une banque centrale, doit agir de manière non sectorielle dans l'économie afin de ne pas favoriser l'un ou l'autre secteur. De plus, cette réorientation de l'assouplissement quantitatif vers des secteurs propres va en effet désavantager les secteurs fortement carbonés comme l'industrie

⁶ Le marché carbone européen pêche par l'absence d'un prix permettant d'inciter les entreprises à réduire leurs émissions. Il est fixé à 80 euros fin 2021 alors que la Commission Quinet (2019) évalue le coût social du carbone à 143 euros la tonne pour atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050.

⁷ Le Prêt concessionnel est un prêt à des conditions financières très favorables, qui contribue à la politique d'aide au développement de la France. Source : DG Trésor.

manufacturière ou le secteur de l'aviation. Ainsi, pour éviter à l'Euro système d'avoir à décider quels actifs doivent être exclus ou plafonnés dans un programme de rachat d'actifs, Oustry et al., (2020) propose une approche par portefeuille de couverture.

2.4 Approche par portefeuille de couverture

Pour obtenir un refinancement de la part de la BCE, les banques de second rang doivent déposer en « garantie » un actif auprès de la BCE. L'éligibilité des actifs admis en garantie des opérations de refinancement de l'Euro système est régie par la BCE elle-même. Cette approche par portefeuille de couverture (Oustry et al. 2020) permet aux banques centrales de viser un alignement global des réserves de garanties promises par leurs contreparties avec un objectif climatique donné au lieu de chercher à aligner les garanties actives par actif. En d'autres termes, ils explorent une approche qui permettrait aux banques centrales d'intégrer les différents risques de transition liés au climat. Les auteurs montrent que dans l'ensemble, les garanties promises ne sont pas alignées sur les objectifs climatiques de l'Union européenne. Du point de vue de la gestion de risque, cela signifie que l'Euro système est largement exposé à des risques de transition liés au climat.

Ce type de politique se réfère à l'assouplissement des opérations de refinancement. Concrètement, après la crise de 2007/2008, le bilan des banques de second rang était composé en grande proportions d'actifs « toxiques ». Pour diminuer le risque lié à la détention de tels actifs, la BCE a accepté en garantie des actifs dont le marché ne voulait plus (assouplissement qualitatif).

2.5 Supervision macro et micro prudentielle

Flaherty (2020) propose une panoplie d'instruments et de mécanismes pour lutter contre le réchauffement climatique et discute des modalités d'intégration de ces instruments et mécanismes dans le mandat de la BCE. La première option est l'atténuation des risques liés au climat en tant que risques financiers. L'auteur reprend la typologie des risques de Marc Carney (2015). En ce qui concerne les risques 1 et 2 - physique et de transition-, les banques centrales disposent de trois principaux outils pour faire face à ces risques, la supervision macro-prudentielle, la supervision micro-prudentielle et le guidage prospectif des anticipations (*forward guidance*). Un des risques physiques étant la hausse des prix

des denrées agricoles, la BCE est capable d'agir artificiellement sur ces prix en rehaussant son taux directeur. Au contraire, l'un des principaux risques de transition est celui de la baisse des prix de actifs fortement carbonés, pour éviter cette dévaluation d'actif, la BCE est capable de racheter ces titres via sa politique d'assouplissement quantitatif. Cette démarche a pour but de ne pas faire reposer le risque de transition sur le secteur privé.

L'outil de politique macro-prudentielle de la BCE consiste à limiter les emprunts et à encadrer les réserves de fonds propres afin de freiner la croissance du crédit et pour renforcer la résilience des banques durant les périodes de surchauffe. Cette politique macro-prudentielle, contrairement à la politique monétaire, ne considère pas la zone Euro comme un ensemble homogène. En effet, la politique macro-prudentielle est capable de cibler les risques liés à un pays, une région, un secteur d'activité. Ainsi, une politique macro-prudentielle adaptée au changement climatique serait caractérisée par une limitation stricte du crédit (pour empêcher l'économie de se développer dans une trajectoire de croissance non soutenable) et des réserves en fonds propres élevées (pour éviter le risque de transition) dans les secteurs à forte intensité carbone et aux pays / régions fortement dépendants de ses activités.

Campigilio (2016) discute de la faisabilité de la réglementation macro-prudentielle afin de pouvoir augmenter le montant des prêts accordés par les banques aux activités à faible émission de carbone. Le principe d'attribution de ces prêts est de différencier les réserves obligatoires des banques en fonction de leur niveau de détention d'actifs verts. En fixant un certain seuil de réserves à détenir sous forme d'obligations vertes, l'incitation pour les banques est importante pour pouvoir transférer une partie de leurs prêts vers des secteurs à émissions basses en carbone.

Autre outil de supervision, la politique micro-prudentielle est un nouveau domaine de la responsabilité de la BCE depuis la crise financière de 2007-2008. Cela correspond à une surveillance accrue de la viabilité économique et financière des banques commerciales en fonction de leur gestion des risques, de leur niveau en capital et de leur liquidité. Dans le cadre de la politique micro-prudentielle, la BCE est capable d'influencer directement l'exposition des banques aux risques climatiques en les obligeant à s'assurer et à se prémunir contre les risques

climatiques. Depuis 2009, la BCE a entrepris différents tests de résilience afin de vérifier la solidité du système bancaire européen⁸. Ces tests consistent à modéliser un ou plusieurs scénarios « catastrophes » (attentat, faillite d'une banque systémique, pandémie) et d'observer comment réagissent les différents acteurs économiques. En intégrant un scénario « catastrophe climatique » dans ces procédures de test de résilience, la BCE souligne les forces et les faiblesses des banques commerciales de l'Euro système vis-à-vis du risque climatique (Batten et al. 2016).

Le dernier outil de politique monétaire non conventionnelle selon Bernanke et al. (2004) est celui de la *forward guidance* ou guidage prospectif. On peut le définir comme un outil dont le but est d'influencer, avec ses propres prévisions, les anticipations du marché quant aux niveaux futurs des taux d'intérêt. En communiquant sur sa stratégie en matière de lutte contre le réchauffement climatique, la BCE est capable d'agir sur les anticipations des agents en matière de taux d'intérêt des obligations vertes. En d'autres termes, de par son poids économique, une banque centrale comme la BCE est capable d'orienter les acteurs du marché vers un verdissement de leur portefeuille. En garantissant les prêts octroyés aux secteurs « verts » et en limitant les crédits disponibles aux secteurs fortement carbonés, une banque centrale est en mesure de modifier le sentier de croissance d'une économie le déplaçant des secteurs fortement carbonés vers les secteurs faiblement émetteurs en carbone.

3. Conclusion et perspectives

La Banque centrale européenne, en tant que garante de la stabilité des prix dans la zone Euro, va progressivement intégrer le changement climatique comme boussole dans la conduite de sa politique monétaire. Cette décision s'inscrit parfaitement en phase avec les propositions d'économistes qui fleurissent en matière de verdissement de la politique monétaire.

Le rôle de la politique monétaire dans la lutte contre le changement climatique peut donc se consacrer à deux objectifs, i) financer la transition vers une économie bas carbone, ii) intégrer les risques physiques et de transition dans la conduite de sa politique monétaire via la supervision macro et micro-prudentielle.

⁸ Voir, par exemple, SSM-Wide stress test 2018, Final results, European Central Bank, 2019.

Les travaux qui s'intéressent à l'évaluation ex post des actions des banques centrales (Oustry et al. 2020, Matikainen et al. 2017, Campiglio 2016) concluent que i) l'assouplissement quantitatif de la BCE est aujourd'hui orienté vers les secteurs les plus polluants, ii) le collatéral négociable éligible et mobilisé dans le cadre de l'Euro système n'est pas « aligné » avec les objectifs climatiques de l'Union européenne. Ces résultats mettent en évidence la fragilité du système monétaire et financier européen.

Ainsi, un champ de la littérature dédié propose des mécanismes qui permettent d'intégrer les risques financiers liées au changement climatique dans la conduite de la politique monétaire par les banques centrales. Que ce soit par la mise en place d'un assouplissement quantitatif vert (Dafermos et al. 2018, Campiglio 2016), ou par l'intégration des risques climatiques dans la supervision micro et macro prudentielle (Flaherty 2020, Matikainen et al. 2017 ; Boneva et al., 2022) la littérature économique souligne que l'Euro système n'a pas encore entamé sa mue verte et avertit quant à sa surexposition aux risques physiques et de transitions.

Du point de vue politique, une question reste néanmoins en suspens, celle des actifs échoués (*stranded assets*). Selon l'Agence internationale de l'énergie, un actif échoué se définit comme un investissement⁹ déjà effectué, mais qui ne permettra pas un retour sur le capital investi et raison de changement survenus sur le marché et/ou dans la régulation. L'Agence internationale de l'énergie évalue les actifs échoués à plus de 800 milliards de dollars jusqu'en 2050. En faisant le choix de réorienter sa politique de rachats d'actifs au profit d'entreprises climatiquement responsables, la BCE décide donc – implicitement – de faire porter le risque de transition par les acteurs privés.

Afin d'éviter une récession, ce changement de paradigme de la politique monétaire doit se combiner (*policy-mix*) avec des politiques de relances budgétaires vertes (Chen et al. 2021). A l'instar du green New Deal, entrée en fonction le 1^{er} décembre 2019 et portée par la présidente de la Commission Européenne Ursula Von der Leyen. Ce plan mobilisera au moins 1000 milliards € d'investissements durables au cours de la décennie 2020-2030. Ce plan d'investissement se décline en deux grands objectifs : (i)

1000 milliards d'euros pour soutenir les investissements durables via le budget communautaire et d'autres mécanismes (programme InvestEU / Banque européenne d'investissement.). (ii) Création d'un cadre juridique favorisant la réalisation d'investissements durables aussi bien publics que privés.

Références bibliographiques

- Aglietta, M. et Espagne, E. (2016), « Climate and finance systemic risks, more than an analogy? The climate fragility hypothesis », *CEPII Working Paper* No. 2016–10.
- Batten, S., Sowerbutts, R., et Tanaka, M. (2016), « Let's Talk About the Weather: The Impact of Climate Change on Central Banks », *Bank of England Working Paper* No. 603.
- Bernanke, B., Reinhart, V. et Sack, B. (2004), « Monetary Policy Alternatives at the Zero Bound: An Empirical Assessment », *Federal Reserve Board WP*, 2004–48.
- Blot, C., Creel, J., et Hubert, P. (2018), « La BCE et sa politique de collatéral », Le blog de l'OFCE.
- Boneva, L., Ferrucci, G., et Mongelli, F. (2022), « Climate change and central banks: what role for monetary policy? » *Climate Policy* 22(6), 770–787.
- Campiglio, E. (2016), « Beyond carbon pricing: the role of banking and monetary policy in financing the transition to a low-carbon economy », *Ecological Economics* 121, 220–230.
- Carney, M. (2015), « Breaking the Tragedy of the Horizon-climate change and financial stability », *Speech from the Governor of the Bank of England, Lloyd's of London*, 29 September 2015.
- Chen, C., Pan, D., Huang, Z., Bleischwitz, R. (2021), « Engaging central banks in climate change? The mix of monetary and climate policy », *Energy Economics* 103, 105531.
- Coupey-Soubeyran, J. (2020), « Le rôle de la politique monétaire dans la transition écologique: un tour d'horizon des différentes options de verdissement », *Notes & Etudes : La BCE à l'heure des décisions* (2/2), Dossier Institut Veblen.
- Dafermos, Y., Nikolaidi, M., et Galanis, G. (2017), « A stock-flow-fund ecological macroeconomic model », *Ecological Economics* 131, 191–207.
- Dafermos, Y., Nikolaidi, M., et Galanis, G. (2018), « Climate change, financial stability and monetary policy », *Ecological Economics* 152, 219–234.

⁹ On peut penser par exemple aux investissements réalisés dans le secteur des moteurs thermiques qui vont être interdit à la vente à partir de 2035, suite à la décision du Parlement Européen en 2022.

- Dées, S., et Weber, P. (2020), « Les conséquences du changement climatique pour la politique monétaire », *Revue d'économie financière* 138(2), 243–257.
- Espagne, E., & Aglietta, M. (2016). « [Financing Energy and Low-Carbon Investment in Europe: Public Guarantees and the ECB](#) », In M. Erdoğan, T. Arun, & I. Ahmad (Ed.), *Handbook of Research on Green Economic Development Initiatives and Strategies* (chapitre 7, pp. 132-146). IGI Global.
- Ferron, C., et Morel, R. (2014), « Smart unconventional monetary (SUMO) policies: giving impetus to green investment », *Climate Report* n° 46, INIS-FR--16-1147.
- Flaherty, E. (2020), « Green Central Banking: Options for the ECB on Climate Change », Future of the EU27 Project.
- Gallic, E., et Vermandel, G. (2020), « Weather shocks », *European Economic Review* 124(C), 103409.
- Gardes, C. (2018), « [Quel rôle de la politique monétaire dans la lutte contre le changement climatique ?](#) », *Etude*, BSI Economics.
- GIEC (2018), *Réchauffement planétaire de 1,5 °C : Résumé à l'intention des décideurs*. Publié sous la direction de V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor et T. Waterfield. Organisation météorologique mondiale, Genève, Suisse, 32 pages.
- Matikainen, S., Campiglio, E. et Zenghelis, D. (2017), « The climate impact of quantitative easing », Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, *Policy Paper*, may 2017.
- Mauderer, S., Döhrmann, D. Et Gerigk, J. (2021). « Changement climatique : quel rôle pour les banques centrales ? », *Revue d'économie financière* 144, 179–190.
- Moninn, P. (2018), « Integrating Climate Risks into Credit Risk Assessment Current Methodologies and the Case of Central Banks Corporate Bond Purchases », Council on Economic Policies, *Discussion Note* 2018/4.
- Network for Greening the Financial System, (2019), *Macroeconomic and financial stability Implications of climate change: Technical supplement to the First comprehensive report*. Banque de France.
- Oustry, A., Erkan, B., Svartzman, R. et Weber, P. (2020), « Climate-related Risks and Central Banks' Collateral Policy: A Methodological Experiment », Banque de France *Working Paper* #790.
- Quinet, A. (2019), « La valeur de l'action pour le climat. Une valeur tutélaire du carbone pour évaluer les investissements et les politiques publiques », France Stratégie, Février 2019.
- Rozenberg, J., Hallegatte, S., Perrissin-Fabert, B., et Hourcade, J-C. (2013), « Funding low-carbon investments in the absence of a carbon tax », *Climate Policy* 13(1), 134-141.
- Schoenmaker, D. (2019), « Greening monetary policy », *Bruegel Working Paper* Issue 02.
- Schnabel, I. (2021), « From Market Neutrality to Market Efficiency », *Welcome address* at the ECB, DG-Research Symposium « Climate Change, Financial Markets and Green Growth », Frankfurt, June 14.

Vers une réforme du Pacte de stabilité et de croissance ?

Damien Broussolle*

Dans l'Union européenne, les règles budgétaires, dont la principale concerne le Pacte de stabilité et de croissance, font l'objet de critiques depuis des dizaines d'années. Elles ont traversé plusieurs crises et ont été adaptées à plusieurs reprises sans toutefois les éteindre significativement. La décennie récente, marquée par les crises de 2008 et du Covid-19, mais aussi par des circonstances financières inédites (dette, taux d'intérêt), a relancé les débats. Consciente des insuffisances du Pacte la Commission a lancé en 2018 un processus de discussion pour une réforme, qui devait aboutir à des propositions au deuxième semestre 2022. Cet article entend faire le point sur l'état des débats et sur les chances de réussite d'une telle réforme.

Codes JEL : H70, E60.

Mots-clefs : Économie européenne, politique budgétaire, fédéralisme fiscal.

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997, a pris la suite des critères de Maastricht (1991-93) mis en place dans l'Union européenne pour assurer la convergence des pays en vue de l'adoption de l'euro. Il existe donc peu ou prou depuis plus de trente ans. Intégré dans le cadre du « semestre européen », pendant lequel les gouvernements font valider par la Commission Européenne leurs trajectoires budgétaires pluriannuelles¹, il constitue à présent un dispositif de contrôle des politiques budgétaires lourd et complexe, qui s'étend même aux politiques économiques, notamment au travers du volet préventif de surveillance des déséquilibres macro-économiques (Annexe 2).

Depuis son origine le PSC a été considéré comme insatisfaisant. On se souvient du propos du président de la Commission européenne Romano Prodi, qui avait déclaré en 2002 : « Je sais très bien que le Pacte de stabilité est stupide, comme toutes les décisions qui sont rigides ». Pour tenter de le « renforcer », il a été modifié en 2005, puis complété en 2011-13 par plusieurs textes relatifs à la surveillance budgétaire [« six pack », « two pack », traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)], enfin son interprétation a été explicitée en 2015, pour y introduire des « flexibilités ». Dans les faits ces

textes forment maintenant un ensemble indissociable. Par mesure de simplification dans l'article l'expression PSC se référera à cet ensemble.

Pendant toute cette période le PSC a fait l'objet de critiques variées parmi les responsables politiques et les économistes, et à présent y compris au cœur même des institutions européennes. En effet la Commission a lancé en octobre 2018 un appel à contribution pour une réforme du Pacte. Le Comité Budgétaire Européen, organe consultatif rattaché à la Commission, a fait en 2019 une série de propositions pour corriger ses défauts. Après que le calendrier ait été bousculé par la crise du Covid-19, la Commission devait remettre au second semestre 2022 ses propositions de modifications. Cet article entend faire le point sur l'état des réflexions économiques et sur l'éventualité qu'une telle réforme voie effectivement le jour.

1. Pourquoi un pacte de stabilité ?

Si les critères du PSC sont en continuité avec ceux de Maastricht (critères de convergence nominale), malgré les apparences, leur prolongation n'a rien d'évident. En effet une fois l'euro mis en place, ces critères qui devaient permettre son adoption n'ont a priori plus lieu d'être. Il faut donc s'interroger sur la raison de leur maintien.

¹ Pour la France la discussion du programme 2022-2028 avait été reportée après les élections législatives et la composition du nouveau gouvernement.

* Institut d'Etudes Politiques, Université de Strasbourg (LaRGE, EA2364).

Le PSC a pour fonction principale de répondre à une inquiétude propre à la situation de la zone euro. Celle-ci est constituée de divers pays indépendants, dont la politique budgétaire reste une prérogative nationale, alors même que la politique monétaire est unique. La zone euro connaît donc la combinaison d'une politique monétaire centralisée avec des politiques budgétaires décentralisées potentiellement divergentes. Cet état de fait conduit notamment à un risque d'externalités financières négatives, c'est-à-dire à des conséquences possiblement négatives, sur la valeur de la monnaie et éventuellement sur le niveau des taux d'intérêt, provoquées par des décisions budgétaires nationales hasardeuses. Il s'agit en particulier du risque pour la stabilité financière et monétaire de l'ensemble de la zone découlant de l'insolvabilité d'un État membre. Comme la monnaie est unique, lorsque la Banque Centrale réagit à ce type de circonstances et en l'absence de taux de changes internes, les autres pays de la zone euro s'en trouvent affectés. Ils pourraient ainsi subir une augmentation de taux d'intérêts et/ou une dépréciation de l'euro. Dans les deux cas la dégradation serait significative si le pays concerné est suffisamment important, ou si la politique considérée était vraiment catastrophique.

C'est pour faire face à ce type de risques que, d'une part le principe du « no bail out » (pas de solidarité financière entre États) a été adopté, et qu'en outre un encadrement des politiques budgétaires a été décidé. On peut également voir les choses sous la forme historique suivante : à travers l'Euro l'Allemagne n'a accepté de partager le Deutsch Mark avec d'autres pays, qu'à la condition que ces pays s'engagent à un contrôle de leur politique budgétaire et même éventuellement à accepter une quasi mise sous tutelle. C'est ce qui s'est passé pour la Grèce à la suite d'une opération vérité sur ses comptes publics, faisant apparaître une situation extrêmement dégradée. Dans cette perspective le PSC s'est d'abord contenté de prolonger la limite de 3 % du PIB pour le déficit public². Par la suite

² Les dépenses « publiques » visées concernent à la fois celles de l'État central, celles des collectivités locales (communes, départements, régions), mais aussi celles des « administrations de sécurité sociale ». Il s'agit d'un vaste ensemble qui dépasse largement la sécurité sociale proprement dite. Intégrer dans le périmètre des dépenses publiques la totalité de ce regroupement est discutable, car dans le cas français sa composante assurantielle ne relève pas de dépenses budgétaires ou étatiques. Cette remarque s'applique tout particulièrement aux dépenses de l'AGIRC - ARRCO (retraites complémentaires) et de l'UNEDIC, organismes résultants de conventions col-

d'autres indicateurs ou critères, dont celui de 60 % du PIB pour la dette publique, ont été ajoutés pour l'élargir y compris à la surveillance des politiques économiques et anticiper les déséquilibres qui pourraient affecter les comptes publics (Cf. Annexe 2).

Au total, le Pacte originel exprime un refus doctrinal de solidarité économique et financière entre les États constitutifs de la zone euro (cadre non coopératif), malgré une monnaie unique. Ce faisant il n'a pris en compte qu'une seule catégorie des problèmes liés à l'inachèvement de la zone euro.

2. Pourquoi faut-il réformer le Pacte de stabilité et de croissance ?

L'inachèvement de la zone euro tient à la fois au fait qu'elle n'est pas une zone monétaire optimale (ZMO) et que son cadre institutionnel est incomplet. Ces deux aspects ont été oubliés dans la conception du PSC, et malgré ses évolutions, plusieurs catégories de problèmes ont été négligées, voire aggravées. Dans le cadre restreint de cet article cinq éléments seront présentés.

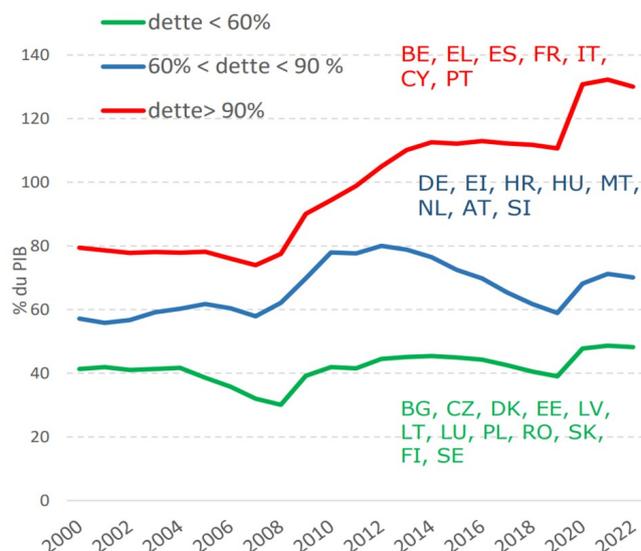
2.1 Le problème de la réaction face aux chocs conjoncturels

La première catégorie de problèmes qui a été négligée est celle de la réaction nécessaire aux chocs économiques, qu'ils soient asymétriques (ne touchant qu'un ou quelques pays), ou globaux mais durables ou bien successifs (crises de 2008, du Covid-19, puis guerre en Ukraine). Dans ces types de situation, pour des raisons qu'il serait trop long de détailler ici, en l'absence de politique budgétaire centrale (faible poids et inadéquation du budget communautaire), ce sont les politiques budgétaires nationales qui doivent assumer le soutien conjoncturel à l'activité. Il convient de souligner qu'en vertu du cadre non coopératif du PSC, chaque pays aurait en principe intérêt à profiter du soutien prodigué par les autres États, sans lui-même y contribuer. Cette stratégie n'est toutefois sur-

lectives et pour l'essentiel gérés par les partenaires sociaux. De sorte que la tendance à l'étatisation de ces « administrations de sécurité sociale » provoque une augmentation des dépenses « publiques », qui va à l'encontre des objectifs mis en avant par ceux qui la pratiquent. La Cour des Comptes estime, dans son rapport de juin 2015, que des différences d'organisation institutionnelle de ce type expliquent jusqu'à 2 points de PIB d'écart de « dépenses publiques » entre la France et l'Allemagne.

tout valide que pour un petit pays très ouvert sur l'extérieur. La réaction aux chocs économiques peut donc conduire certains pays, voire la plupart, à transgresser les critères d'origine du PSC. Du reste le Pacte a connu plusieurs crises de ce type et ce dès 2003-04. Même si ses règles prévoient des circonstances exceptionnelles précisément définies permettant d'échapper aux critères stricts, il existe une zone grise où l'ambiguïté subsiste.

Graphique 1 : Niveaux de dette par groupe de pays dans l'UE



Note : les pays sont regroupés selon leur dette moyenne pour 2011-2019.

Source : [Présentation du rapport annuel 2021 d'EFB](#), p.4.

Du point de vue du soutien conjoncturel, il faut ajouter que les mécanismes du Pacte ont eu tendance à exercer un effet procyclique sur les politiques budgétaires, alors que l'inverse aurait été souhaitable. Il est en effet plus facile pour un pays de respecter les critères en période de croissance rapide, ce qui autorise alors y compris un accroissement des dépenses budgétaires. A l'inverse leur respect en période de ralentisse-

ment économique contraindra la progression des dépenses publiques et donc le jeu des « stabilisateurs automatiques ».

Le suivi du solde structurel peut alors apparaître comme un indicateur plus pertinent que le déficit constaté, puisqu'il fait référence à la partie du déficit qui n'est pas conjoncturelle. Cet élément d'interprétation a été ajouté en 2005 à travers le respect d'un objectif budgétaire à moyen terme (OMT), qui vise justement le solde budgétaire structurel (Cf. Encadré 1), mais il pose problème. D'une part il n'est pas toujours aisé de distinguer parmi les dépenses ou les recettes, celles qui sont conjoncturelles et celles qui relèvent du moyen terme (comment classer les dépenses d'éducation et de santé ?). D'autre part cette démarche suppose de pouvoir mesurer avec suffisamment de certitude la croissance tendancielle (production potentielle), qui sert à déterminer l'écart conjoncturel de production (*output gap*). Dans les faits sa valeur suit très souvent la croissance annuelle et fluctue fortement selon les estimations. Le tableau 1 recense par exemple pour les trois dernières années les différentes mesures de croissance potentielle et d'écart de production pour la France. On peut constater que les estimations vont facilement du simple au double.

Pour tenter de surmonter ce genre de problème, la notion « *d'effort structurel minimal* » a été introduite dans les textes européens à partir de 2011 et 2013. Si elle améliore la démarche puisqu'il n'est plus nécessaire de calculer un solde global, les problèmes de mesure de la croissance potentielle demeurent : elle contraint toujours à catégoriser les dépenses ou recettes selon leur caractère conjoncturel ou non (Ecalte 2019).

2.2 Le contexte économique n'est plus celui de l'époque du Traité de Maastricht

En premier lieu, le niveau des dettes et leur hétérogénéité a très fortement augmenté. Entre 2000 et 2022 l'écart des ratios de dette publique dans l'UE a doublé, avec à présent trois groupes de pays : d'un côté ceux pour lesquels la dette dépasse 90 % (7 pays dont la France), et à l'autre extrême

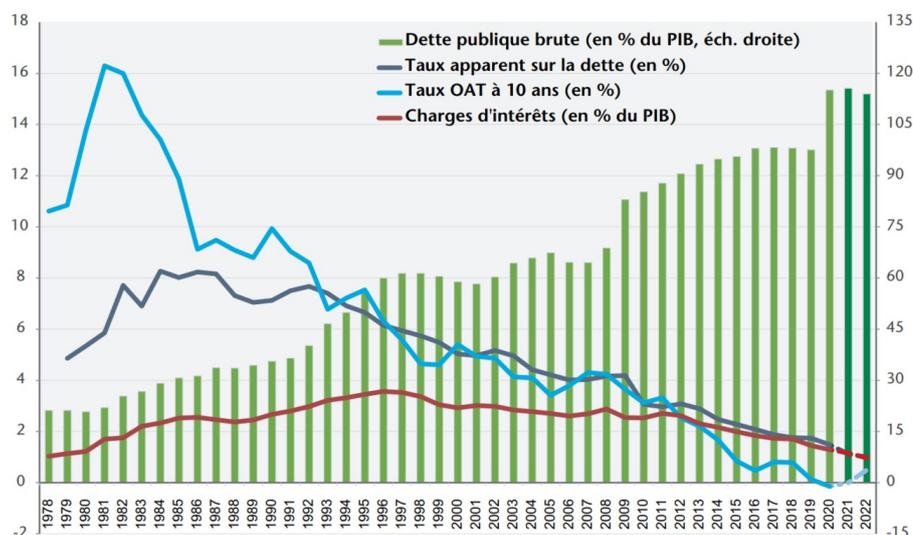
Tableau 1 : Estimations de la croissance potentielle et de l'écart de production pour la France

En %	2020		2021		2022	
	Croissance potentielle	Écart de production	Croissance potentielle	Écart de production	Croissance potentielle	Écart de production
Commission européenne	0,7	- 8,3	1	- 3,9	1,2	- 2,1
FMI	- 3,8	- 4,6	4	- 2,9	1,7	- 0,5
OCDE	1	- 10	0,9	- 5,4	0,8	- 3,1
Gouvernement	- 0,3	- 7,7	0,6	- 3,6	1,35	- 1,1

Source : Haut Conseil des finances publiques, 2021.

ceux où la dette est restée inférieure à 60 % (12 pays) (Graphique 1).

Graphique 2 : Taux, charges d'intérêts et dette publique en France



Source : Creel et al. (2021, p. 8).

Pour autant cette situation n'a pas conduit à une dégradation équivalente des comptes publics et à un risque pour leur soutenabilité. D'une part le niveau des taux intérêt (réels) s'est drastiquement réduit atteignant même parfois des valeurs négatives pour un horizon de 10 ans. En conséquence, malgré une forte augmentation des montants et des ratios dette/PIB, le poids du remboursement de la dette s'est réduit (Graphique 2). En France la charge d'intérêt en proportion du PIB est en 2021-22 au plus bas depuis 1978. D'autre part, environ 25 % de cette dette est détenue à présent par la BCE, ce qui fait que pour partie les Etats sont leur propres créanciers et se remboursent à eux-mêmes.

Cela dit, un retournement des taux d'intérêt, tel qu'il se profile avec la remontée de l'inflation, peut sembler changer radicalement la donne. Ce changement n'est cependant pas aussi brutal et évident qu'il peut apparaître. En effet, comme la dette est constituée de générations successives d'emprunts, il faudra des années avant qu'une remontée des taux d'intérêts ait un effet vraiment fort sur le taux moyen et sur la charge d'intérêts. En France selon l'Agence France Trésor, une hausse de 1 % des taux renchérirait la charge d'intérêts de 2,5 Md€ la première année, de 6,1 Md€ la deuxième année et de 29,5 Md€ à l'horizon de 10 ans. Cela peut sembler très élevé, mais sur la même période la taille du PIB aurait nettement plus augmenté. Surtout il est fort probable que la nouvelle période s'inscrive dans un schéma, qui fut celui des années

1960-70, où le taux d'intérêt réel des nouveaux emprunts (inflation déduite) reste négatif. Cela prolongerait sous une certaine forme le contexte actuel. Dans l'histoire économique, l'inflation a régulièrement servi à dégonfler les dettes.

Une deuxième différence de contexte, tient au fait que, contrairement à ce qui pouvait sembler établi dans les années 1990, il existe une complémentarité entre la politique de la BCE et les politiques budgétaires nationales. Les politiques budgétaires sont apparues nécessaires en complément ou en rééquilibrage de la politique monétaire (Martin et al. 2021). Tant qu'il n'existe pas de budget central du type de celui des États fédéraux (Caudal et al. 2013), il convient de leur préserver une marge de manœuvre plus forte que ce que le Pacte prévoyait à l'origine. Cette nécessité est encore confortée par l'enjeu de la transition vers une économie à bas carbone, renforcée par la guerre en Ukraine et les sanctions énergétiques récentes contre la Russie. Cette transition fera appel à un volume d'investissements publics particulièrement élevé. Faut-il les considérer seulement comme des dépenses supplémentaires ou plutôt comme un gage d'amélioration structurelle ?

Enfin, il y a le fait qu'une partie du programme de relance 2021-2027 (*Next Generation EU*) n'est pas financée et pourrait donc faire appel à des emprunts communautaires. Cela introduit un embryon de dette commune aux pays européens, donc une solidarité financière. Cette circonstance écorne le principe du *no bail out*.

On le constate des circonstances nouvelles engageant à adapter l'encadrement des politiques budgétaires tel que prévu à l'origine.

2.3 Des critères de référence discutables ou arbitraires

La troisième catégorie de motifs de réforme met en cause les critères plafonds du PSC (Cf. Encadré 1), qui n'ont pas de véritable justification économique. Il s'agit en réalité de valeurs circonstancielles.

Le chiffre de 3 % du PIB pour le déficit public a été choisi par le président Mitterrand en 1982, parce que la France s'en approchait et qu'il fallait fixer une limite. Le plafond d'endettement de 60 % du PIB en découle. Avec un déficit de 3 % du PIB, dans un contexte de croissance nominale du PIB de 5 %, valeur attendue dans les années 1980, la dette se stabilise sous le plafond de 60 % (Ecalte 2020). En conséquence leur sanctuarisation en valeurs de référence dans les textes européens paraît discutable. En outre la norme de quasi-équilibre de moyen terme qui a été ajoutée par la suite, n'a pas de sens économique. C'est une contrainte supérieure à celle de la règle d'or traditionnelle (budget de fonctionnement en équilibre et la partie investissement financée par l'emprunt), ou encore celle de stabilité de la dette. Les règles concernant la réduction de la dette sont également contestables (Cf. paragraphe suivant).

S'ajoute à cela le fait que les indicateurs mesurés en proportion du PIB sont instables car très sensibles aux variations du PIB, ce qui brouille leur usage comme leur interprétation.

Encadré 1 : Synthèse des principales règles numériques

Quatre principales règles numériques s'appliquent à l'ensemble des États membres de l'Union européenne, mais avec des modalités différentes selon que le pays se trouve dans le bras « préventif » ou en procédure de déficit excessif :

- le **déficit public doit être inférieur à 3 % du PIB** ;
- la **dette publique brute doit être inférieure à 60 % du PIB**. Si le ratio est plus élevé, il doit **diminuer chaque année d'au moins un vingtième de l'écart** entre le niveau d'endettement et la valeur de référence de 60 % ;
- le **solde public structurel doit être supérieur à l'objectif à moyen terme (OMT)** défini pour chaque pays, qui ne peut être inférieur à **-0,5 % du PIB** pour les pays signataires du TSCG (-1 % si leur ratio de dette est sensiblement inférieur à 60 %).

Si le solde structurel est inférieur à l'OMT, en principe il doit alors augmenter de 0,5 % du PIB par an ;

- pour les États n'ayant pas atteint leur OMT, **l'augmentation annuelle des dépenses ne doit pas dépasser le taux de croissance potentielle** à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures en matière de recettes.

Source : Janvier (2022).

2.4 Plusieurs aspects du PSC ne sont pas ou plus crédibles

Au-delà du fait que la référence de 60 % du PIB pour les dettes publiques est sans fondement solide, l'ajustement linéaire annuel de 1/20^{ème} pour l'atteindre (Encadré 1) est devenu beaucoup trop exigeant pour les pays fortement endettés (Villerooy de Galhau 2022). La référence apparaît du reste formellement injustifiée puisqu'environ 25 % de la dette est détenue par les États eux-mêmes à travers la BCE.

Les sanctions, n'ont jamais été appliquées. Seule la Grèce a fait l'objet d'un encadrement particulièrement sévère, soulignant ainsi qu'elles ne représentent une contrainte que pour un « petit pays ». A titre d'illustration, selon les travaux du Comité Budgétaire Européen (Thygesen et al. 2019), la France affiche le taux de respect des critères chiffrés le plus faible des pays de l'UE sur la période 1998 – 2019 (seulement 25 %).

2.5 Des règles lourdes et complexes

La volonté de préciser et d'améliorer le fonctionnement du PSC a conduit à une complexification croissante des règles qui le composent (Cf. Encadré 1, Annexes 2 et 3). Le « *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact* » publié en 2019 par la Commission fait 108 pages, auquel il faut ajouter les 21 pages du document « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance » de 2015. Cela obscurcit son propos et produit une certaine confusion.

Outre les incertitudes sur la mesure d'éléments majeurs comme celle du PIB potentiel et donc de « l'output gap », la confusion tient à la multiplicité de critères et situations particulières, relatifs à l'ampleur du déficit et de la dette, mais aussi aux circonstances exceptionnelles, aux mesures permettant d'obtenir des délais ou des dépassements (Cf. plus bas : flexibilités). De telle sorte que progressivement le Pacte est devenu un lourd dispositif juridique de procédure budgétaire, à vocation essentiellement administrative, avec même ses propres institutions (Haut Conseil des finances publiques). L'enjeu de politique économique se perd dans les méandres bureaucratiques des règlements de mise en œuvre, qui autorisent finalement des interprétations variables et des stratégies contournées. Les parlements nationaux sont alors en partie dépossédés de leur rôle de détermination des budgets.

Tout cela justifie une réforme et une simplification des mécanismes du PSC, une démarche appuyée par des nombreux observateurs (Mahieu et Sterdyniak 2021, Martin et al. 2021), y compris par le Comité Budgétaire Européen (Thygesen et al. 2019).

La partie suivante met en perspective les principales propositions faites.

3. Quelle réforme ?

Plusieurs suggestions font consensus sur le fond, mais elles sont souvent difficiles à mettre en œuvre dans le contexte institutionnel Européen. C'est pourquoi une deuxième étape de cette partie évoquera l'aboutissement probablement modeste des initiatives de réforme.

3.1 les propositions de réforme en débat

Une norme de dépenses nominales avec la soutenabilité de la dette comme perspective

La principale proposition consisterait à abandonner le pilotage par des critères chiffrés, pour le remplacer par un pilotage par une ou plusieurs règles économiques, dont l'objectif serait d'empêcher la survenance de risques financiers (Blanchard et al. 2021). Une telle règle portant sur l'évolution des dépenses publiques semble faire consensus. Elle est plus facile à communiquer et moins sujette aux erreurs de mesure que la référence au déficit structurel. Cette réforme est judicieuse, elle suscite néanmoins un débat fourni sur le type de règle qui serait souhaitable.

Pour une majorité d'auteurs il s'agirait de suivre des dépenses publiques nominales mais corrigées (Thygesen 2019, Martin et al. 2021). D'une part elles seraient calculées nettes du paiement des intérêts, des dépenses d'assurance-chômage (leur évolution spontanée), voire aussi de l'impact de nouvelles mesures en recettes fiscales (changements des taux d'imposition et des assiettes). D'autre part les investissements reconnus comme à caractère structurel favorable seraient également déduits.

On retrouve ici l'intention de ne pas empêcher le jeu des « stabilisateurs automatiques » en période de récession, mais aussi de ne pas brider les investissements « utiles » pour la croissance. Il reste que la définition des investissements « utiles » est difficile à cerner clairement.

Pour d'autres auteurs (Ecalte 2020), la norme de dépenses s'appliquerait à toutes les dépenses publiques, avec pour objectif une progression inférieure à la croissance potentielle. Cela ten-

drait à garantir un équilibre des comptes publics, ainsi que la diminution progressive du poids des dépenses publiques dans le PIB. Mais comme une norme portant sur les seules dépenses laisserait de côté d'éventuelles mesures concernant les recettes (hausse des dépenses ou des recettes fiscales), l'indicateur suivi devrait plutôt être « l'effort structurel minimal », qui intègre l'effet des mesures fiscales (Ecalte 2020). Autrement dit la croissance des dépenses publiques autorisée serait fixée en fonction de la croissance potentielle et du résultat des mesures nouvelles en termes de prélèvements obligatoires. Une telle règle, conserve l'incertitude sur la mesure de la croissance potentielle, elle pourrait en outre conduire à accumuler à terme des excédents de solde primaire (Mathieu et Sterdyniak 2021). Elle devrait donc s'éteindre lorsqu'une situation assainie à définir serait atteinte.

Individualiser la cible de dette

Une autre suggestion qui paraît justifiée consiste à adapter le niveau de la cible de dette à atteindre à chaque État, en outre par exemple pour un horizon à cinq ans. Il s'agit de tenir compte des niveaux actuels (Villeroy de Galhau 2022). On peut du reste penser que cette démarche s'imposera de fait, même si elle n'est pas inscrite dans les textes. La vitesse de désendettement devrait s'adapter à la position de l'économie dans le cycle et à ses perspectives de croissance (Bénassy-Quéré 2022).

Renforcer la crédibilité des sanctions ?

La discussion sur le renforcement de la crédibilité des sanctions (Martin et al. 2021) paraît déconnectée des réalités géopolitiques. Entre 1998 et 2019, la France n'a par exemple respecté le critère de déficit de 3 % que sept années sur vingt-deux. Comme l'illustre l'histoire des trente dernières années, aucun pays souverain n'acceptera que soit donné un droit de veto sur son budget à un comité d'experts européens, ou à une instance judiciaire comme la CJUE (Mathieu et Sterdyniak, 2021). Il paraît plus judicieux de concentrer la réflexion sur la crédibilité et la pertinence des objectifs à atteindre, ce qui réduirait l'enjeu et la nécessité des sanctions.

Toutefois, même privé dans les faits de son volet sanction le PSC a eu des effets significatifs. D'une part les gouvernements sont amenés à négocier avec la Commission ce qui limite leur marge de manœuvre. Ces échanges obligent les États à justifier leurs orientations. Il convient ici d'abandonner une conception formaliste et juri-

dique du pilotage, pour adopter une logique de type « dialogue de gestion ». Transformer des sanctions inapplicables en incitations, avec une plus grande marge de manœuvre des gouvernements pour proposer une trajectoire de finances publiques, semble alors une démarche pertinente (Bénassy-Quéré 2022). D'autre part la sanction d'une déviation par rapport au Pacte est en réalité politique. Les pays qui, comme la France, ont tendance à s'éloigner du respect des règles réduisent leur crédibilité dans le concert européen.

3.2 L'aboutissement le plus probable : des modifications d'interprétation

Face aux propositions examinées, il convient de rappeler que les grandes lignes de la procédure sont décrites à l'article 126 du TFUE. Les célèbres critères de référence (seuils de dette à 60 % du PIB et déficit à 3 % du PIB), appartiennent pour leur part au protocole 12 annexé au TFUE, dont la valeur est équivalente au texte du traité lui-même. La principale réforme envisagée nécessiterait donc un processus long et hasardeux de modification du traité, qui ouvrirait une boîte de Pandore. Dans les faits, compte tenu des préventions de certains Etats comme l'Allemagne qui ne souhaitent pas modifier les critères et d'un faible appétit pour une révision du TFUE, le statu quo pourrait donc s'imposer. La Commission semble du reste s'y résigner. Son ambition devrait alors se limiter à appliquer avec une plus grande souplesse les règles actuelles, d'où ce constat : « beaucoup de bruit pour rien » (Mathieu et Sterdyniak 2021).

Le blocage d'une vraie réforme apparaît insatisfaisant pour l'esprit, mais il n'est pas aussi handicapant qu'il peut le sembler. En effet la Commission a montré sa capacité à faire progresser le Pacte à travers des interprétations originales. Il faut rappeler ici les flexibilités qui ont été ouvertes en 2015 et dont les éléments de souplesse peuvent être cumulés. A défaut de réforme significative, elles autorisent un usage du PSC plus conforme aux orientations développées par les propositions examinées plus haut. Il conviendrait néanmoins que des modifications interprétatives ou des adaptations de mise en œuvre viennent étendre le champ d'application des flexibilités actuelles.

La difficulté à mesurer précisément l'« output gap » ouvre des marges de manœuvre aux Etats. La BCE relève que pour la période 2003-2013 l'écart de production a été en moyenne exagéré de l'ordre de 1 % du PIB, réduisant d'autant

l'ampleur des efforts structurels qui auraient pu leur être demandés (BCE 2015).

La mise en œuvre de réformes structurelles (retraite, marché du travail...) permet de s'écarter de la trajectoire d'ajustement. La communication sur les flexibilités prévoit même que ces réformes sont prises en compte à partir du moment où elles ont été annoncées et planifiées. Un allongement à quatre ans des délais de retour pour le respect des critères devient alors possible, ce qui couvre presque la totalité d'un mandat de cinq ans comme en France. On pourrait y voir une explication de la régularité des réformes des retraites lancées en France par les présidents nouvellement élus.

Les investissements publics financés par l'UE permettent déjà de s'écarter de certaines contraintes prévues par le PSC. Dans l'avenir cette disposition pourrait s'appliquer à ceux inclus dans une stratégie européenne, comme par exemple la transition énergétique ou le plan relance.

S'agissant de la contrainte de retour à un niveau de 60 % du PIB pour la dette, une interprétation permettrait de plutôt viser 85 % dans les faits, en tenant compte des 25 % détenus par la BCE. Pas plus la Commission que la BCE, n'ont intérêt à créer une crise financière par des contraintes inatteignables, ou par une remontée brutale des taux. Le rythme du redressement devra donc nécessairement tenir compte de la situation des États.

S'ajoute à tout cela le fait que la crise ukrainienne a conduit à prolonger jusqu'à fin 2023 les circonstances exceptionnelles qui suspendent l'application du PSC. Ses conséquences pas encore toutes cernées pourraient nécessiter d'autres prolongations.

4. conclusion

Il est finalement fort probable que le vaste débat de plusieurs années pour une réforme du PSC va accoucher d'une souris. Toutefois il n'aura pas été entièrement inutile. Même s'il n'est pas inscrit dans un texte officiel, le consensus atteint pour un pilotage par des règles de dépenses visant la soutenabilité de la dette, à la place du respect des critères de référence, servira nécessairement de guide à la Commission dans sa mise en œuvre future du PSC.

Le plus gênant au final est que cette initiative de réforme, probablement avortée, ne s'intéressait pas au problème fondamental d'inachèvement budgétaire et fiscal de la zone euro. La crise

ukrainienne renforce pourtant la nécessité de résoudre ce problème. Pérenniser et développer le fonds de soutien actuel, sous la forme de subventions à l'investissement pour la transition énergétique pourrait être une étape dans cette direction. Pour ce faire des ressources communautaires propres sont nécessaires. Plusieurs projets fiscaux sont encastrés, taxe GAFAM, véritable taxe plastique communautaire, Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qu'il serait souhaitable de faire avancer.

Références bibliographiques

- BCE (2015), « La flexibilité dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance », *Bulletin économique*, Numéro 1 /2015.
- Bénassy-Quéré A. (2022), « Règles budgétaires européennes : comment atterrir ? », *Blog du Chef Economiste*, DG Trésor 28 février 2022.
- Blanchard O., Leandro A., et Zettelmeyer J. (2021), « Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards », *Working Paper*, PIIE, February.
- Caudal N., Georges N., Grossmann-Wirth V., Guillaume J., Lellouch T., et Sode A. (2013), « Un budget pour la zone euro », *Trésor-Éco* n° 120 Octobre.
- COM (2015), « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte De stabilité et de Croissance », *Communication de la Commission*, COM(2015) 12 final.
- Creel J., Heyer É., Plane M., Poirier C., Ragot X. (dir), Saraceno F., et Timbeau X. (2021), « [DETTE PUBLIQUE : un changement de paradigme, et après ?](#) », *Policy Brief* 92, OFCE et Sciences Po., 6 Octobre 2021.
- Darvas, Z. et G. Wolff (2021), « A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation », *Policy Contribution* 18/2021, Bruegel.
- Ecalte F. (2019), « L'effort structurel de réduction du déficit public depuis 30 ans » FIPECO le 05.06.
- Ecalte F. (2020), « Les règles budgétaires européennes », FIPECO le 07.01.
- EFB (2021), [Annual report](#), European Fiscal Board, 10 November.
- Haut Conseil des finances publiques (2021), « avis n° HCFP-2021-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2021 à 2027 », 13 avril.
- Janvier C. (2022), « La révision des règles budgétaires Européennes », *Rapport d'information Assemblée Nationale*, Le 2 Février.
- Martin P., Pisani-Ferry J. et Ragot X. (2021) « Pour une refonte du cadre budgétaire européen », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 63, Avril.
- Mathieu C. et Sterdyniak H. (2021), « Vers une réforme des règles budgétaires dans la zone euro ? », *OFCE Working Paper* n° 26/2021.
- Thygesen N., Beetsma R., Bordignon M., Duchêne S. et Szczurek M. (2019), *Assessment of EU Fiscal Rules with a Focus on the Six and Two-Pack Legislation*, European Fiscal Board, August.
- Villeroy de Galhau F. (2002), « La soutenabilité de la dette française, entre hausse des taux et règles européennes », *discours du Gouverneur de la Banque de France*, Paris, 10 mai.

Annexes

Annexe 1 : Indicateurs macro-économiques du tableau de bord du « système d'alerte précoce »

- (a) 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);
- (b) position extérieure globale nette en pourcentage du PIB (seuil de -35 % du PIB);
- (c) évolution des parts de marché à l'exportation, mesurée en valeur (sur cinq années, avec un seuil de -6 %);
- (d) 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);
- (e) 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);
- (f) dette du secteur privé en % du PIB (seuil de 160 %);
- (g) flux de crédit dans le secteur privé en % du PIB (seuil de 15 %);
- (h) variations en glissement annuel des prix de l'immobilier par rapport à un déflateur de la consommation calculé par Eurostat (seuil de 6 %);
- (i) dette du secteur des administrations publiques en % du PIB (seuil de 60 %);
- (j) moyenne mobile sur trois ans du taux de chômage (seuil de 10 %).

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

Annexe 2 : Détail du mécanisme actuel du PSC

	Volet préventif : surveillance de la trajectoire d'ajustement	Volet correctif : procédure de déficit public excessif
Règle générale	<p>Les États doivent poursuivre un objectif budgétaire à moyen terme (OMT) proche, selon leur situation économique, de l'équilibre ou excédentaire. Règle d'or (TSCG) : le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB (sauf si la dette de l'État est inférieure à 60 % du PIB).</p> <p>L'État membre qui n'a pas atteint son OMT doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> réduire son déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an ; maintenir le taux de croissance des dépenses publiques en dessous du taux de croissance potentiel. <p><i>Clause de flexibilité</i></p> <p>Les États peuvent s'écarter de leur trajectoire d'ajustement en cas de réformes structurelles majeures ou de circonstances exceptionnelles.</p>	<p>Les États membres doivent éviter les déficits publics excessifs (DPE). Il y a DPE si le déficit public ou la dette publique dépassent 3 % du PIB pour le déficit et 60 % du PIB pour la dette. Lorsque le niveau d'endettement la limite, l'État doit réduire l'écart entre son ratio de dette et la référence de 60 % d'un vingtième par an.</p> <p><i>Clause de flexibilité</i></p> <p>Pas de DPE si le dépassement des 3 % :</p> <ul style="list-style-type: none"> résulte de circonstances exceptionnelles ou d'une croissance négative ou très faible par rapport au potentiel de croissance (2005) ; est temporaire et proche de la valeur de référence.
Procédure et sanctions	<p>Les États doivent instaurer une institution nationale indépendante pour vérifier le respect de la règle d'or, mettre en place un mécanisme de correction automatique en cas d'écarts importants du déficit structurel par rapport à l'OMT et faire figurer la règle d'or et le mécanisme de correction automatique dans des dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles.</p> <p>Selon le TSCG, tout État peut saisir la Cour de justice pour constater qu'un État ne s'est pas doté d'un mécanisme de correction automatique. Si, à l'issue d'un délai, l'État ne s'est pas conformé à l'arrêt de la Cour, cette dernière peut lui infliger une amende de 0,1 % du PIB.</p>	<p>Sur proposition de la Commission, le Conseil constate à la majorité qualifiée l'existence d'un déficit public excessif. Le TSCG impose aux États de soutenir les propositions de la Commission visant à constater un DPE, sauf si une majorité qualifiée des États s'y oppose.</p> <p>Le <i>six pack</i> prévoit que l'État contrevenant de manière grave aux règles ou ayant dû constituer un dépôt portant intérêt dans le cadre du volet préventif, peut se voir imposer par le Conseil (selon la règle de la majorité qualifiée inversée), dès le constat du DPE, un dépôt de 0,2 % de son PIB ne portant pas intérêt.</p>
	<p>Les États membres de la zone euro présentent chaque année un programme de stabilité devant conduire à la réalisation de l'OMT. Les États non-membres de la zone euro présentent des programmes de convergence.</p> <p>En cas d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement, le Conseil adresse un avertissement à l'État membre concerné (alerte rapide).</p> <p>Si l'État ne met pas en œuvre les mesures recommandées par le Conseil, ce dernier, peut lui imposer la constitution d'un dépôt portant intérêt de 0,2 % du PIB.</p>	<p>Si l'État ne prend aucune mesure pour corriger le déficit excessif, le Conseil peut convertir le dépôt en amende de 0,2 % du PIB (sur recommandation de la Commission selon la règle de la majorité qualifiée inversée).</p> <p>Si le manquement persiste, cette amende peut être portée à 0,5 % du PIB (sur recommandation de la Commission et selon un vote à la majorité qualifiée ordinaire).</p> <p><i>Clause de flexibilité</i></p> <p>Prolongement du délai pour la correction du déficit excessif en cas de grave récession économique ou d'événements inattendus.</p>

Source : Rapport Janvier (2022 p. 19).

Annexe 3 : Matrice utilisée pour la définition de l'ajustement budgétaire annuel en direction de l'objectif à moyen terme (OMT) dans le cadre du volet préventif du pacte

		Ajustement budgétaire annuel requis*	
		Condition	
			Dette inférieure à 60 % et aucun risque pour la viabilité
			Dette supérieure à 60 % ou risque pour la viabilité
Période de conjoncture exceptionnellement défavorable	Croissance réelle <0 ou écart de production <-4	Aucun ajustement nécessaire	
Période de conjoncture très défavorable	-4 ≤ écart de production <-3	0	0,25
Période de conjoncture défavorable	-3 ≤ écart de production <-1,5	0 si croissance inférieure au potentiel, 0,25 si supérieure au potentiel	0,25 si croissance inférieure au potentiel, 0,5 si supérieure au potentiel
Conjoncture normale	-1,5 ≤ écart de production <1,5	0,5	> 0,5
Période de conjoncture favorable	Écart de production ≥ 1,5 %	> 0,5 si croissance inférieure au potentiel, ≥ 0,75 si supérieure au potentiel	≥ 0,75 si croissance inférieure au potentiel, ≥ 1 si supérieure au potentiel

* Tous les chiffres sont exprimés en pourcentage du PIB.

Source : COM(2015), p. 21.

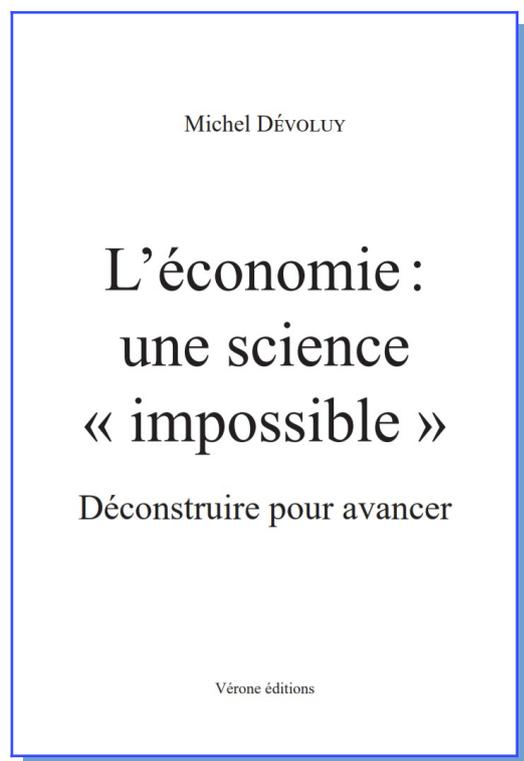
L'économie : une science « impossible »

Déconstruire pour avancer

Michel Dévoluy*

L'économie n'est pas neutre. Ce livre soutient qu'une théorie est toujours le produit d'une vision particulière du monde ; le sérieux des chercheurs n'y change rien. L'auteur développe ses arguments en mobilisant l'histoire des doctrines économiques, les théories actuellement à l'œuvre et les pratiques contemporaines de l'économie de marché. En revendiquant sa neutralité, la science

économique dominante en est arrivée à légitimer les outrances d'un néolibéralisme fauteur de violences sur les individus, l'équilibre social, l'environnement et la démocratie. Mais ce livre ne se contente pas de déconstruire. Il propose des pistes pour libérer l'économie de son attraction quasi exclusive pour les sciences dures et expérimentales. L'objectif, nous dit l'auteur, est d'arriver à ce que l'économie se nourrisse également de sa proximité féconde avec la philosophie morale et politique. Face aux immenses choix qui se dressent devant nous, la société et les citoyens ont besoin d'être éclairés par les analyses et les théories d'économistes qui assument pleinement leurs visions du monde.



Essai (broché) paru chez Éditions Vérone, 408 pages.

Imprimé en France

ISBN : 979-10-284-0870-1

Dépôt légal: 2e trimestre 2019

Téléchargement : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03319703/document>

* Professeur honoraire à l'Université de Strasbourg, France.

Les perspectives d'évolution de la PAC dans les années 2020

Meixing Dai*, Anissa Maddi† et Clarisse Monsch†

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) pour la période 2021-2027, qui ne sera appliquée qu'en 2023, entend mettre l'accent sur des objectifs environnementaux, en réponse au Pacte vert européen, et introduit un volet social. Un budget en baisse relative et une décentralisation accrue de sa mise en œuvre limitent toutefois la portée des réformes. A la lumière des tensions géopolitiques actuelles en Europe, la PAC devra, à nouveau, considérer la sécurité alimentaire comme un objectif prioritaire, car celle-ci est essentielle pour la stabilité sociale et politique au sein de l'UE, voire même au-delà de ses frontières.

Codes JEL : Q18, Q54, Q57.

Mots-clefs : Politique agricole commune, sécurité alimentaire, changement climatique, biodiversité, guerre en Ukraine.

La PAC est une politique communautaire de soutien à l'agriculture au sein de l'UE. De sa mise en place en 1962 jusqu'à aujourd'hui, la PAC a toujours représenté un pilier fondamental de la construction européenne. Sa création et son évolution dans l'UE s'inscrivent toujours dans un paradigme d'aide de l'État, qui a pour origine l'idée d'exceptionnalisme agricole (Skogstad 1998, Daugbjerg et Swinbank 2008).

Les objectifs premiers de la PAC visaient la modernisation de l'agriculture européenne, le soutien aux producteurs, le développement rural, ainsi que l'harmonisation des politiques agricoles nationales. Elle a ensuite dû s'ajuster face à l'évolution du marché agricole, en particulier face aux surproductions importantes, aux effets négatifs d'une agriculture intensive pour l'environnement et à son coût budgétaire de plus en plus élevé pour les instances européennes. La PAC a aussi dû s'adapter à l'intégration de nouveaux membres au sein de la Communauté économique européenne (CEE) et, plus tard, de l'UE, et aux nouveaux enjeux, tels que l'environnement. Enfin, la PAC a dû faire face à de nombreuses critiques et pressions de la part du reste du monde, particulièrement des États-Unis et des pays émergents. Ces derniers cherchaient

à pousser la CEE, et par la suite l'UE, à baisser les subventions intérieures, à diminuer les exportations subventionnées, et à ouvrir son marché agroalimentaire à la concurrence internationale.

Face à ces enjeux, de nouveaux mécanismes ont été introduits, tels que le découplément et la conditionnalité des aides en termes de critères de qualité des produits et de respect environnemental, ainsi qu'une réallocation du budget de la PAC en faveur de son second pilier, à savoir le développement rural.

Les multiples réformes, établies afin d'adapter la PAC à son temps, ont eu tendance à rendre l'ensemble des règlements qui lui sont liés, ainsi que le processus de sa mise en œuvre, de plus en plus lourds et complexes¹. Les nouvelles réformes introduites pour la PAC sur la période 2021-2027, qui doivent répondre aux défis ac-

¹ Pour une présentation des objectifs de la PAC, de ses mécanismes de fonctionnement et de ses différentes réformes depuis les années 1980 jusqu'aux années 2000, voir Dai (2015). Pour les réformes des années 2014-2020, voir Swinnen (2015). Kuhmonen (2018) décrit cette complexité et explique pourquoi la PAC, en tant que système adaptatif, devient très complexe.

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA. † Master 2 MPE, Université de Strasbourg.

tuels, tels que le changement climatique et le Brexit, n'échappent pas à cette règle.

La PAC se construit autour de deux piliers : le soutien des marchés agricoles et du revenu des agriculteurs, et le développement rural. Financée à partir du budget communautaire européen, la PAC en constitue le premier poste de dépenses². Le budget alloué à la PAC est décidé tous les sept ans lors de l'établissement du cadre financier pluriannuel. La Commission européenne propose un budget qui sera ensuite adopté par l'autorité budgétaire européenne, à savoir le Parlement européen (depuis le traité de Lisbonne), ainsi que le Conseil de l'UE. Des réformes et évolutions de la PAC sont adoptées pour mieux réaliser les objectifs établis et pour répondre aux nouveaux enjeux et défis.

Cet article analyse les perspectives d'évolution effectives et potentielles de la PAC dans les années 2020. Il décrypte d'abord les enjeux et défis de la PAC dans les années 2020, et se penche ensuite sur les réformes les plus importantes mises en place dans le cadre de la nouvelle PAC de 2021-2027 et sur les mesures adoptées à la suite du choc d'offre alimentaire induit par la guerre en Ukraine. Les limites des réformes sont discutées dans la troisième section. Enfin, cet article examine diverses options en vue de faire évoluer la PAC pour mieux assurer la sécurité alimentaire dont l'importance est plus que jamais à souligner à la suite de la guerre en Ukraine.

1. Les enjeux et défis pour la PAC dans les années 2020

De par, notamment, son poids conséquent dans le budget européen qui avoisine les 387 milliards d'euros jusqu'en 2027, soit près d'un tiers du budget communautaire total (Parlement européen 2021), la réforme de la PAC revêt une importance capitale pour l'UE. La réforme pour la période 2021-2027 ne modifie pas les objectifs fixés dans les années 2000 pour la PAC, mais entend mettre l'accent sur les défis environnementaux en résonance avec le Pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*) dans un contexte marqué par le Brexit, la crise sanitaire

² L'importance de ce poste a toutefois fortement diminué, passant de plus de 60 % du budget communautaire au milieu des années 1990 à 33,56 % dans la nouvelle PAC, soit une part à peine plus élevée que celle de la politique de cohésion (32,95 %) et celle des priorités nouvelles et renforcées (33,48 %). Voir « [Infographie - Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et Next Generation EU](#) », Conseil européen et Conseil de l'UE.

de la Covid-19 et la guerre en Ukraine. Bien qu'il existe d'autres défis au niveau social, technique, territorial, sociétal et de la santé des agriculteurs (Claveirole 2016), nous nous limitons cependant à en présenter quelques-uns qui ont le plus marqué les actualités économiques et politiques récentes.

1.1 Des défis transitoires marquant la période de négociation

Un défi budgétaire dû au Brexit à relever

Le Royaume-Uni a effectivement quitté l'UE le 1^{er} janvier 2021 et forme, dès lors, avec celle-ci une zone de libre-échange. Depuis cette date, le Royaume-Uni ne contribue plus au budget de la PAC et ne perçoit plus les versements au titre de celle-ci.

Le Royaume-Uni était traditionnellement contributeur net du budget de l'UE à hauteur de 7,6 milliards d'euros et le Brexit ajoute une difficulté quant au financement du budget de la PAC (Haas et Rubio 2017, Broussolle 2018). L'UE doit décider d'augmenter ou non les contributions des États membres restants afin de maintenir un budget constant en pourcentage du PIB européen.

En l'absence d'une hausse des contributions, il y a un arbitrage budgétaire à faire entre la PAC, la Politique de cohésion (PC) et les autres postes de dépenses de l'UE. La répartition du poids des restrictions budgétaires entre les différentes politiques est loin d'être neutre pour les États membres. Par exemple, la PC bénéficie surtout aux PECO et aux pays du pourtour méditerranéen alors que la PAC plutôt aux pays de grande taille et aux anciens États membres. Enfin, une baisse relative du budget de la PAC implique aussi un arbitrage éventuel entre les différentes composantes de la PAC.

La crise sanitaire de la Covid-19

Les mesures sanitaires restrictives, en particulier les confinements et les fermetures des frontières, ont fortement impacté le secteur agricole européen (CAPEye 2020, OCDE 2020). Au niveau de la demande, une baisse drastique des exportations intra-UE des produits agricoles a été observée. En ce qui concerne l'offre, les agriculteurs ont été confrontés à une pénurie de main-d'œuvre, notamment des saisonniers provenant d'autres pays européens.

La crise sanitaire s'est révélée un vrai test de résistance (*stress test*) de la résilience du système

agroalimentaire européen. Dans un premier temps, la résilience de ce système a été mise à rude épreuve en raison des problèmes logistiques dans les chaînes d'approvisionnement et lorsque certains pays ont commencé à limiter leurs exportations de céréales. Après des ajustements, ce système s'est montré capable de s'adapter et de s'organiser rapidement, à la fois sur les chaînes alimentaires longues et dans les circuits courts, pour répondre à un besoin soudain des consommateurs³.

Face au fait que, faute de pouvoir être acheminés ou vendus, certains produits agricoles pourraient devenir excédentaires, des appels à la mise en place des réserves alimentaires prévues par les règlements européens se sont multipliés (Barbière 2022).

1.2 Le changement climatique et les enjeux écologiques

Avec les changements climatiques, les défis environnementaux sont propulsés sur le devant de la scène européenne et mondiale. Ainsi, les Accords de Paris de 2015 ou encore les différentes COP, en particulier la COP 26 qui s'est achevée en novembre 2021 à Glasgow, insistent sur l'importance et la nécessité de protéger l'environnement et la biodiversité. Des recherches scientifiques (e.g., Wiesmeier et al. 2015, Dainese et al. 2019) montrent que ces facteurs conditionnent les services écosystémiques et donc la capacité de production agricole à long terme

La réponse de l'UE est l'adoption du [Pacte vert pour l'Europe](#) en décembre 2019. Celui-ci cherche à transformer l'économie de l'Europe pour relever les défis du développement durable. Les objectifs du Pacte vert, tels que la lutte contre le changement climatique, la promotion d'une économie propre et circulaire, et le freinage des pertes de biodiversité, impliquent une contribution pleine du secteur agricole et agroalimentaire, surtout si l'UE veut être « à la pointe de la transition écologique ». En effet, en plus des problèmes environnementaux d'une agriculture intensive (pollution des sols et des eaux, érosion des terres, appauvrissement des sols, destruction de la faune et de la flore, etc.), pointés du doigt depuis longtemps, on remarque que les gaz à effet de serre (GES) dus à l'agriculture représentent une part non négligeable

(10 %), des émissions totales dans l'UE (Heyl et al. 2021).

La déclinaison agricole de ce pacte se traduit par l'adoption par la Commission européenne d'une stratégie agroalimentaire intitulée « de la ferme à la fourchette (ou table) » (« *farm to fork* »). La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 définie dans le cadre du Pacte vert concerne aussi le secteur agricole. Ces stratégies cherchent à faire passer la part de l'agriculture biologique d'environ 8,5 % des terres cultivées en 2019 à 25 % à l'horizon 2030, à laisser 10 % des terres non cultivées afin de favoriser la biodiversité, ou encore à réduire de moitié l'usage des produits phytosanitaires (dont les pesticides) ainsi que des antibiotiques vétérinaires, et de 20 % celui des engrais (Aubert et Poux 2021, Conseil européen 2022). Ces objectifs ne sont pas contraignants tant qu'ils ne sont pas traduits sous forme d'une directive ou d'une régulation. La modernisation de l'agriculture via des pratiques agricoles plus durables, ou encore la protection de la nature et la lutte contre le changement climatique figurent parmi les grands objectifs de la réforme de la PAC. Cela implique que la PAC soit étroitement liée à la stratégie « de la ferme à la fourchette » (Conseil européen 2022), ainsi qu'à la stratégie de la biodiversité.

La stratégie « de la ferme à la fourchette » inclut d'autres objectifs, comme la promotion d'une consommation alimentaire plus durable et de régimes alimentaires sains, ou encore la réduction des pertes et du gaspillage alimentaires. Leur réalisation pourrait indirectement impacter la PAC en réduisant la demande alimentaire, en augmentant l'offre alimentaire, et en modifiant la structure de ces dernières.

L'un des objectifs importants du Pacte vert est de mettre fin aux émissions nettes de GES de l'UE d'ici à 2050. Celui-ci implique la diminution des émissions de GES de 40 à 55 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990 (Gaillard et Lequeux 2021). L'objectif final serait d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. Au sein de l'UE, l'élevage bovin serait concerné car celui-ci représente à lui seul 15 % à 16 % des émissions de GES (Bader 2022), et émet notamment du méthane. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (IPCC 2013, p.731) estime que le potentiel de réchauffement climatique du méthane, par unité de masse, est 84 fois supérieur à celui du dioxyde de carbone (CO₂) sur 20 ans et 28 fois supérieur sur une période de 100 ans. Toutefois, Lynch

³ Voir « [Entretien : 'En supprimant les stocks agricoles, l'Union européenne se prive d'un outil précieux en cas de crise', explique Frédéric Wallet](#) », L'Usine Nouvelle, 17 Mars 2022.

(2019) oppose l'application de cet argument à l'émission de méthane dans le secteur agricole. Pour lui, le CO₂ reste si longtemps dans l'atmosphère après son émission qu'il doit être considéré comme un polluant cumulatif, contrairement au méthane qui se décompose rapidement en CO₂. Ce dernier n'augmente pas la pollution atmosphérique pour un taux constant d'émissions de méthane agricole car il remplace celui qui était d'abord fixé comme biomasse végétale via la photosynthèse.

1.3 Les défis géopolitiques et leur implication pour la sécurité alimentaire

Les impacts de la guerre en Ukraine

La guerre en Ukraine, qui a débuté le 24 février 2022, a entraîné des problèmes d'approvisionnement dans tous les pays membres de l'UE et suscité des inquiétudes quant à la production agricole future et au risque de pénurie alimentaire.

L'Ukraine et la Russie sont des exportateurs importants de céréales et d'oléagineux et auraient dû représenter 28,5 % des exportations mondiales de blé et 78,5 % des exportations mondiales d'huile de tournesol sur 2021-2022 (Sauvage 2022). La Russie est, de plus, un exportateur important de produits intermédiaires nécessaires à la fabrication d'engrais et d'engrais finis : sa part sur le marché international est de 24 % pour l'ammoniac, 40 % pour le nitrate d'ammonium, 17 % pour des engrais phosphatés et 20 % pour la potasse (Magnard 2022). La Biélorussie est aussi un producteur important de la potasse avec 13 % de la production mondiale⁴. Par ailleurs, la Russie, l'Ukraine et la Biélorussie représentent près de 20 % des exports totaux d'engrais azotés (Aubert et al. 2022).

Des problèmes d'approvisionnement à court terme et une grande incertitude à moyen terme concernant l'offre de certains produits agroalimentaires et intrants agricoles ont provoqué une flambée des prix agroalimentaires. Celle-ci s'ajoute à la hausse des prix déjà amorcée avant la guerre en Ukraine et plutôt due aux problèmes d'approvisionnement liés à la Covid-19 et aux effets des politiques monétaires et budgétaires largement expansionnistes mises en place

partout dans le monde pour répondre à la crise sanitaire⁵.

Par ailleurs, la flambée des cours des engrais, du pétrole et du gaz augmente les coûts de production des intrants et donc les coûts de production agricole. Pour Müller et al. (2022), la hausse du prix des engrais et des carburants pourrait conduire à une baisse de production des aliments et une crise mondiale de la faim. Selon eux, les pays développés, dont les États membres de l'UE, doivent partager leurs réserves alimentaires au lieu de produire de la viande et des biocarburants. Ainsi, la question de la sécurité alimentaire est de nouveau soulevée dans l'UE.

Souveraineté alimentaire versus sécurité alimentaire

Dans une déclaration de [Via Compesina](#) en 1996, une organisation internationale des agriculteurs, la souveraineté alimentaire est définie comme le droit de chaque pays de maintenir et de développer sa propre capacité à produire son alimentation de base, en respectant la diversité culturelle et agricole. Elle a été élargie par la suite pour inclure les dimensions écologique, sociale, économique et culturelle ainsi que les réformes agraires et la lutte contre les organismes génétiquement modifiés (OGM). Cependant, le terme de « souveraineté alimentaire » est utilisé aujourd'hui comme synonyme d'auto-suffisance alimentaire (Aubert et al. 2022). Toutefois, il n'est pas toujours viable pour chaque pays ou groupe de pays d'assurer cette autosuffisance.

Avec la crise actuelle, c'est plutôt l'importance de la sécurité alimentaire qui est mise en exergue. Les définitions actuelles font généralement référence aux « quatre piliers » de la sécurité alimentaire, à savoir la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité (CFS 2009, Upton et al. 2016). Cela signifie que toute personne, à tout moment, a un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, sûre et nutritive pour répondre à ses besoins et préférences alimentaires pour une vie active⁶.

Dans le contexte géopolitique actuel, c'est la sécurité d'approvisionnement des produits alimentaires qui est devenue, dans le court terme, une

⁴ Chiffre déduit de la différence entre celui donné par Magnard (2022) et celui dans l'article « Engrais: Risque de pénurie en Europe à cause de la flambée du prix du gaz », [Le Courrier des Stratèges](#), 16 mars 2022.

⁵ Pour l'évolution des prix alimentaires, voir FAO Food Price Index.

⁶ Pour les dimensions supplémentaires, c.-à-d. agence et durabilité, voir HLPE (2020) et Clapp et al. (2022). Pour les mesures à prendre pour l'assurer au niveau global, voir IPES-Food (2022).

source de préoccupation majeure pour les Européens. Or, cet aspect de la sécurité alimentaire avait été relégué au second plan depuis les années 1980, avec le bon fonctionnement du commerce international des aliments, et jusqu'à la guerre en Ukraine. Il convient aussi de prendre en compte l'impact des catastrophes naturelles (événements météorologiques extrêmes), des maladies touchant les végétaux ou les animaux et des pénuries d'intrants essentiels (engrais, énergie et main-d'œuvre) sur l'offre des aliments.

L'histoire nous apprend que la sécurité alimentaire est cruciale pour assurer la stabilité sociale et politique (Le Goff et al. 1965, Zhang et al. 2007, Maystadt et al. 2014). De plus, la rareté des aliments pourrait même servir d'arme géostratégique (Wallenstein 1976). Ici, c'est la disponibilité et l'abondance des aliments qui importent. En cas de pénurie des aliments et de fortes hausses de leur prix, les autres dimensions de la sécurité alimentaire pourraient être reléguées au second plan.

L'UE a donc besoin de produire et stocker plus de denrées alimentaires, pour stabiliser ses prix domestiques, mais également dans le Proche-Orient et en Afrique, pour éviter non seulement les famines dans ces régions, mais aussi une pression migratoire forte à laquelle l'UE aurait du mal à faire face.

Réponses à court et moyen terme

Dans un contexte d'instabilité climatique et géopolitique, susceptible de perturber de façon critique la production et l'approvisionnement des produits alimentaires, la sécurité alimentaire peut être renforcée, entre autres, par une plus grande production dans le court terme et par la constitution de réserves alimentaires à moyen terme.

Une hausse de l'offre pourrait impliquer dans le court terme un compromis entre deux modes de production agricole (industrielle versus biologique). L'agriculture industrielle, basée sur l'utilisation massive de pesticides et d'engrais, permet de produire en grande quantité et de nourrir un grand nombre de personnes, mais peut nuire à l'environnement en dégradant les sols, ce qui rend le maintien d'une production alimentaire élevée difficile à long terme.

Stocker les aliments en période d'abondance pour les utiliser en période de rareté est une idée préhistorique qui est toujours d'actualité. La constitution de réserves alimentaires est cruciale

pour le bien-être, voire la survie, de la population. Son importance est d'autant plus soulignée lorsqu'on entre dans une période de troubles sur les marchés nationaux et/ou internationaux des aliments. Ainsi, la forte hausse des prix agricoles entre 2006 et 2008 avait déjà suscité de nombreuses réflexions sur les réserves alimentaires (Lilliston et Ranallo 2012). La question est revenue sur le devant de la scène avec la guerre en Ukraine du fait de son impact très négatif sur l'offre mondiale de certains produits agroalimentaires et intrants indispensables pour la production agroalimentaire.

2. Les mesures et réformes adoptées par la nouvelle PAC

La nouvelle PAC est définie par le [paquet de réformes de la PAC](#), constitué de trois règlements adoptés après l'accord en trilogue du 25 juin 2021⁷. Ces règlements sont relatifs aux plans stratégiques nationaux, à l'organisation commune du marché unique, ainsi qu'au financement, à la gestion et au suivi de la PAC. La nouvelle PAC affiche dix objectifs principaux allant de l'égalité des revenus entre agriculteurs au soutien de la compétitivité, en passant par la sécurité alimentaire (COM 2022). Elle vise notamment à renforcer la contribution de l'agriculture aux objectifs de l'UE en matière d'environnement et de climat, à assurer un soutien plus ciblé aux petites exploitations et à laisser aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour adapter les mesures aux conditions locales. Ces visées impliquent une gestation et une mise en place de la nouvelle PAC plus ardue.

A cause de la crise sanitaire de la Covid-19, mais aussi de la difficulté d'aboutir à un accord lors des négociations, la programmation 2014-2020 de la PAC a été exceptionnellement prolongée de deux ans. La PAC 2021-2027 n'entrera donc en vigueur qu'en 2023.

2.1 Une PAC plus frugale

Les conséquences budgétaires du Brexit deviennent pleinement effectives pour la PAC 2021-2027 et se traduisent finalement par une restriction du budget de la PAC. Le financement de la PAC et son poids dans le budget commu-

⁷ Un trilogue est un type de réunion utilisé dans le processus législatif de l'UE. Il s'agit d'une réunion tripartite à laquelle participent les représentants de la Commission européenne, du Conseil de l'UE et du Parlement européen.

nautaire ont fait l'objet de débats difficiles lors des négociations. Si le Parlement européen pousse à une augmentation du budget alloué à la PAC, l'opinion au sein du Conseil de l'UE est scindée. D'un côté, des pays comme la France, l'Espagne ou l'Italie souhaitent le maintien du budget de la PAC, et de l'autre, l'Allemagne, l'Autriche ou les Pays-Bas souhaitent une diminution de son poids budgétaire. Au final, la contribution des États membres ne s'est pas vu alourdir, et la part de la PAC au sein du budget communautaire a même reculé. La PAC, qui correspondait à 35,4 % du budget communautaire entre 2014 et 2020, n'en représente plus que 33,56 % pour la période 2021-2027, ce qui est un peu plus élevé que les 31,3 % initialement proposés par le Parlement européen (2021). Cette évolution s'explique par les demandes, notamment de la France, d'accroître le financement d'actions européennes relevant des politiques migratoire, de sécurité, de formation et d'innovation (François 2018).

2.2 Une PAC plus décentralisée

La PAC a été initialement mise en place dans une logique d'eupéanisation en remplaçant les mécanismes d'intervention nationaux par un mécanisme européen. Lassée des critiques fréquentes sur sa propension à s'occuper de détails infimes, la Commission a choisi, cette fois-ci, le parti de la subsidiarité (François 2018) : la nouvelle PAC accroît, en effet, le rôle des États membres et des régions. Les États, et leurs régions, ainsi que l'UE, copiloteront alors les politiques de soutien territorial, notamment dans le cadre du plan de relance européen NextGenerationEU. La subsidiarité n'est pas nouvelle. La différence est que les États membres conçoivent des plans stratégiques nationaux (PSN⁸) pour la mise en œuvre au niveau national des objectifs de la PAC.

Les PSN, qui devaient être soumis à la Commission européenne fin 2021 pour une mise en place en 2023, permettront ainsi aux États membres, contrairement aux périodes précédentes, de décider de la répartition du budget agricole sur leur territoire, l'UE (via la Commission européenne) ne faisant que valider la stratégie nationale et l'accompagner d'un suivi rigoureux. Les réformes post-2020 permettront un assouplissement des mesures mises en place par

⁸ Pour avoir un aperçu de ces plans, voir le document « [PAC 2023-2027 : proposition de PSN de la France transmise à la Commission européenne](#) », Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 29 avril 2022.

chaque pays dans le cadre de la PAC. Cela encouragera alors la prise en compte des spécificités de chacun et permettra une meilleure adaptation au niveau local des grands objectifs européens dans les deux piliers de la PAC.

2.3 Une PAC plus verte

La réforme de la PAC est déjà en négociation avec une proposition législative lorsque le Pacte vert pour l'Europe et les stratégies « de la ferme à la fourchette » et de la biodiversité définies dans ce cadre sont adoptés en 2019. Au regard de ces nouveaux objectifs, la Commission a compté sur les trilogues pour améliorer en conséquence ses textes initiaux, mais les ministres de l'agriculture européens s'y sont largement opposés.

La nouvelle PAC accroît l'importance de l'environnement et prévoit un verdissement (*greening*)⁹ supplémentaire de la PAC, à travers de nouveaux instruments, comme les PSN, les conditionnalités et les éco-régimes obligatoires (Conseil de l'UE 2021). L'éco-régime, qu'on appelle aussi éco-dispositif, éco-programme ou éco-scheme, désigne la mise en œuvre d'un ensemble de mesures relatives à l'adaptation au changement climatique, à l'atténuation de ce dernier, au bien-être animal et/ou à la lutte contre la résistance aux antibiotiques.

Pour atteindre les objectifs écologiques de l'UE, la nouvelle PAC prévoit que les PSN y allouent environ 40 % du budget (Heyl et al. 2021). La politique ne sera alors plus seulement basée sur la conformité aux règles, mais sera également et principalement fondée sur des indicateurs de résultats.

Dès 2023, au sein du premier pilier, les éco-régimes remplaceront les mesures de verdissement existantes depuis la campagne de 2015¹⁰. La PAC fait donc un pas en avant vers l'écologisation¹¹. De nouvelles primes sont accordées aux

⁹ Le « verdissement » de la PAC signifie que le versement des aides directes découplées est conditionné au respect de règles environnementales.

¹⁰ Pour plus de détails sur les éco-régimes en France, voir Dumas et al. (2022).

¹¹ Selon Mzoughi et Napoléone (2013), la notion de verdissement postule qu'il est possible de mieux produire sans changer les conditions de production et est donc différente de la notion d'écologisation qui se réfère à l'idée que seul un reconditionnement des activités de production pourrait les rendre réellement durables au regard des contraintes écologiques et sociales. Voir Deverre et de Sainte Marie (2008) pour une analyse du processus d'intégration croissante d'objectifs environ-

agriculteurs sous conditions de participation à des programmes environnementaux plus exigeants, promouvant des techniques plus écologiques, ainsi qu'une amélioration du bien-être animal. Les exigences vont bien au-delà de la conditionnalité définie en termes de standards environnementaux basiques (tels que la mise en jachère ou la diversification agricole). Ce dispositif est financé directement par les États membres, à hauteur de 25 % par an des paiements directs entre 2023 et 2027 (20 % les deux premières années).

Un budget minimum de 35 % est à allouer à l'environnement dans le second pilier. La PAC peut financer 50 % des dépenses liées à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), et 100 % des dépenses liées aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et à la conversion à l'agriculture biologique. Elle peut également financer des investissements verts, dont le contour est encore flou.

2.4 Un volet social nouvellement introduit

L'agriculture européenne est confrontée à un fort risque de poursuite de la réduction du nombre d'agriculteurs, une hémorragie constatée durant les dernières décennies (Claveirole 2016). Il devient urgent de préserver et de créer des emplois attractifs et rémunérateurs dans les filières agricoles et agro-alimentaires.

Dans la nouvelle PAC, un volet social est alors intégré pour la première fois. Dès 2023, une conditionnalité sociale fait son apparition. Elle vise à garantir des conditions d'emploi appropriées aux travailleurs agricoles en se basant sur des exigences européennes déjà en vigueur en matière de contrats de travail, de conditions de travail et de protection des salariés présents sur l'exploitation. Toute non-conformité à cette conditionnalité pourra déclencher des sanctions administratives qui se traduisent par des réductions d'aides de la PAC.

Par ailleurs, des mesures sont adoptées afin de soutenir les petites exploitations et d'aider, notamment, les jeunes agriculteurs à accéder à la profession.

nementaux (« écologisation ») dans les politiques agricoles européennes et un cadre d'évaluation de leurs effets sur les systèmes agro-alimentaires.

2.5 Les mesures adoptées pour faire face au choc géopolitique

Pour faire face au choc d'offre alimentaire provoqué par la guerre en Ukraine, les responsables politiques européens souhaitent assouplir les stratégies européennes « de la ferme à la fourchette » et de la biodiversité. Pour le président français, Emmanuel Macron, il faut « *revoir les objectifs car, en aucun cas, l'Europe ne peut se permettre de produire moins* » (Fay 2022).

Réunis à Bruxelles le lundi 21 mars 2022, les ministres de l'Agriculture européens, privilégiant la sécurité alimentaire dans un contexte d'incertitude dû à la guerre en Ukraine, ont pris plusieurs mesures visant à accroître la production agricole. Ils se sont, notamment, mis d'accord pour remettre en culture les terres en jachère, repousser à plus tard l'application du nouveau règlement sur les pesticides et pour accorder une aide d'un montant de 500 millions d'euros, à puiser notamment dans la « réserve de crise », pour soutenir les producteurs les plus touchés par les lourdes conséquences de la guerre en Ukraine¹².

Assouplir les mesures destinées au développement durable permettrait d'accroître la production dans le court terme, mais cela freinerait les avancées de l'UE en matière d'écologisation et de verdissement de la PAC, et pourrait donc réduire les services écosystémiques et la capacité de production agricole à long terme.

3. Les limites de la nouvelle PAC

Les réformes introduites par la nouvelle PAC sont soumises à des contraintes multiples. Ainsi, les résultats attendus pourraient diverger des objectifs affichés. Elles suscitent donc des critiques, qui peuvent être parfois contradictoires en raison des divergences de points de vue et d'intérêts.

3.1 Un risque accru de divergences et de distorsions de concurrence

L'adaptation fine de la nouvelle PAC aux particularités de chaque pays membre via les PSN peut sembler de bon sens, mais a aussi des inconvénients. La décentralisation accrue entraîne des divergences et des distorsions importantes de concurrence entre pays de l'UE, et, à l'exté-

¹² Voir AFP, « [L'UE promet des aides et dément un abandon de sa stratégie 'verte'](http://www.terre-net.fr) », www.terre-net.fr, 24 mars 2022.

rieur de ses frontières, une confusion sur l'identité et la valeur des produits de marque « UE » (François 2018). Toutefois, les objectifs chiffrés et les règles de distribution, relatifs aux aides dans les deux piliers définis par le paquet de la PAC, limitent ces divergences et distorsions.

La mise en place de la conditionnalité sociale introduite dans le volet social de la nouvelle PAC, en partant d'une situation totalement divergente où certains pays protègent peu leurs salariés agricoles, permet une réduction des divergences et distorsions. Toutefois, l'ampleur de cette réduction s'annonce moins ambitieuse que ce qu'espèrent les agriculteurs des pays dont le niveau de protection est parmi les plus élevés. Pour la [Coordination rurale](#), un syndicat agricole français, le volet social ne règle pas la problématique de la distorsion entre États membres car la base légale du temps de travail et la rémunération minimale diffèrent entre eux, et la « renationalisation » de la PAC ne favorise pas la marche vers une harmonisation sociale à l'échelle de l'UE.

3.2 Une ambition bien en dessous du Pacte vert

Les efforts de l'UE pour rendre la PAC plus verte sont fortement critiqués, que ce soit par les élus (et notamment Les Verts) ou les organisations non gouvernementales (ONG). Ces derniers pensent, en effet, que la réforme de la PAC manque grandement d'ambition environnementale et que les États membres, libérés d'un contrôle précis des institutions européennes, ne sont pas assez engagés pour l'écologie et l'agriculture biologique. En effet, l'alignement des PSN sur les objectifs écologiques du Pacte vert, qui sont peu contraignants pour les États membres, du moins jusqu'en 2025, est léger¹³. Ainsi, il est peu probable que les PSN intègrent ces objectifs de façon ambitieuse face aux lobbys des agriculteurs ne souhaitant pas faire évoluer rapidement leurs pratiques de production.

La nouvelle PAC ne remet pas en cause la structure de distribution des aides directes (Beaujon 2021). Les aides seront toujours versées en fonction du nombre d'hectares exploités et continueront à favoriser l'agriculture industrielle. Le remplacement des paiements verts par des éco-régimes obligatoires n'améliore que peu la performance écologique de l'agriculture européenne car seulement 25 % des aides directes

¹³ Voir « [La prochaine PAC sera-t-elle verte ?](#) », publié le 6 juillet 2021, sur le site « Pour une autre PAC ».

dépendront de ces éco-régimes et, dans le cas de la France, 70 % des agriculteurs pourront en bénéficier sans rien changer à leurs pratiques. Une hausse limitée des aides destinées à l'agriculture biologique ne semble pas bouleverser non plus les modes de production agricole.

3.3 Un risque de baisse de production et de compétitivité dans le court terme

L'intégration des objectifs des stratégies « de la ferme à la fourchette » et de la biodiversité dans la PAC 2021-2027 affectera les pratiques de production agricole et la quantité des produits alimentaires.

La Copa-Cogeca, le pendant européen de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), souligne les impacts négatifs de ces stratégies en évoquant une étude de la Commission européenne (Barreiro-Hurle et al. 2021)¹⁴. Selon cette dernière, ces stratégies réduiraient le potentiel productif de l'UE et affaibliraient les exploitations et la compétitivité des agriculteurs européens. Ainsi, leur mise en œuvre provoquerait une baisse de la production agricole de 5 à 15 % selon les secteurs, avec un risque de transfert des impacts environnementaux négatifs vers d'autres pays.

Les défenseurs de l'écologisation de la PAC considèrent que la baisse de production ne poserait pas de problèmes. Selon Aubert et Poux (2021) et Schiavo et al. (2021), en encourageant les Européens à consommer moins de protéines animales et plus de produits d'origine végétale, ainsi qu'en relocalisant la production de protéines végétales, une UE plus agroécologique pourrait se montrer plus efficiente que le système actuel en matière de fourniture de nutriments et de calories. Elle deviendrait même, à terme, un exportateur net de calories à hauteur de 12 % de sa consommation.

3.4 L'inefficacité des mesures pour faire face au choc d'offre alimentaire négatif

Selon Aubert et al. (2022), les mesures prises par les ministres de l'Agriculture européens, c'est-à-dire la remise en culture des terres en jachère et le report du règlement sur les pesticides, n'auraient que peu d'effets sur la production agricole pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les surfaces en jachère pouvant être re-

¹⁴ Voir le reportage de Raphaël Lecocq, « [Le Pacte vert... et noir de la Commission européenne](#) », Plein-champ.com, 13 août 2021.

mises en culture ne dépassent probablement pas 6 Mha (sur 100 Mha de terres arables). Ensuite, les rendements potentiels y sont faibles, car les jachères ont souvent été installées sur des zones marginales et moins fertiles. Enfin, les intrants pourraient être insuffisants. Il s'agit par exemple des semis, dont l'offre ne prend pas en compte les risques d'instabilité géopolitique, ou de certains engrais azotés et phosphatés, dont l'offre est fortement dépendante de la Russie, de la Biélorussie et de l'Ukraine. Par ailleurs, le prix des engrais pourrait fortement augmenter à cause de la flambée du prix du gaz utilisé pour leur production, ce qui pourrait réduire l'incitation des agriculteurs à produire plus.

Il faut aussi noter que les mesures prises pour augmenter l'offre dans les conditions actuelles de production pourraient entraîner une dégradation des sols et créer plus généralement des effets négatifs pour l'environnement. Ainsi, pour Pörtner et al. (2022), il faut plutôt accélérer la mise en place de la stratégie « de la ferme à la fourchette » afin d'atténuer les effets négatifs du réchauffement climatique et du déclin des écosystèmes sur les rendements agricoles. Une telle stratégie, avec notamment des mesures visant à accroître la biodiversité, les rotations des cultures, la production de légumineuses fixatrices d'azote et l'efficacité de l'utilisation de l'azote, pourrait mieux assurer la sécurité alimentaire à long terme.

4. Les perspectives d'évolution de la PAC pour une sécurité alimentaire accrue

La menace sur la sécurité alimentaire dans l'UE et dans le monde, due aux tensions géopolitiques et aux changements climatiques, implique qu'il est nécessaire de réfléchir à d'autres solutions que la hausse de production évoquée précédemment.

4.1 Changer les habitudes de consommation alimentaire et réduire les gaspillages

Pour apaiser durablement la tension sur le marché des denrées alimentaires, Aubert et al. (2022) comme Pörtner et al. (2022) misent sur une forte réduction de la consommation de produits d'origine animale (jusqu'à 40 %) au profit des aliments d'origine végétale, dont les fruits et légumes, qui sont essentiels, mais sous-consommés par les Européens. Un tel changement dans la consommation alimentaire favoriserait une transition vers des élevages économes et auto-

nomes en fourrage et aliments, ce qui pourrait faire passer l'UE d'importatrice nette à exportatrice nette de calories, tout en réduisant la dépendance de l'UE aux matières premières (azote minéral, gaz naturel et énergies fossiles) nécessaires à la production d'engrais.

Selon Shafiee-Jood et Cai (2016), il y a un grand écart entre la récolte potentielle d'aliments et leur consommation finale puisque 30 % des aliments produits sont perdus ou gaspillés au cours de la production et de la consommation. Selon Pörtner et al. (2022), ce phénomène est aussi présent dans l'UE puisque la quantité de blé perdue ou gaspillée dans l'UE atteint environ la moitié de celle exportée par l'Ukraine. Ils notent que, jusqu'à présent, les mesures politiques n'ont pas permis d'aborder cette question de manière adéquate.

Les efforts visant à réduire la consommation et le gaspillage alimentaires pourraient permettre de réduire à terme les pressions sur les marchés mondiaux, ainsi que l'empreinte environnementale du système alimentaire. Toutefois, ils ne s'avèrent pas efficaces à court terme, car il manque des mesures politiques permettant de changer rapidement les habitudes de consommation et les méthodes de production dans le sens souhaité.

4.2 Limiter la production des biocarburants

Il y aurait un conflit entre la sécurité alimentaire et la transition écologique dans le domaine des biocarburants (Hubert 2012, IPES-Food 2022). Certains alertent sur l'effet négatif de ces derniers sur la sécurité alimentaire, en soulignant que l'utilisation des cultures pour leur fabrication serait « irresponsable »¹⁵. L'UE consacrerait actuellement entre 3 % et 3,5 % de ses terres arables à la production des biocarburants¹⁶. Tou-

¹⁵ Voir « [Food crisis: Europe burns equivalent of 15 million loaves of bread every day in cars](#) », Transport & Environment, 24 mars 2022.

¹⁶ Ces chiffres sont déduits de deux sources d'information. 1) Selon un [communiqué de presse du 9 avril 2013 de FranceMerAgir](#), citant une étude réalisée à sa demande par le cabinet Agrex Consulting ; en 2011, au sein de l'UE, environ 865 000 hectares sont consacrés au bioéthanol produit avec des céréales ou des betteraves et 3,7 millions au biodiesel produit à partir d'oléagineux (essentiellement le colza) ; néanmoins ces surfaces représentent respectivement moins de 0,5 % et de 2 % de sa surface agricole utile. 2) D'après les données d'Amsellem et al. (2021, p. 41), la production de bioéthanol dans l'UE en 2019 est stable par rapport à celle de 2011 alors que celle de biodiesel a augmenté d'environ 45 %, et pourrait entamer une décroissance dans les

tefois, cette production pourrait avoir un impact significatif sur le prix des aliments à cause de la faible élasticité de leur demande. Ses effets pervers sur l'agriculture (déforestation, disparition de cultures vivrières, hausse des prix des denrées alimentaires) ont contraint l'UE à réviser sa position en 2014 en plafonnant la contribution des biocarburants « conventionnels » à 7 % de la consommation finale d'énergie dans le transport¹⁷. De plus, la consommation des biocarburants dans ce domaine s'accroît actuellement car les prix des combustibles fossiles atteignant des niveaux historiquement élevés incitent à rendre compatibles, à des coûts souvent très faibles, les véhicules traditionnels avec les biocarburants.

A moyen terme, le développement des agrocarburants de deuxième et de troisième génération pourrait atténuer le conflit entre la sécurité alimentaire et la transition écologique. Les biocarburants de deuxième génération sont issus notamment de la biomasse lignocellulosique qui a l'avantage d'être une ressource non alimentaire, disponible en grande quantité et sous différentes formes (huiles et graisses usagées, résidus forestiers ou agricoles, déchets dans l'industrie du bois et agroalimentaires, cultures dédiées comme le taillis à croissance rapide, voire certains déchets ligneux). Leur production est actuellement en phase d'industrialisation¹⁸. Notons que le biogaz (biométhane) produit par la fermentation de matières organiques animales ou végétales peut être utilisé pour faire rouler les véhicules. Les biocarburants de troisième génération (huiles, éthanol, hydrocarbures, hydrogène, etc.) sont extraits de produits développés par des micro-organismes, par photosynthèse (principalement des microalgues, mais aussi des macroalgues) à partir du CO₂ et de la lumière, ou par fermentation (levures, bactéries, microalgues¹⁹) à partir de substrats organiques variés. Cette voie prometteuse nécessite cependant encore beaucoup de recherche et de développement avant de se concrétiser industriellement.

années 2020.

¹⁷ Voir « [Directive \(UE\) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015](#) », *Journal officiel de l'Union européenne*.

¹⁸ Voir « [Produire des biocarburants avancés](#) », ADEME - Agence de la transition écologique, mis à jour le 15 février 2022.

¹⁹ Certains processus utilisant des microalgues tiennent plutôt de la fermentation. Par exemple, la start-up française Fermentalg utilise des espèces de microalgues venant des profondeurs des océans, capables de se développer quasiment sans lumière, avec des rendements 50 à 100 fois supérieurs aux cultures du type « auto-trophe ».

Certains biocarburants (notamment le biodiesel) de deuxième et de troisième génération sont, par ailleurs, sujets à des critiques quant au changement d'affectation des sols et à la compétition alimentaire/énergétique. Elles sont toutefois moins sévères que celles adressées aux biocarburants de première génération (Vaitilingom et al. 2021).

4.3 Constituer des réserves alimentaires stratégiques

La PAC initiale avait prévu des mécanismes d'intervention de marché qui visaient à acheter aux prix planchers des produits agricoles aux agriculteurs européens pour garantir leurs revenus et à imposer des prix minimaux à l'importation pour protéger le marché européen. Il en résulte des stocks d'aliments qui n'avaient rien de stratégique. Ils généraient des coûts importants pour le budget de la PAC et suscitaient la critique des pays tiers qui souffraient des prix déprimés lorsque ces stocks étaient revendus sur le marché international. Dans un contexte où les prix des produits agricoles ont atteint des niveaux historiquement élevés (2006-08) et sont restés élevés après les baisses de correction, les interventions de marché sont devenues caduques. Depuis la réforme de 2013 (COM 2013), ces interventions ont été supprimées et remplacées par le système de paiement découplé.

L'UE avait jugé que les approvisionnements pouvaient se faire sur le marché et ne détient donc plus de stocks alimentaires. Dans l'UE, les stocks de céréales sont essentiellement privés et les stocks publics sont actuellement détenus de façon disparate par les États membres. Ils ne représentent que 43 jours de consommation (12 % de la consommation annuelle), alors que la Chine maintient un stock public équivalent à 9 mois de consommation (75 %), comme le soulignent Carles et Courleux (2020).

En novembre 2021, la Commission européenne a présenté un « plan d'urgence visant à garantir la sécurité alimentaire » en Europe en période de crise. Vu l'ampleur des mesures prises, les leçons tirées de la pandémie du coronavirus n'ont que des impacts limités sur l'approche que l'UE a de la sécurité alimentaire. En effet, ce plan se limite à la mise en place d'un mécanisme européen permanent de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire et à la création d'un groupe d'experts de la chaîne d'approvisionnement, coordonné par la Com-

mission, en vue d'échanger des données et des pratiques et de renforcer la coordination. Avec la nouvelle PAC, la Commission pourrait soutenir le stockage privé et prévoir une « réserve de crise » de 450 millions d'euros, afin d'aider les agriculteurs en cas d'instabilité des prix.

On est donc loin des réserves alimentaires réclamées par des experts et des politiques. Leur message a pourtant été renforcé par les conséquences de la guerre en Ukraine, qui se traduisent par une pénurie temporaire, voire persistante, de certains aliments sur les marchés internationaux et européens, sans parler d'un risque de crise mondiale de la faim selon Müller et al. (2022).

D'autres chocs touchant l'agriculture, dont les catastrophes naturelles qui deviennent plus fréquentes avec les changements climatiques, incitent aussi à la création des réserves alimentaires dans l'UE. Outre leur aspect stratégique en cas d'intervention d'urgence, ces réserves peuvent servir d'amortisseur en absorbant les surproductions ponctuelles qui font s'effondrer les prix et en complétant l'offre de marché en cas de pénurie. En effet, pour limiter la spéculation en cas de crise alimentaire, il ne suffit pas de compter sur la transparence des informations sur les stocks alimentaires permise par le [Système d'information sur les marchés agricoles](#)²⁰. Les opérateurs privés, propriétaires de la majorité des stocks alimentaires, n'ont effectivement aucun intérêt à jouer le jeu de la transparence, car une certaine opacité sur les stocks disponibles peut favoriser les activités spéculatives et donc la hausse des prix et de leurs profits (IPES-Food 2022).

La constitution de réserves alimentaires stratégiques par un acteur public obéit à un ensemble de règles de l'OMC (Würdemann et al. 2012, Murphy 2012). Par exemple, les règles de l'Accord sur l'agriculture de 1994 de l'OMC limitent les dépenses pour constituer des réserves par les États, mais pas celles pour les réserves de capacité de production.

Constituer des réserves stratégiques de denrées alimentaires ne serait pas une réponse à la crise actuelle, mais une mesure préventive pour faire face aux éventuelles futures crises. Par ailleurs, la constitution de telles réserves doit attendre que l'offre des denrées alimentaires devienne excédentaire et que leur prix redevienne bas.

²⁰ Il s'agit d'une plateforme favorisant un dialogue constructif, lancée en 2011 à l'initiative des ministres de l'agriculture du G20, sur les principales céréales (blé, maïs, riz ou soja).

5. Conclusion

La nouvelle PAC pour la période 2021-2027 met davantage l'accent sur des problématiques environnementales. Elle traduit en partie la volonté de la Commission européenne de mettre en place les stratégies « de la ferme à la fourchette » et de la biodiversité, afin de faire participer le secteur agricole à la réalisation des objectifs du Pacte vert pour l'Europe.

Une baisse de la part de la PAC dans le budget de l'UE, le renforcement de la décentralisation de la PAC via les plans stratégiques nationaux, l'obligation de participer aux éco-régimes, et l'introduction d'un volet social sont les principaux changements pour la PAC 2021-2027. Malgré les ambitions affichées de l'UE en matière d'agroécologie et de progrès social, les mesures adoptées par les États membres en fonction des spécificités nationales sont limitées, d'une part, par des ressources budgétaires en baisse et, d'autre part, par le conservatisme ambiant dans le secteur agricole. Par ailleurs, une décentralisation de la PAC peut renforcer les divergences et les distorsions de concurrence au sein de l'UE.

La guerre en Ukraine a eu un impact très négatif sur l'offre de produits alimentaires et d'intrants indispensables à la production agricole, et a bouleversé la réalisation des objectifs de la nouvelle PAC. Afin de pallier une éventuelle pénurie d'aliments, l'UE a décidé la remise en culture des terres arables auparavant en jachère et le report du nouveau règlement sur l'utilisation des pesticides. La pénurie de certains aliments dans l'UE et l'incertitude sur le marché international des denrées alimentaires, avec comme corollaire la forte hausse du prix des aliments, ont suscité des débats sur la sécurité alimentaire et les moyens de l'assurer. Mieux garantir la sécurité alimentaire à l'avenir impliquera des changements inévitables de la PAC, visant à faire évoluer les habitudes de consommation, à éliminer les gaspillages, à réduire l'utilisation des terres arables pour la production de biocarburants, voire à constituer des réserves alimentaires stratégiques en période de récoltes abondantes.

Remerciements : Nous sommes très reconnaissants à Nathalie Bolduc et Damien Broussolle pour leurs critiques, remarques et suggestions. Les éventuelles erreurs et insuffisances demeurent bien sûr nôtres. Nous remercions également Alessandra Kirsch pour avoir bien voulu nous donner des in-

formations complémentaires sur le stock alimentaire dans l'UE.

Références bibliographiques

- Amsellem, D., Antoine O., Copinschi P., Hafner M. et Laboué P. (2021), « [Perspectives d'évolution des biocarburants : Jeux des acteurs et enjeux fonciers](#) », Rapport #7 – Mars 2021, l'Observatoire de la sécurité des flux et des matières énergétiques.
- Aubert P.-M. et Poux X. (2021), « [La stratégie 'De la fourche à la fourchette' : une trajectoire d'innovation ambitieuse et réaliste pour le système alimentaire européen](#) », blog, IDDRI, 13 octobre 2021.
- Aubert P.-M., Bolduc N., Poux X. et Schiavo M. (2022), « [Guerre en Ukraine : quelles implications pour l'Europe face aux enjeux de sécurité alimentaire ?](#) », *Billet de blog*, 9 mars 2022, IDDRI.
- Bader C. (2022), « Gaz à effet de serre : les bovins européens ne pèsent que 8 % du cheptel mondial », *Capital.fr*, 22 avril 2022.
- Barbière C. (2022), « [Les appels à la création de stocks alimentaires européens se multiplient](#) », *EURACTIV.fr*, 6 avril 2020.
- Barreiro-Hurle, J., Bogonos M., Himics M., Hristov J., Pérez-Domínguez I., Sahoo A., Salputra G., Weiss F., Baldoni E., et Elleby C. (2021), « [Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model](#) », Technical Report, Joint research center, Commission européenne.
- Beaujon A. (2021), « Agriculture : la nouvelle PAC est-elle vraiment plus verte ? », *Challenges*, le 24.11.2021.
- Broussolle D. (2018), « [Le Brexit et le budget de l'UE : quelles conséquences pour la politique agricole commune et la contribution française ?](#) », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe* 38, 17–26.
- CAPeye (2020), « [Quels impacts du Covid sur l'agriculture européenne et sur la PAC ?](#) », Cellule de Veille et de Formation sur la [Politique Agricole Commune](#), [Montpellier SupAgro](#).
- Carles J. et Courleux F. (2020) « [Covid-19 et Sécurité alimentaire : la cigale européenne et la fourmi chinoise](#) », *Agriculture Stratégies*, 28 avril 2020.
- CFS (2009), « [Reform of the Committee on World Food Security: Final Version](#) », Committee on World Food Security, Thirty-fifth Session.
- Clapp, J., Moseley W.G., Burlingame B. et Termine P. (2022), « [Viewpoint: The case for a six-dimensional food security framework](#) », *Food Policy* 106, 102164.
- Claveirole C. (2016), « [La transition agroécologique : défis et enjeux](#) », Journal officiel de la République française, 2016-13, NOR : CESL1100013X.
- COM (2013), « [Réforme de la PAC – explication des principaux éléments](#) », Commission européenne - MEMO/13/621, 26/06/2013.
- COM (2022), « [Principaux objectifs stratégiques de la nouvelle PAC](#) », Commission européenne, 2022.
- Conseil de l'UE (2021), « [Le Conseil adopte une politique agricole plus juste, plus verte et davantage fondée sur les résultats pour la période 2023–2027](#) », Communiqué de presse, 2 décembre 2021.
- Conseil européen (2022), « [De la ferme à la table : Rendre l'alimentation plus saine et plus durable en Europe](#) », Conseil européen, dernière mise à jour le 11 avril 2022.
- Dai M. (2015), « La politique agricole commune en Europe : vers la libéralisation des marchés et le développement durable », dans Michel Dévoluy et Gilbert Koenig (ed.), *Les politiques économiques européennes*, Éditions du Seuil, 2e édition, Chapitre 7, pages 249–283.
- Dainese M. et al. (+101 auteurs) (2019), « [A global synthesis reveals biodiversity-mediated benefits for crop production](#) », *Science Advances* 5(10), 1–13.
- Daugbjerg C. et Swinbank A. (2008), « Curbing Agricultural Exceptionalism: The EU's Response to External Challenge », *World Economy* 31(5), 631–652.
- Deverre C. et de Sainte Marie C. (2008), « [L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires](#) », *Revue d'Études en Agriculture et Environnement* 89(4), 83–104.
- Dumas B., Gaspard M. et Henry M. (2022), « [PAC 2023-2027: L'éco-régime : c'est quoi ?](#) », *Agricultures et Territoires*, Chambre d'Agriculture Bretagne, 17 janvier 2022.
- Fay S. (2022), « [La guerre en Ukraine remet en question la politique agricole](#) », *France Inter*, 22 mars 2022.
- François P. (2018), « [PAC 2021-2027 : les vrais problèmes sont chez nous](#) », Fondation iFrap.

- Gaillard B., et Lequeux V. (2021), « [La politique européenne de l'environnement](#) », Touteleurope.eu, 29 octobre 2021.
- Haas J. et Rubio E. (2017), « Research for AGRI Committee – Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding », Policy Department for Structural and Cohesion Policies, European Parliament.
- Heyl K., Döring T., Garske B., Stubenrauch J. et Ekardt F. (2021). « [The Common Agricultural Policy beyond 2020 : A critical review in light of global environmental goals](#) », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 30, 95–106.
- HLPE (2020), « [Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030](#) », HLPE report 15, Committee on World Food Security.
- Hubert M.-H. (2012). « [Nourriture contre carburant : Quels sont les éléments du débat ?](#) », *Revue Tiers Monde* 2012/3 (n°211), 35–50.
- IPCC (2013), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1535 pp.
- IPES-Food (2022), [Another perfect storm ?](#) A special report by IPES-Food, May 2022.
- Kuhmonen T. (2018), « Systems view of future of wicked problems to be addressed by the Common Agricultural Policy », *Land Use Policy* 77, 683–695.
- Le Goff J., Tapié V.L., Le Roy Ladurie E., Flan drin J.-L. et Berthe J.-P. (1965), « Révoltes, famines et banditisme », *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 20(6), 1253–1258.
- Lynch J. (2019), « [Agricultural methane and its role as a greenhouse gas](#) », Food Climate Research Network, University of Oxford.
- Magnard A. (2022), « [Guerre Ukraine-Russie : des conséquences sévères pour les engrais](#) », Plein-champ, 01/03/2022.
- Maystadt J.-F., Trinh Tan J.-F., et Breisinger C. (2014), « Does food security matter for transition in Arab countries? », *Food Policy* 46, 106–115.
- Müller A., Prakash A. et Lazutkaite E. (2022), « [An unfolding global hunger crisis?](#) The developed world must share their grain reserves with countries in need instead of producing biofuels and meat! », *TMG Working Paper*.
- Murphy S. (2012), « WTO Rules and Food Reserves », dans Lilliston B., et Ranallo A. (eds.), [Grain Reserves and the Food Price Crisis: Selected Writings from 2008–2012](#). Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Mzoughi, N. et Napoléone C. (2013), « [L'écologisation, une voie pour reconditionner les modèles agricoles et dépasser leur simple évolution incrémentale](#) », *Natures Sciences Sociétés* 2013/2 (Vol. 21), 161–165.
- OCDE (2020), « [COVID-19 and the food and agriculture sector: Issues and policy responses](#) », *Tackling Coronavirus (Covid-19)*, OECD, 29 avril 2020.
- Parlement européen (2021), « [La politique agricole commune en chiffres](#) », Parlement européen, 1er octobre 2021.
- Pörtner L.M., Lambrecht N., Springmann M., Boddisky B.L., Gaupp F., Freund F., Lotze-Campen H. et Gabrysch S. (2022), « [Ukraine : trois solutions durables face à la crise alimentaire](#) », Tribune – Agriculture, *Reporterre - Le quotidien de l'écologie*.
- Sauvage L. (2022), « [Guerre en Ukraine : Où vont les marchés des grains et des huiles ?](#) », Terrenet Média, 22 mars 2022.
- Schiavo M., Le Mouél C., Poux X. et Aubert P.-M. (2021), « [Reaching the Farm to Fork objectives and beyond: Impacts of an agroecological Europe on land use, trade and global food security](#) », *Policybrief* N° 6 July 2021, IDDRI.
- Shafiee-Jood M. et Cai X. (2016), « Reducing food loss and waste to enhance food security and environmental sustainability », *Environmental Science & Technology* 50 (16), 8432–8443.
- Skogstad G. (1998), « Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States », *Governance* 11(4), 463–490.
- Swinnen J. (ed.) (2015), [The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm](#), Rowman & Littlefield International, Ltd.
- Upton J.B., Cissé J.D. et Barrett C.B. (2016), « Food security as resilience: reconciling definition and measurement », *Agricultural Economics* 47 (S1), 135–147.
- Vaitilingom, G., Mouloungui Z., Benoist A., Broust F., Daho T. et Piriou B. (2021), « Vers

- une génération plus « verte » de biodiesels », *OCL–Oilseeds & fats Crops and Lipids* 28(2), 1–11.
- Wallensteen P. (1976), « Scarce Goods as Political Weapons: The Case of Food », *Journal of Peace Research* 13(4), 277–298.
- Wiesmeier M., Hübner R. et Kögel-Knabner I. (2015), « Science of The Total Environment Stagnating crop yields: An overlooked risk for the carbon balance of agricultural soils? » *Science of The Total Environment* 536, 1045–1051.
- Würdemann W., Meijerink G.W. et van Dorp M. (2012), « Strategic food grain reserves », in : Ben Lilliston and Andrew Ranallo (eds.) *Grain Reserves and the Food Price Crisis*. IATP.
- Zhang D.D., Brecke P., Lee H.F., He Y.Q. et Zhang J. (2007), « Global climate change, war, and population decline in recent human history », *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104(49), 19214–19219, USA.

La nouvelle gouvernance économique européenne et ses implications sur les politiques du marché du travail

Isabelle Terraz* et Isabella Van der Laan†

Depuis la crise des finances publiques, les instances européennes disposent de pouvoir accrus sur les politiques d'emploi menées par les États membres. Après avoir expliqué la genèse de ce changement qui a été qualifié de « nouvelle gouvernance économique », nous passons en revue le type de politiques d'emploi préconisées par les instances européennes. Employabilité, activation des chômeurs et décentralisation des négociations sont parmi les thématiques récurrentes des instances européennes. En ce qui concerne le dernier point, l'OCDE a révisé ses préconisations du fait de manque de preuves empiriques tandis que l'Europe continue à promouvoir ce mode d'organisation des négociations collectives.

Codes JEL : J08, O52.

Mots-clefs : Gouvernance économique européenne, politiques de l'emploi, décentralisation des négociations collectives.

Jacques Delors qualifiait l'Union Européenne d'Objet Politique Non Identifié (OPNI). Cette qualification souligne toute la complexité du processus d'intégration européenne, qui implique une double intervention à la fois de la part de l'UE et des États membres tout en combinant la négociation entre les États et le fonctionnement des institutions communes. Le Traité de Lisbonne (2007) avait clarifié la répartition des compétences entre les différentes parties pour distinguer les compétences exclusives de l'UE, celles relevant uniquement des États membres et, enfin, les compétences dites « partagées¹ ». La crise financière (2008-2009) et surtout la crise de la dette souveraine (2013) ont rebattu les cartes et modifié de façon non marginale le mode de gouvernance² en vigueur. On a alors parlé de « nouvelle gouvernance écono-

mique européenne » pour illustrer ce changement (Degryse 2012).

Cet article vise d'abord à expliciter concrètement la mise en place de cette « nouvelle gouvernance ». Nous nous attacherons ensuite à analyser les implications de ce nouveau mode de gouvernance sur les mesures préconisées par les instances européennes dans le domaine des politiques de l'emploi. En vertu du principe de subsidiarité, ces politiques relèvent normalement de la compétence des États membres. Enfin, il mettra l'accent sur les mesures préconisées pour la France.

1. L'émergence de la 'nouvelle gouvernance économique européenne'

A la fin du vingtième siècle, les pays de l'UE ont connu une période de stabilité économique apparente³. Dès lors, la crise de la dette souveraine (2009-2013) qui a fortement secoué la

¹ On parle de compétence partagée lorsque l'UE et les États membres peuvent légiférer ou adopter des actes juridiquement contraignants.

² Selon le livre Blanc de la Commission européenne, la gouvernance est définie comme « la capacité des sociétés à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus et de corps sociaux comme outil de contrôle démocratique, de participation à la prise de décision et de responsabilité collective » (Commission européenne 2001, p. 3).

³ Dans de nombreux pays européens, les taux de croissance du PIB étaient élevés, le chômage en baisse. Cependant, pendant cette même période, les déséquilibres extérieurs de certains pays se creusaient et leur dette augmentait.

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, e-mail : terraz@unistra.fr. † Master MPE, Université de Strasbourg. Nos remerciements vont à Lysandre Aubertin qui nous a grandement aidés dans la réalisation de ce travail. Nous remercions également les deux rapporteurs qui nous ont apporté des conseils précieux.

zone euro a constitué un choc important. Des pays comme la Grèce, l'Irlande, le Portugal, Chypre ou l'Espagne, ont été contraints de solliciter des aides financières extérieures, et l'UE s'est vue dans l'obligation de mettre en place de nouveaux mécanismes de régulation économique. De nombreux chercheurs ont interprété la crise de la zone euro comme la conséquence d'une union monétaire inaboutie (Benassy-Quéré et al. 2016 par exemple). Les instances européennes, en revanche, l'ont analysée comme l'illustration d'une incapacité des pays membres à se réguler eux-mêmes. Ils y ont répondu en mettant en place une surveillance verticale accrue.

Afin de mieux comprendre les changements opérés, il convient de rappeler que, depuis la création de la zone euro (1999), les États membres ont délégué la responsabilité de la politique monétaire à la Banque Centrale Européenne (BCE). Ainsi, un pays membre de la zone peut s'endetter dans une monnaie qu'il ne peut créer. Afin d'empêcher un pays de pratiquer une politique budgétaire insoutenable, des règles de 'no bail-out' et de 'non monétisation du déficit' ainsi que le Pacte de Stabilité et de Croissance ont été adoptés. En conséquence de ces règles, un pays en déficit qui perd la confiance des créanciers peut éprouver des difficultés à emprunter, être exclu des marchés financiers, voire se trouver en défaut de paiement.

Lorsque la situation s'est présentée en 2010, un fonds européen de stabilité financière (FESF) a été créé dans l'urgence. En 2012, il a été remplacé par un mécanisme juridique plus abouti qui est le Mécanisme européen de stabilité (MES). Ces fonds ont pour objectif d'apporter des financements aux pays en difficulté, ceux-ci étant garantis par la Commission européenne grâce au budget de l'UE.

Le président du MES va s'appuyer sur des évaluations de la Commission européenne et de la BCE pour chiffrer l'aide accordée. Ensuite la Commission européenne et la BCE établiront les conditions d'accès à ces aides. Les principales conditions d'octroi de l'aide financière sont : la ratification du Traité sur la Stabilité, la Coopération, et la Gouvernance (TSCG); la mise en place d'un programme d'ajustement macroéconomique; et l'obligation de continuer à respecter les conditions d'éligibilité établies.

Ainsi, l'aide financière se trouve conditionnée, notamment, à des programmes d'ajustement qui peuvent conduire à l'adoption de réformes dans des domaines qui relèvent de la politique natio-

nale (salaire minimum, règles concernant les négociations collectives, etc.). Dans ce cadre, les pays signent un *Memorandum of Understanding* (MoU par la suite) qui stipule de façon détaillée des réformes précises à mettre en œuvre.

Pour les pays qui n'ont pas été contraints de solliciter une aide extérieure, la situation a quand même évolué dans la mesure où les Sommets de la zone Euro de 2010 et 2012 ont établi de nouvelles règles. Ces règles de surveillance accrues (Annexe 1), appelées 'Six Pack' (2011) et 'Two Pack' (2013) ont été mises en œuvre dans le cadre du 'Semestre européen' qui vise à coordonner des politiques économiques, budgétaires, sociales et du travail entre les pays de l'UE. Ces règles visent d'abord à renforcer le processus de surveillance budgétaire dans la zone euro. Mais ces règles autorisent également les instances européennes à pénaliser financièrement des pays concernés par des procédures de déficit excessif (PDE) ou des procédures de déséquilibre macroéconomique (PDM) et qui ne respecteraient pas les recommandations de politique économique faites par l'UE.

Plus précisément, des échanges ont lieu entre la Commission et les pays membres sur les réformes à mettre en œuvre dans le cadre du Semestre européen. Lors des prévisions économiques de printemps, la Commission propose des recommandations par pays qui seront ensuite approuvées par le Conseil. Ces propositions intègrent des dispositions notamment relatives aux procédures de déficit excessif, de déséquilibre macroéconomique et des propositions de réformes visant à atteindre les objectifs Europe 2020⁴. Là encore, ces recommandations sont en lien avec des politiques qui, avant les réformes issues de la crise des dettes souveraines, étaient du ressort des pays membres. Dans le cadre de ces nouveaux dispositifs, la Commission se trouve donc dotée de nouvelles prérogatives permettant de sanctionner financièrement des pays qui ne suivraient pas les recommandations qui leur ont été faites. Ces nouvelles prérogatives qui autorisent théoriquement les sanctions à l'encontre des États membres constituent une « révolution silencieuse », selon les termes de l'ancien président de la Commission européenne, José Manuel Barroso (ANSA 2010, cité par Jordan, Maccarrone et Erne 2020).

⁴ Europe 2020 est la stratégie de l'Union européenne pour l'emploi et la croissance. Définie en 2010, elle a précisé cinq grands objectifs à atteindre en termes d'emploi, de recherche et développement, de climat et d'énergie, d'éducation, ainsi que d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté.

Au final, depuis la crise des dettes souveraines, « la nouvelle gouvernance économique européenne » (Erne 2015, Jabko 2019) introduit un mode de régulation accrue des instances européennes vis-à-vis de leurs pays membres.

Schulten et Müller (2012), identifiait, pour sa part, trois tendances centrales dans l'évolution des politiques européennes directement suite à la crise des dettes souveraines : la première implique la mise en place des politiques d'austérité et des réformes structurelles. La deuxième tendance concerne un système dans lequel le niveau européen détermine de plus en plus directement les politiques menées au niveau national, tandis que la troisième tendance traduit indirectement « *le renforcement des organes exécutifs (Commission européenne et ministères financiers nationaux représentés au Conseil ECOFIN ou Conseil de direction du Mécanisme européen de stabilité (MES)) vis-à-vis -à-vis des arènes de l'action parlementaire aux niveaux européen et national (...)* » (Oberndorfer 2015).

Depuis la crise du COVID (2020), un plan de relance conséquent⁵ a été mis en œuvre et s'inscrit en rupture avec les politiques d'austérité mises en œuvre pendant la crise des dettes souveraines. En revanche, les instances européennes continuent à promouvoir certaines politiques structurelles et, plus particulièrement des politiques relatives au fonctionnement du marché du travail. Nous nous intéresserons plus particulièrement à ces dernières dans la mesure où les MoU et les procédures introduites dans le cadre du « 6 Pack » et du « 2 Pack » ont modifié le pouvoir d'action de l'UE.

2. Les instruments de coordination des politiques du marché du travail

Les politiques du marché du travail relèvent théoriquement de la responsabilité des pays membres en vertu du principe de subsidiarité. Depuis 1997 et la mise en place de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), l'UE cherche à promouvoir de bonnes pratiques autour de quatre piliers : employabilité, esprit d'entreprise, adaptabilité et égalité des chances. A l'époque, l'approche de l'UE est purement incitative et recommande aux pays d'accroître la flexibilité, l'employabilité, favoriser l'activation ou d'alléger le coût du travail. A l'époque, cette orientation vise à faire baisser le chômage, analysé

⁵ En juillet 2020, un plan de relance de 750 milliards d'euros (Next Generation EU) a été adopté pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid 19.

comme étant de nature structurelle. Le modèle à suivre semble correspondre à celui des Etats-Unis (Fitoussi et al. 2000), dans une logique que ces auteurs qualifient de « one best way ». Selon ces derniers, différentes configurations de politiques du marché du travail peuvent mener à un faible taux de chômage tandis que les instances européennes, au travers de leurs recommandations, semblent en privilégier un seul type.

2.1 Préconisations pour les pays ayant signé des MoU

Nous allons nous intéresser dans un premier temps aux pays sous assistance financière, ayant signé des MoU. Dans ces derniers, des réformes spécifiques relatives au marché du travail sont précisées.

Les réformes demandées relèvent des thématiques présentes dans la SEE. On peut citer, par exemple, la nécessité de faciliter les licenciements en Grèce en 2010, d'assouplir les horaires de travail et le recours aux heures supplémentaires (Portugal 2011 et 2012), de lutter contre la segmentation du marché du travail⁶ (Portugal, 2012), ou encore, de veiller à accroître les politiques d'activation (Irlande 2012).

Plus précisément, en matière de négociations collectives, la position prise dans la SEE (1997) était de favoriser la décentralisation des négociations collectives, et donc les négociations d'entreprise, dans la logique de mieux aligner l'évolution des salaires sur la productivité. Un examen des éléments des MoU qui relèvent du champ de la négociation collective montre que cette thématique reste d'actualité.

En Grèce, les recommandations visent à limiter le rôle de la négociation sectorielle et à favoriser la négociation d'entreprise. Pour y parvenir, il est demandé au gouvernement d'inverser le principe de faveur et d'avoir une négociation d'entreprise qui puisse primer sur l'accord de branche⁷ (décembre 2010). Dans le même esprit, il lui est demandé de supprimer l'extension des

⁶ Une législation trop stricte par rapport aux licenciements des contrats à durée indéterminée est jugée responsable par les instances européennes de la segmentation du marché du travail, soit l'idée que deux marchés du travail distincts se développent.

⁷ Un accord de branche est une convention collective qui s'applique à l'ensemble d'une branche professionnelle. Si la négociation d'entreprise prime sur l'accord de branche, cela signifie concrètement que l'accord d'entreprise peut conclure des dispositions qui sont moins favorables au salarié que l'accord de branche.

accords de branche⁸. Deux lois (2011 et 2012) vont aller dans ce sens et disposer également que les accords peuvent être signés par des « associations de personnes » et non plus uniquement par les syndicats. En 2018, la question de la représentativité des accords de branche est également évoquée dans le MoU⁹.

Dans l'esprit, les recommandations sont assez similaires au Portugal. Il est demandé à ce pays de limiter l'extension des accords sectoriels (2011) et la durée de vie des accords. En effet, si un nouvel accord n'est pas conclu, l'ancien n'expirait pas forcément. La problématique de ce qui est appelé la survie des accords va à nouveau être évoquée en 2013. Différentes lois vont ainsi être adoptées dans ce pays pour aller dans ce sens (2012, 2014, 2017). De plus, une loi de 2012 va inverser le principe de faveur dans certains domaines.

Concernant l'Irlande, on ne trouve pas de recommandations très spécifiques du Conseil sur les négociations collectives dans la mesure où, avec l'abandon des pactes nationaux en 2009, les négociations ont essentiellement lieu au niveau de l'entreprise. Quelques conventions sectorielles existent, mais beaucoup ne concernent pas les salaires. Il va néanmoins être demandé à l'Irlande de revoir ce dispositif des négociations sectorielles. Une loi de 2012 va ainsi permettre aux entreprises en difficulté de ne pas appliquer les dispositions.

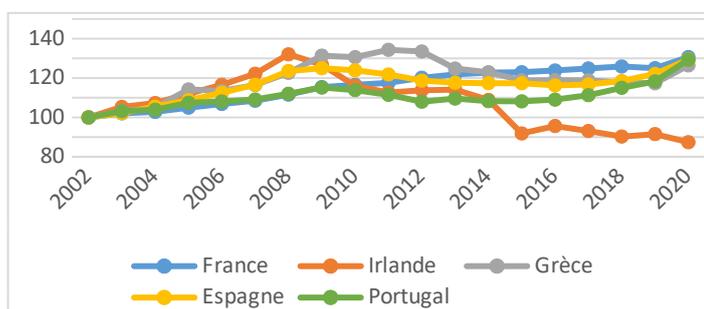
Les recommandations concernant l'Espagne portent essentiellement sur le secteur bancaire tandis que peu d'éléments apparaissent sur le marché du travail. Des lois de 2011 et 2012 vont néanmoins donner un rôle accru aux négociations d'entreprise avec, notamment, l'inversion du principe de faveur. Les entreprises en difficultés financières ne sont pas tenues, non plus, d'appliquer certains accords.

A travers les MoU, la Commission européenne a nettement incité les pays à favoriser les négociations d'entreprise. L'objectif affiché étant de mieux aligner les salaires sur la productivité afin de garantir la compétitivité et de bonnes performances sur le marché du travail. Mais dans un contexte de récession importante et donc, de

hausse du chômage conjoncturel, il est surprenant de constater que l'UE réitère des préconisations de politique qui visent plutôt à faire baisser le chômage structurel.

Il est vrai que les coûts salariaux unitaires¹⁰ de ces pays avaient augmenté à un rythme élevé depuis l'adoption de l'euro (graphique 1). Depuis la crise de la dette, ils ont globalement baissé à partir de 2009¹¹. Cette baisse intervient assez tôt en Irlande et elle est particulièrement marquée.

Graphique 1 : Evolution des coûts salariaux unitaires (base 100 en 2002)



Source: données Eurostat.

Au final, les pays ayant signé des MoU se sont trouvés dans la nécessité de mener des politiques budgétaires d'austérité mais également des politiques structurelles du marché du travail dans une logique de réduction des coûts salariaux et donc de dévaluation interne¹². Certains ont connu des hausses du chômage et de la pauvreté spectaculaires. Pour reprendre l'exemple de la Grèce, le taux de chômage est monté à 27,8 % en 2013. Le taux de pauvreté monétaire dans ce pays qui était de 16 % en 2009 est passé à 42,4 % en 2016¹³. L'Irlande a connu également une augmentation conséquente de cet indicateur (9,9 % en 2009 à 18,2 % en 2012). Au

⁸ Un accord de branche est étendu s'il s'applique à des entreprises de la branche d'activité même si elles ne font pas partie de l'organisation ayant signé l'accord.

⁹ Le taux de couverture des négociations collectives a diminué de façon drastique en Grèce : il est passé de 70 % en 2009 à 10 % en 2017.

¹⁰ Le coût salarial unitaire est le ratio du coût horaire de la main d'œuvre et de la productivité horaire. Une évolution à la hausse peut s'interpréter comme une détérioration de la compétitivité.

¹¹ La baisse est manifeste à partir de 2012 en Grèce. Depuis 2015, ces coûts salariaux sont en hausse en Espagne et au Portugal.

¹² On parle de dévaluation interne lorsque le pays cherche à gagner en compétitivité en jouant sur les prix relatifs (et donc sur le taux de change réel plutôt que le taux de change nominal). Pour y parvenir, les pays peuvent notamment réduire les coûts salariaux ou alléger la fiscalité.

¹³ Nous avons retenu le taux de pauvreté ancré dans le temps (2005) fournit par l'OCDE. Le seuil de pauvreté est de 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux.

Portugal, la hausse est également patente (15 % en 2009 à 20,4 % en 2014).

2.2 Recommandations pour la France

Des recommandations spécifiques au marché du travail ont également été faites pour la France. Concernant sa situation, elle entre dans une procédure de déficit excessif en 2009 et en sort en 2018 (le déficit est de 2,6 % en 2017)¹⁴. Au cours de ces dix dernières années, le pays connaît des déséquilibres macroéconomiques mais ne rentre pas dans une procédure de déséquilibre macroéconomique, qui, comme la procédure de déficit excessif, pourrait entraîner des sanctions financières.

Au cours de la période étudiée (2009-2019), la France se distingue par un taux de chômage plutôt élevé de 8,4 % en 2019 (contre 6,8 % dans l'UE-27 et 7,6 % dans la zone euro), un coût horaire du travail de 35,8€ en 2018 (27,4€ en moyenne européenne et 30,6€ pour la zone euro) et un salaire minimum dans la moyenne haute de l'UE¹⁵.

Dans la lignée des politiques préconisées dans la SEE, on retrouve pour la France les thématiques précédemment mentionnées : coût du travail ; accompagnement des chômeurs ; flexibilisation du marché du travail et lutte contre la segmentation du marché du travail.

Au titre du coût du travail, par exemple, les recommandations visant à contrôler la hausse du salaire minimum sont récurrentes sur la période, et la question de la pertinence des règles de revalorisation françaises¹⁶ est régulièrement posée. On va retrouver des inquiétudes des instances européennes par rapport aux procédures de licenciement au motif que des règles trop strictes sur les licenciements des CDI pourraient réduire l'embauche sur ce type de contrat et favoriser la segmentation du marché du travail. Ces arguments seront entendus par les gouvernements en place car plusieurs lois (loi de 2013, loi « El Khomri » de 2016, et ordonnances Macron de 2017) vont alléger les règles existantes.

Toujours en matière de coût du travail, les instances européennes approuvent également les dispositifs d'allègements de charges mis en place par les gouvernements successifs : CICE (créé en 2013) ; Pacte de responsabilité et de solidarité (2013) ; et transformation du CICE en allègements de charges (2019).

Les bilans effectués par les instances européennes sur l'accompagnement des chômeurs et les freins pesant sur le développement des PME sont plus mitigés.

En ce qui concerne les autres thèmes, on trouve peu de recommandations ayant trait à l'organisation des négociations collectives. En 2015, cependant, il est spécifié qu'il faudrait « réformer, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le processus de formation des salaires pour que ceux-ci évoluent au même rythme que la productivité » (Oberndorfer, 2015). La même année, il est fait mention de la nécessité de « faciliter, aux niveaux des entreprises et des branches, les dérogations aux dispositions juridiques générales, notamment en ce qui concerne l'organisation du temps de travail » (Conseil de l'Union Européenne, 2015).

Les lois françaises vont être modifiées dans ce sens. Il y eut d'abord la loi Rebsamen (2015) pour favoriser la négociation d'entreprise, puis la loi Travail (ou loi El Khomri, 2016), qui ouvre la possibilité de déroger à l'accord de branche sur certains thèmes¹⁷. Enfin les ordonnances Macron de 2017, qui continuent à accroître le rôle de la négociation d'entreprise. Par exemple, les ordonnances Macron facilitent la signature d'accords dans les entreprises de plus petite taille en ouvrant la possibilité à un accord d'être signé par les deux-tiers des salariés (pour les moins de 20 salariés) ou par le Comité Social et Economique (CSE) pour les entreprises entre 20 et 50 salariés. Ces réformes ont donc nettement favorisé le rôle de la négociation d'entreprise.

Conclusion

Depuis la crise des dettes souveraines, les instances européennes disposent d'un pouvoir de régulation accru sur les politiques nationales mises en œuvre par les Etats membres et, notamment, celles relatives au marché du travail.

¹⁴ Il est donc inférieur à 3 % qui représente la limite de déficit autorisée.

¹⁵ Le salaire minimum français s'élève à 48,2 % des gains moyens mensuels bruts des salariés. Au niveau européen, cette moyenne est de 45 %.

¹⁶ Le SMIC est revalorisé automatiquement en fonction de l'inflation et des gains de productivité. Il peut également faire l'objet d'un « coup de pouce » du gouvernement. Au cours de la période étudiée, cela a été le cas uniquement en 2012.

¹⁷ Il existe des thèmes de négociation pour lesquels l'accord d'entreprise ne peut être moins favorable, à savoir : salaires minima ; classifications ; protection complémentaire ; égalité professionnelle ; fonds de formation ; pénibilité.

Avant cette date, elles pouvaient déjà préconiser des politiques particulières dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) mais celles-ci n'étaient qu'incitatives. Dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique, le pouvoir d'action des instances européennes a été modifié.

Ces recommandations sont-elles appropriées ? La conjonction des politiques conjoncturelles d'austérité et de politiques structurelles a, dans les pays sous assistance financière, contribué à la hausse du chômage et de la pauvreté. Depuis, les instances européennes ont mis en place un socle européen des droits sociaux en 2017 afin de réintroduire une dimension sociale à la construction européenne. Même si ce socle n'est pas juridiquement contraignant, il fixe un cadre et des objectifs en matière sociale. Par ailleurs, en matière de politique conjoncturelle, un plan de relance conséquent a vu le jour en 2020 afin de lutter contre la crise économique créée par la pandémie (Ladi et Tsahouras 2020). Toutes les erreurs du passé n'ont pas été réitérées.

Concernant le type de politique structurelle préconisée par les instances européennes, on peut s'interroger sur leur pertinence. Accroître la flexibilité, l'employabilité, favoriser l'activation, alléger le coût du travail et décentraliser les négociations collectives constituent les politiques recommandées à des États membres aux structures économiques et sociales très disparates. Si l'on reprend plus précisément ce dernier point, l'OCDE a révisé sa stratégie à partir des années 2000 (Perspectives de l'emploi, 2004; 2006) sur le niveau des négociations collectives. Plus récemment, on peut lire dans les Perspectives de l'emploi de l'OCDE que le « consensus sur l'avantage de la décentralisation sur les autres modes d'organisation n'est pas manifeste » (OCDE 2019). L'institution soulignera notamment que les modèles inclusifs, caractérisés par un fort taux de couverture et des négociations centralisées et coordonnées, sont tout aussi efficaces que des modèles décentralisés (Aidt et Tzannatos 2008, OECD 2006, Traxler and Brandl 2012). Pour sa part, l'UE continue à promouvoir un mode de négociation dont la pertinence a été questionnée par la littérature récente. Cela apparaît d'autant plus préoccupant que le rôle de l'UE s'est fortement accru depuis la crise de la dette.

Références bibliographiques

- Aidt, T. et Z. Tzannatos (2008), « Trade Unions, Collective Bargaining and Macroeconomic Performance: A Review », *Industrial Relations Journal*, 39 (4), 258–295.
- ANSA (2010), «Barroso, Stiamo facendo rivoluzione silenziosa », Fiesole.
- Bénassy-Quéré, A., Ragot, X. et G. Wolff (2016), « Quelle union budgétaire pour la zone euro », Note du CAE No. 29.
- Degryse, C. (2012), « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 21482149(23), 5–82.
- Erne, R. (2015), « A supranational regime that nationalizes social conflict », *Labor History*, 56(3), 345–368.
- Fitoussi, J.P., Passet, O. et J.J Freyssinet (2000), « Chômage : les réussites en Europe », Les rapports du Conseil d'Analyse Economique, Paris, la documentation française.
- Jabko, N. (2019), « Contested governance: the new repertoire of the Eurozone crisis », *Governance*, 32(3), 493–509.
- Jordan, J., Maccarrone, V. et R. Erne (2020), Towards a socialization of the EU's new economic governance regime? EU labour policy interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009-2019), *British Journal of Industrial Relations*, 59 (1), 191–213.
- Ladi, S. et D. Tsahouras (2020), « EU economic governance and COVID-19 : policy learning and windows of opportunity », *Journal of European Integration*, 42(8), 1041–1056.
- Oberndorfer, L. (2015), « From new constitutionalism to authoritarian constitutionalism: New Economic Governance and the state of European democracy » in *Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures* Jäger, J., et Springler, E. (eds.), Routledge.
- OECD (2006), « Reassessing the role of policies and institutions for labour market performance: a quantitative analysis ». In *OECD Employment Outlook 2006*. Paris: OECD Publishing, pp. 207–23.
- OECD, (2019), *Negotiating Our Way Up. Collective Bargaining in a Changing World of Work*. Paris: OECD.
- Schulten, T. et T. Müller (2012), « A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining », *Social Developments in the European Union*, 181–213.
- Traxler, F. et B. Brandl (2012), « Collective bargaining, inter-sectoral heterogeneity and competitiveness : a cross-national comparison of

- macroeconomic performance », *British Journal of Industrial Relations*, 50(1), 73–98.
- Conseil de l'Union Européenne (2015), « [Recommandation du conseil \(2015/C 272/14\)](#) ». Journal Officiel de l'Union européenne du 14 juillet 2015.
- Livre Blanc de la commission européenne (2001), « [Gouvernance européenne – Un livre blanc](#) » Journal Officiel de l'Union européenne C 287 du 12.10.2001.

Annexes

Annexe 1 : Les règlements du Six Pack

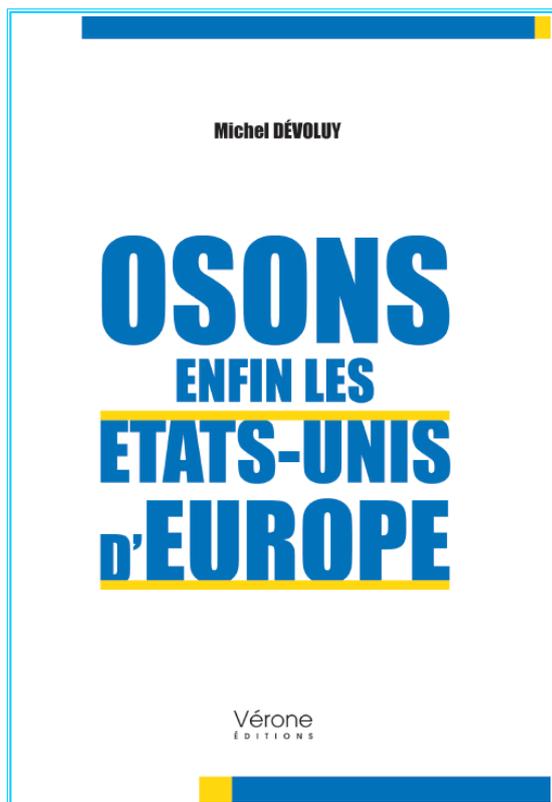
3 règlements pour le renforcement du PSC	
Règlement 1173/2011	relatif à la mise en œuvre de la surveillance budgétaire
Règlement 1175/2011	relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires et de la coordination des politiques économiques
Règlement 1174/2011	relatif à l'accélération des procédures concernant les déficits excessifs
3 règlements pour d'autres sujets	
Règlement 1174/2011	relatif aux mesures concrètes contre les déséquilibres macroéconomiques excessifs
Règlement 1176/2011	relatif à la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs
Directive 2011/85/UE	relative aux exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

Annexe 2 : Les règlements du Two Pack

Règlement UE 472/2013 du PE et de la CE du 21 mai 2013	Renforcer la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou menaçant de connaître de graves difficultés en ce qui concerne leur stabilité financière dans la zone euro.
Règlement UE 473/2013 du PE et de la CE du 21 mai 2010	Établir des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et corriger le déficit excessif des États membres de la zone euro/

Osons enfin les États-Unis d'Europe

Michel Dévoluy*



Un court essai publié par Michel Dévoluy en mai 2019 (éditions Véronne) défend la nécessité d'aller avec détermination vers les États-Unis d'Europe pour la zone euro. Nous reprenons ici le texte de la 4^e de couverture. Inachevée et privée de souveraineté politique, l'Union

européenne est dans l'incapacité de déployer ses forces au bénéfice de ses citoyens et de ses États membres. Or, l'Union possède la bonne dimension pour se défendre contre la mondialisation débridée et répondre aux grands défis contemporains. L'urgence appelle les États-Unis d'Europe.

Ce livre prend acte des apports de l'Union, mais il critique son architecture institutionnelle et sa doctrine économique trop libérale. Il combat les dangereuses chimères des replis nationaux et démontre le besoin d'une Europe résolument fédérale pour la zone euro. L'auteur nous invite à regarder l'avenir en face, en pensant aux générations futures. Seuls les États-Unis d'Europe offriront aux Européens du XXI^e siècle un espace politique autonome, puissant, respecté et protecteur. L'identité européenne viendra alors s'ajouter aux identités nationales.

Essai (broché) paru chez Éditions Véronne le 1^{er} mai 2019, grand format, 68 pages.

ISBN : 979-10-284-0851-0

Prix : 11 euros

* Professeur Honoraire à l'Université de Strasbourg, France.

Institutions budgétaires indépendantes dans l'UE : présentations et perspectives futures

Théo Metz*

Le 5 septembre 2022, le FMI (Arnold et al. 2022) a proposé une nouvelle réforme du cadre budgétaire de l'Union européenne en accordant plus de pouvoir aux institutions et aux règles budgétaires. Dans celle-ci, les institutions budgétaires indépendantes nationales ont un rôle accru dans le contrôle et l'évaluation des plans budgétaires nationaux menés par les gouvernements. Cette note revient dans un premier temps sur la création de ces institutions budgétaires indépendantes au sein de l'Union européenne, et porte ensuite un regard sur le potentiel rôle que ces institutions peuvent jouer dans le futur en s'appuyant sur une comparaison avec les banques centrales indépendantes.

Codes JEL : E62, H61, H68.

Mots-clefs : Institutions budgétaires indépendantes, politique budgétaire, Union européenne.

La crise de la Covid-19 a eu pour effet d'amplifier le processus de révision de la gouvernance économique européenne de la Commission européenne lancée le 5 février 2020. En effet, les crises de 2010 et 2020 ont mis à mal la discipline budgétaire au sein de l'Union européenne (UE) faisant passer le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) pour un ensemble de règles budgétaires obsolète et qui n'est plus en adéquation avec les réalités économiques de certains pays de l'Union. Face à ces dérives budgétaires, la Commission européenne a lancé un débat sur une possible réforme de ses règles budgétaires pour voir comment le cadre budgétaire européen peut i) assurer une soutenabilité de long terme des finances publiques, ii) réduire les déséquilibres macroéconomiques, iii) favoriser une meilleure surveillance, iv) améliorer la transparence budgétaire, v) garantir une efficacité de la mise en place des politiques budgétaires ou encore vi) concilier l'agenda de la zone euro et de l'UE. Les principaux arguments en faveur d'une réforme sont que premièrement, les règles ont été très peu respectées durant la première décennie des années 2000 où la conjoncture était favorable à une recrudescence des niveaux de dettes publiques. Autrement dit, les politiques budgétaires discrétionnaires des États membres étaient trop pro-cycliques (Larch, Orseau et van der Wielen 2021). Deuxièmement, nous pou-

vons avancer l'idée qu'elles souffrent d'un problème de mesure d'indicateurs non observés (Darvas, Martin et Ragot 2018). Enfin, ces règles ne sont pas assez dissuasives car les sanctions sont compliquées à mettre en place et pèseraient encore plus lourd sur le pays en difficultés. Certains pays ont alors commencé à mettre en place des institutions budgétaires indépendantes (IBI ou *Independent Fiscal Institutions, IFI*) pour mieux contrôler leurs finances publiques avec de meilleures prévisions non biaisées afin de redonner confiance aux marchés financiers concernant la politique budgétaire menée par l'État membre.

Cette contribution vise donc dans un premier temps à présenter ces institutions, leurs mandats et raisons de leur apparition. Dans un deuxième temps nous ferons le parallèle avec les banques centrales indépendantes avant de terminer sur leur possible rôle dans le futur cadre budgétaire européen.

1. Présentation des institutions budgétaires indépendantes de l'UE

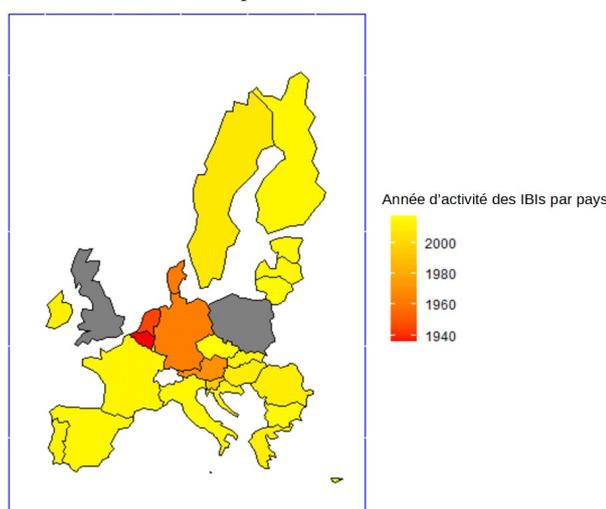
Les institutions budgétaires indépendantes sont des comités composés d'experts contribuant à promouvoir une politique budgétaire saine, des finances publiques soutenables et l'amélioration de la transparence budgétaire. Leur rôle est de

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA. E-mail : theo.metz@unistra.

renforcer l'engagement des gouvernements dans la mise en place de politique budgétaire en évaluant les prévisions budgétaires des États ou en fournissant eux-mêmes des prévisions macroéconomiques pour les réaliser. Selon le réseau européen de ces institutions (*The network of EU IFIs*¹), on dénombre trente-et-une institutions budgétaires indépendantes au sein de l'UE réparties dans vingt-six pays de l'Union (voir table 1).²

La particularité de ces entités européennes réside dans le fait qu'elles sont très récentes. En effet, 70 % d'entre elles ont été établies après la grande crise financière de 2008 (voir figure 1). Les plus vieilles institutions datent de 1936 pour le Haut conseil des finances en Belgique et de 1946 pour le Bureau d'Analyse des politiques

Figure 1 : Année d'activité des institutions budgétaires indépendantes de l'UE



Source : Réseau des institutions budgétaires indépendantes de l'UE.

économiques des Pays-Bas. La majorité des institutions ont été mises en place en réponse aux crises financière de 2008 et de l'euro en 2010 afin d'apporter plus de crédibilité aux finances publiques qui se sont détériorées avec la hausse des ratios de dette publique sur le produit intérieur brut (PIB). C'est pour cette raison que George Kopits les appelle les « bébés de la crise » (Kopits 2013).

¹Réseau créé en 2013 sur l'initiative du comité slovaque ou les IBIs de l'UE coopèrent, s'échangent des informations... Deux groupes de travail (portant sur les cadres budgétaires de moyen terme et sur l'utilisation de l'output gap) y ont notamment été constitués sur la base d'une participation volontaire.

²L'institution indépendante polonaise n'est pas considérée comme telle par ses relations trop étroites avec le gouvernement.

En effet, l'UE a mis en place en 2011 et 2013 deux paquets pour renforcer le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et la gouvernance budgétaire de l'union. Entré en vigueur en novembre 2011, la directive 2011/85 du *Six Pack* préconise que les règles budgétaires nationales chiffrées doivent être fondées sur des analyses fiables réalisées par des organismes indépendants et que le non-respect engendrerait un coût en termes de perte de réputation pour les gouvernements s'ils ne suivent pas les recommandations de ces institutions. L'article 4 du chapitre 3 de la directive indique également que les États membres doivent produire leurs prévisions macroéconomiques de façon réaliste et qu'ils doivent pouvoir les comparer à celles d'un organisme indépendant. Enfin, l'article 6 du chapitre 4 indique que des organismes indépendants doivent veiller au suivi efficace et en temps réel du respect des règles budgétaires chiffrées. Deux ans plus tard en 2013, le règlement 473/2013 du *Two Pack* préconise donc que des « prévisions macroéconomiques et budgétaires non biaisées soient fournies par des organismes indépendants » et que « le suivi du respect des règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays devrait être assuré par des organismes structurellement indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires de l'État membre, et qui sont fondés sur des dispositions juridiques nationales garantissant un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle et de responsabilité ». Cette indépendance passe notamment par i) une garantie législative ou constitutionnelle de l'État membre, ii) l'accomplissement de ses objectifs sans pression politique ou d'influence externe, iii) la capacité d'être présent sur le débat public, iv) une indépendance des ressources financières et humaines et v) un accès approprié à l'information que les organismes demandent. Ces indicateurs sont l'essence même de la raison de ces institutions et donc ne doivent en aucun cas être violés par un État membre sous peine d'envoyer un mauvais signal à ses voisins et aux marchés financiers en matière de crédibilité de la politique budgétaire. Ces deux paquets ont donc accéléré l'établissement de ces institutions budgétaires indépendantes au sein de l'UE (Beetsma et al. 2019; Debrun et Kinda 2017), mais toutefois, la Commission européenne a bien stipulé que ces organismes doivent être créés dans le respect des cadres législatifs nationaux et en prenant en compte les particularités de chaque pays ce qui a créé beaucoup d'hétérogénéités entre ces derniers.

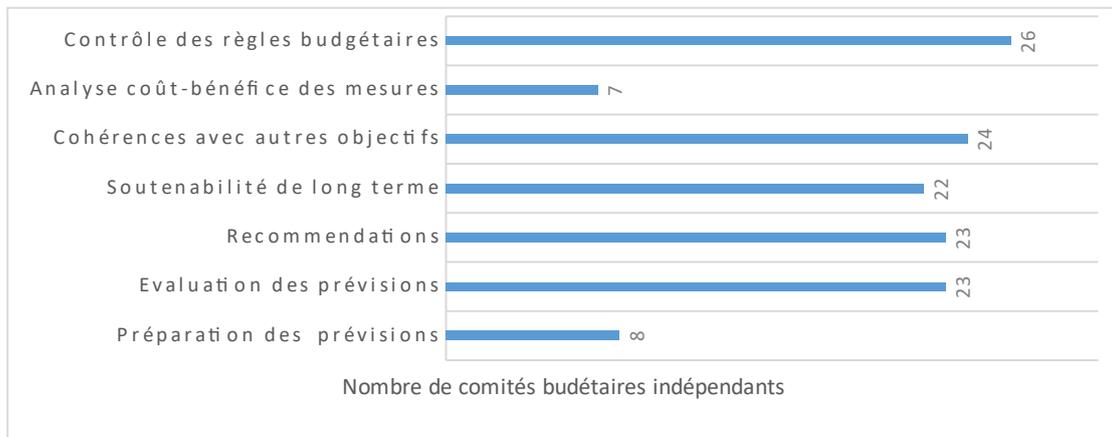
2. Caractéristiques et objectifs à remplir

2.1 Mandat

Les IBIs sont considérées comme une innovation majeure dans la gestion des finances publiques et la mise en place de la politique budgétaire (von Trapp, Lienert et Wehner 2016). Ces dernières doivent être vues comme un complément aux règles budgétaires actuellement en place (Calmfors et Wren-Lewis 2011, Debrun et Kinda 2017). Les missions demandées aux IBIs

taires et macroéconomiques (AUT, BEL, BUL, DAN, HON, P-B, ROU, ESP) et que sept d'entre elles réalisent des analyses coût-bénéfice des mesures mises en place par les gouvernements (GRE, IRL, ITA, P-B, POR, ROU, SLO). La seule institution qui réalise toutes ces missions est le comité budgétaire roumain. Elle est suivie par le comité autrichien, bulgare, danois, espagnole, slovaque et grec qui réalisent six de ces sept missions ex-ante. L'institution qui réalise le moins de missions (deux sur sept : recommandations et surveillance des règles budgétaires) est l'entité indépendante croate. De son

Figure 2 : Tâches allouées aux institutions budgétaires indépendantes de l'UE



Source : Davoodi et al. (2022).

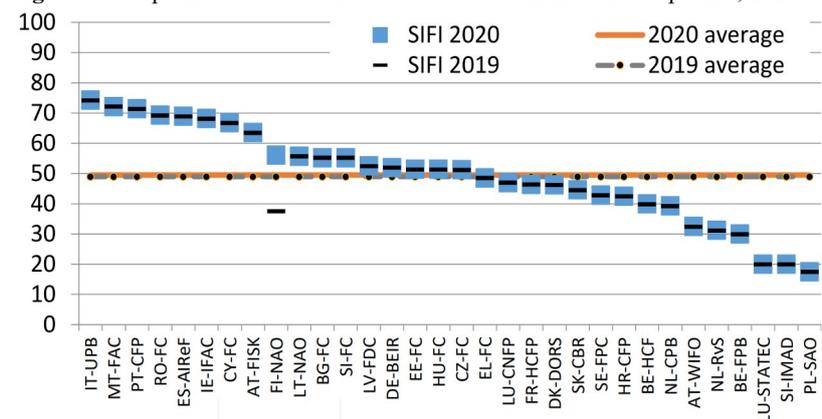
dans l'UE sont globalement d'analyser et d'évaluer la position budgétaire de l'État membre, de fournir des prévisions macroéconomiques non biaisées et de surveiller le respect des règles budgétaires nationales et européennes. Ces objectifs peuvent cependant varier d'une entité à une autre avec certaines qui ont plus de missions dans leur mandat, les rendant plus importantes au niveau national.

Les figures 2 et 4 présentent les caractéristiques principales des IBIs selon le FMI (Davoodi et al. 2022). La figure 2 nous permet tout d'abord de confirmer que les IBIs produisent en majorité des évaluations des prévisions macro-économiques, réalisent la surveillance de la soutenabilité des finances publiques à long terme et surveillent le respect des règles budgétaires.

Nous constatons également que seules huit IBIs préparent elles-mêmes des prévisions budgétaires

côté, le Haut Conseil des Finances Publiques français ne réalise que des recommandations, des évaluations des prévisions faites par le gouvernement et surveille le respect des règles budgétaires nationales et européennes ainsi que la

Figure 3 : Scope Index of Fiscal Institutions de la Commission européenne, 2020



Source : European Commission (2020).

cohérence avec d'autres objectifs nationaux et européens.

L'hétérogénéité des missions des IBIs est aussi calculée via un indice créé par la commission européenne, le *Scope Index for Fiscal Institu-*

tions ou *SIFI*. Cet indice mesure l'étendue des tâches réalisées par une IFI d'un État membre. Cet indice varie entre plus de quatre-vingts pour le comité autrichien et moins de vingt pour le polonais (qui n'est pas réellement une institution budgétaire indépendante).

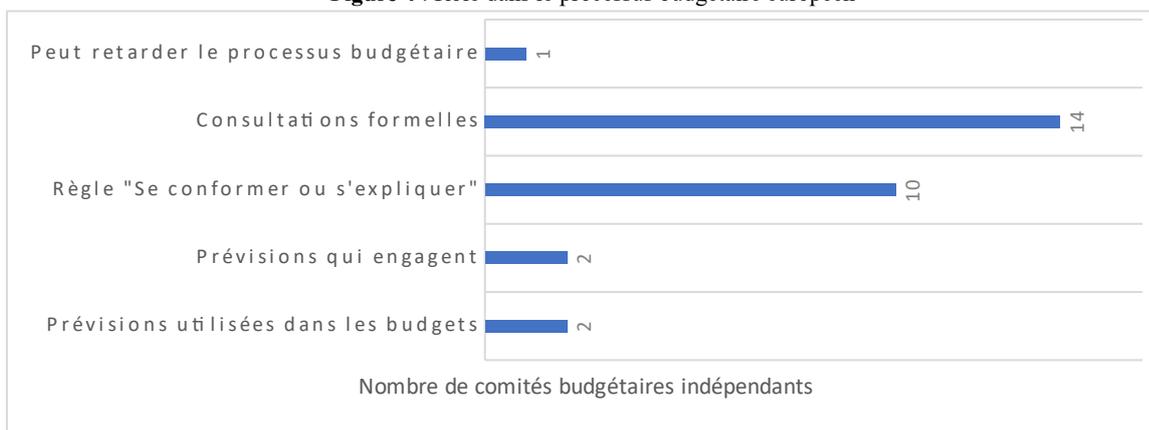
2.2 Processus budgétaire

Au-delà de ce rôle de « chien de garde »³ attribué à ces institutions, elles peuvent également influencer le processus budgétaire de l'État membre comme on le voit sur la figure 4. L'hétérogénéité entre les institutions ressort plus de ce graphique car on constate par exemple que seul deux gouvernements utilisent les prévisions des IBIs pour programmer leur budget. Il s'agit des gouvernements belge et hollandais qui disposent des deux plus anciennes institutions fortement réputées pour leur indépendance et leurs analyses : le Bureau fédéral au plan (*Federal Planning Bureau*, FPB) belge qui date de 1959 et le Bureau d'analyse des politiques économiques (CPB) hollandais datant de 1945 et dont Jan Tinbergen fût le premier directeur. Huit IBIs n'ont pas de rôle dans le processus budgétaire des gouvernements, ce sont les comités tchèque, slovaque, allemand, irlandais, maltais, suédois, grec et danois (alors que ce dernier est l'un qui réalise le plus de mission). Neuf entités sur

prévisions budgétaire et macroéconomiques indépendantes pour élaborer leur budget. C'est à dire qu'il existe une obligation légale ou constitutionnelle d'utiliser les prévisions indépendantes des IBIs mais que les gouvernements peuvent utiliser leurs propres prévisions s'ils justifient publiquement les écarts qui peut y avoir entre les prévisions. Toutes les IBIs ne disposent pas de ce principe et peuvent donc être ignorés par leur gouvernement ce qui remettrait en cause leur crédibilité. C'est notamment ce qu'a souligné la Cours des comptes européennes dans un rapport spécial de 2019 (European Court of Auditors 2019) qui constate que la commission européenne ne dispose pas de ce principe avec le Comité budgétaire européen⁴ (*European Fiscal Board*, EFB) car ce dernier ne surveille pas le budget de la commission mais n'est qu'un organe consultatif indépendant qui vise à coopérer avec les IBIs nationales, ce qui peut poser problème sur la justification de certaines mesures menées par la Commission.

Fasone (2021) a étudié le rôle de la contrainte « s'expliquer ou se conformer » sur les gouvernements irlandais, espagnol et italien, trois entités qui disposent de cette clause dans leur législation. Elle montre notamment que cette clause a très peu été utilisé en Italie et en Irlande (aucune fois même en 2019 et 2020) mais qu'elle a

Figure 4 : Rôle dans le processus budgétaire européen



Source : Davoodi et al. (2022).

vingt-cinq n'ont qu'un rôle dans le processus qui est le plus souvent celui de consultant. Enfin, il est intéressant de noter que dix gouvernements (Belgique, Bulgarie, Croatie, Portugal, Espagne, Lettonie, Slovaquie, Finlande, Estonie et Chypre) sont contraints au principe de « se conformer ou s'expliquer » dans l'utilisation des

permis de renforcer la responsabilité du gouvernement espagnol car c'est l'IBI qui déclenche cette clause quand elle le souhaite. En Italie, c'est le parlement qui décide de déclencher cette clause ou non après un rapport du IPBO. Cet instrument dont dispose l'institution est important pour crédibiliser son action auprès du gou-

³Expression utilisé notamment par Roel Beetsma et Xavier Debrun (2018) dans leur livre.

⁴Comité budgétaire européen associé à la Commission européenne et instauré après le discours des cinq présidents de 2015.

vernement et pour peser sur la réputation de ce dernier s'il ne se plie pas aux recommandations de l'IBI.

On note par ailleurs que seul le comité hongrois peut retarder le processus budgétaire en commentant les propositions, la planification et l'exécution du budget central, l'utilisation des fonds publics et l'état des finances publiques.

2.3 Ressources des institutions budgétaires indépendantes

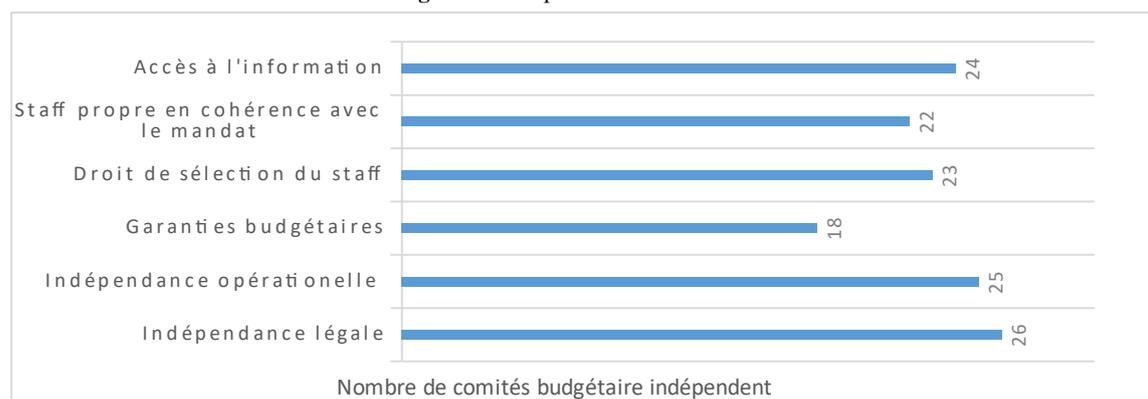
Les IBIs de l'UE diffèrent également en termes de ressources disponibles et d'indépendance. En observant la figure 5, on constate que deux IBIs n'ont pas l'indépendance garantie par la constitution ou la législation. Il s'agit du comité hollandais (CPB), rattaché au ministère des finances publiques, et belge (HCF). Pour ce qui

dispose pas d'accès à l'information de façon législatif mais dispose d'une très bonne relation avec les fournisseurs de données pour s'assurer de les obtenir (von Trapp, Lienert et Wehner 2016).

Enfin, au niveau des ressources financières et humaines dont elles disposent, l'hétérogénéité entre les IBIs est aussi grande. Le budget alloué aux différentes institutions varie entre 82 100 euros pour le comité estonien et plus de 17 millions d'euros attribué au CPB hollandais. Le budget moyen est d'environ 2,2 millions euros selon la base de données de l'OCDE (2021). Le nombre de membres diffère aussi entre 5 à la cours finlandaise et 125 au CPB hollandais avec une médiane de 11 membres.

Cette hétérogénéité montre bien que les IBIs ne sont pas « égales » pour pouvoir remplir leurs

Figure 5 : Indépendance des IBIs



Source : Davoodi et al. (2022).

est du Bureau d'analyse des politiques économiques hollandais, il tient son indépendance grâce à la réputation qu'il a pu acquérir au fil du temps et des analyses qu'il a mené (von Trapp, Lienert et Wehner 2016). Ce n'est pas le cas du Haut Conseil des Finances belge dont le président est le ministre des finances et dont les membres du secrétariat sont rattachés au ministère également. A noter que dans ces deux pays, il existe une autre institution considérée comme une IBI et qui jouit d'une indépendance légale à savoir le Bureau fédéral au plan belge et le Conseil d'État hollandais (*Dutch Council of State*, DCS).

En moyenne, on constate tout de même que les IBIs européennes ont une bonne autonomie et indépendance que ce soit pour nommer ses membres, pour avoir du personnel répondant à leurs missions sur le plan qualitatif et quantitatif ou encore pour ce qui est de l'accès à l'information. Encore une fois, le CPB des Pays-Bas ne

tâches et pourrait remettre en cause leur efficacité au niveau de l'union si certains IBIs sont plus efficace que d'autres (Debrun 2019). En effet, les directives de 2011 et 2013 ont seulement introduites les quelques missions que doivent fournir les IBIs sans imposer de caractéristiques communes et basiques qu'elles doivent avoir. Les États membres sont donc libres de transposer les directives à leur manière dans leur droit national pour créer leur IFI. Il est pourtant important d'harmoniser ces IBIs au sein de l'UE afin qu'elles aient toutes le même poids dans le débat public des États membres, le même impact sur le processus budgétaire et surtout qu'elles apportent la même crédibilité, *in fine*, à la mise en place d'une politique budgétaire saine au sein des États membres. Debrun (2019) souligne également l'importance de coordonner ces institutions au sein de l'UE afin qu'elles renforcent les engagements des États membres concernant les règles budgétaires et l'harmoni-

sation des politiques budgétaires et qu'il y ait moins de confusion entre les instances présentes dans le débat public sur l'adéquation de la politique budgétaire. La coordination se déroulerait ici par un échange d'informations formel et structuré entre la Commission européenne et les IBIs nationales sous l'égide du Comité budgétaire européen. La coordination imposerait aussi un certain nombre de standards minimums que devraient respecter les IBIs en termes d'objectifs, de fonctions et de capacités. C'est dans ce sens que le Network of EU IFIs (2016) propose quatre standards minimums requis auxquelles doivent être soumis les IBIs. Selon le réseau européen, les IBIs de l'Union doivent : i) avoir des ressources en cohérence avec leur mandat, ii) recevoir les bonnes informations demandées dans un délai convenable, iii) mettre en place le principe de « se conformer ou s'expliquer » aux gouvernements avec une inscription dans la législation si possible et en imposant une date limite de réponse des gouvernements concernés et iv) être protégée de toute pression partisane. L'OCDE (von Trapp, Lienert et Wehner 2016) a fait de même en proposant vingt-deux principes détaillés et regroupés dans neuf catégories que devraient respecter les IBIs afin d'être efficaces. Selon eux, les IBIs doivent être ancrées localement, avoir une indépendance vis à vis du gouvernement en place, avoir un mandat large, avoir des ressources adéquates aux mandats de l'institution, avoir une bonne relation avec la législature, avoir un accès aux informations demandées, garantir la transparence, avoir une bonne communication et être évaluée par ses pairs.

Concernant la visibilité dans les médias nationaux, Claeys (2019) montre qu'avoir une bonne communication des experts présents dans le comité est aussi importante que leur crédibilité sachant qu'ils disposent seulement d'une influence indirecte sur le processus budgétaire. Il étudie le nombre de citations dans les médias nationaux et arrive à distinguer différentes stratégies entre institutions. Par exemple, entre le PBO italien et l'AIReF espagnol il constate que le comité italien est plus réactif aux mesures prises par le gouvernement alors que le comité espagnol semble plus proactif aux mesures de son gouvernement. Les pics de citations diffèrent aussi selon la sortie des rapports et le rôle de l'IFI dans le processus budgétaire. Même si une IFI a peu de citations dans les médias, cela ne veut pas forcément dire qu'elle est incompétente mais que l'IFI doit être en mesure d'alarmer les citoyens au bon moment (Claeys 2019).

Enfin, l'auteur constate que les citations du HCFP français dans les médias nationaux sont plutôt faibles pour un pays de cette taille et que celles-ci diminuent depuis sa création en 2012.

2.4 Modèles institutionnels

Les institutions budgétaires indépendantes peuvent être classées en trois catégories de modèle institutionnel différents : i) les institutions pleinement indépendantes qui ne sont pas liées au monde politique en termes de nominations des membres par exemple et opèrent selon les bases légales qui garantissent leur indépendance. C'est la forme la plus proche constatée dans la littérature et c'est le cas de la Roumanie, Bulgarie, Chypre, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Malte, Portugal, Slovaquie et de la Suède ; ii) les comités au sein d'un ministère, donc sous le leadership du pouvoir en place mais avec une garantie d'indépendance opérationnelle et une réputation acquise au fil des années (Belgique, Croatie, Danemark, Pays-Bas, Slovénie et Italie) ; iii) les IBIs associées à d'autres institutions indépendantes comme la banque centrale en Autriche et Estonie et les cours d'audit en Finlande, France et Lituanie. Ces dernières institutions bénéficient ainsi de la réputation d'indépendance de l'institution qui la reçoit en plus d'économies d'échelles de fusion. Il est tout de même important que les IBIs doivent être différenciées des cours d'audit. Les cours d'audit sont plus responsables des analyses *ex-post* de l'intégrité financière et légale des entités du secteur public alors que les IBIs doivent mener des évaluations et prévisions *ex-ante*.

Cette présentation sommaire montre bien les divergences qui existent entre les diverses institutions budgétaires indépendantes de l'UE et rappelle que le rôle de ces dernières doit encore être peaufiné afin de répondre aux défaillances laissées par les règles budgétaires déjà établies.

3. Un besoin d'institutions budgétaires indépendantes dans le cadre budgétaire européen

En effet, une fois les règles budgétaires numériques mises en place pour éviter les effets de débordements de la politique budgétaire et d'aléa moral au sein de l'UE, celles-ci reposent le plus souvent sur des analyses et des projections de court-terme soumises aux hypothèses des gouvernements et aux évaluations de ces derniers. Un biais apparaît alors, le biais défici-

taire. En effet, les gouvernements de plusieurs pays de la zone euro auraient tendance à biaiser leurs analyses, à des fins électorales pour tromper leurs citoyens et générant ainsi une hausse des déficits publics (Jonung et Larch 2006). Le pacte de stabilité et de croissance n'est pas exclu de ces dérives politiques car depuis son instauration il inciterait également les États membres à mal évaluer leur déficit juste avant les élections selon Brück et Stephan (2006). Les gouvernements ont également été dans l'ensemble trop optimistes dans leurs évaluations de croissance potentielle et de déficit entre 1999 et 2007 (Frankel, Vegh et Vuletin 2013).

De plus, les règles budgétaires sont souvent basées sur la croissance potentielle du gouvernement qui est soumise aux aléas de l'environnement économique donc de l'incertitude, l'*output gap* serait donc un mauvais indicateur pour mesurer les performances en temps réel de l'économie car il se base sur des incertitudes liées aux données non observables (Larch, Orseau et van der Wielen 2021). Cette sur ou sous-estimation de la croissance potentielle pourrait donc amener les gouvernements à mener une politique économique au mauvais moment. Les règles budgétaires numériques peuvent améliorer la discipline budgétaire si elles sont accompagnées d'un fort engagement du gouvernement et d'une transparence budgétaire sans faille (Hagemann 2011). Mais ce manque de transparence peut nuire aux analyses des gouvernements et à leurs contrôle (von Hagen et Wolff 2006). Leeper (2009) définit la transparence budgétaire comme l'intégrité des comptes publics. Nous devons être en mesure de vérifier comment les recettes fiscales sont dépensées et d'avoir confiance dans le processus budgétaire. Une meilleure transparence rend donc possible un contrôle plus accru et davantage de responsabilité aux gouvernants face à leurs actes et décisions politiques. Une amélioration de cette transparence pourrait améliorer la performance budgétaire des États en réduisant le déficit notamment (Alt et Dreyer Lassen 2003).

L'instauration d'une institution budgétaire indépendante va dans ce sens et peut ainsi augmenter la transparence budgétaire en donnant de meilleures informations aux citoyens sur les gouvernements afin qu'ils puissent juger de leurs réelles compétences (Beetsma, Debrun et Sloof 2022). Lors de la pandémie de Covid-19, la majorité des IBIs ont émis leur inquiétude sur le manque de transparence des gouvernements vis-à-vis des mesures annoncées, de la

clarté des politiques et de l'accès aux informations (Network of EU IFIs 2022).

Les IBIs sont alors l'innovation attendue pour répondre à ces différents biais. En transférant la production des prévisions et des évaluations macroéconomiques à des instances indépendantes non partisans, les biais déficitaires pourraient être réduits (Jonung et Larch 2006, Frankel, Vegh et Vuletin 2013, Hagemann 2011, Merola et Pérez 2013). Il en est de même pour le biais optimiste des prévisions macroéconomiques produits par les gouvernements (Beetsma et al. 2019, Wildowicz-Giegiel 2019, Coletta, Graziano et Infantino 2015).

Beetsma et al. (2019) ont étudié l'efficacité des IBIs de l'UE au travers de trois tâches réalisées par les IBIs à savoir : la production et l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires du gouvernement ainsi que du contrôle de la conformité des règles budgétaires. Leurs résultats montrent bien une réelle baisse des erreurs de prévisions pour ce qui est du solde primaire ajusté des cycles et du solde primaire et que l'indépendance de l'IBI a le plus d'impact sur la conformité aux règles budgétaires. Il en est de même pour Capraru, Georgescu et Sprincean (2020) qui montrent via un modèle en panel dynamique entre 2000 et 2019 que les IBIs ont un impact positif sur le déficit des États membres de l'UE.

Il est toutefois important de rappeler que les IBIs doivent être vues comme un complément aux règles budgétaires et non comme un substitut (Debrun et Kinda 2017, Calmfors et Wren-Lewis 2011, Wyplosz 2005). Nerlich et Reuter (2013) montrent même que les règles budgétaires ont un effet positif sur l'équilibre primaire quand elles sont soutenues par une IBI et un cadre budgétaire efficace à moyen terme. Nous pouvons rajouter que la présence d'une IBI peut faire baisser le risque premium sur la dette nationale du pays en question (Pappas et Kostakis 2020) et que les États membres qui avaient une IBI avant la crise de 2008 ont en moyenne une meilleure gestion de leur finances publiques (Žigman et Jergović 2017). Les IBIs ont donc aussi le rôle de rassurer les marchés financiers en intervenant dans le débat public rapidement pour alerter sur les mesures mises en place et pour crédibiliser les engagements des gouvernements.

La présence des IBIs dans le cadre budgétaire européen ne fait maintenant plus aucun doute et c'est en cela qu'une large majorité d'économistes appellent à donner des pouvoirs plus im-

portants à ces institutions afin de renforcer le PSC et la politique budgétaire dans l'UE (Beuve et al. 2019; Martin, Pisani-Ferry et Ragot 2020, Larch et Braendle 2018, Basso et Costain 2018, Wyplosz 2005).

4. Les IBIs dans le même sillage que les banques centrales en termes de délégation d'instrument(s) ?

Depuis la fin des années 1980, nous avons vu les principales banques centrales devenir indépendantes (Banque centrale européenne, Bank of England...) ou partiellement indépendantes (FED). Selon plusieurs auteurs (Cukierman et Webb 1992, Eijffinger et Haan 1996, Berger, De Haan et Eijffinger 2001) une banque centrale est indépendante si l'influence du gouvernement est supprimée dans trois domaines : la nomination des membres, l'indépendance financière et la manœuvre dans l'exécution de son objectif. Outre le fait que les IBIs ne contrôlent pas d'instrument budgétaire, les mêmes critères d'indépendance sont retenus pour déterminer l'indépendance de ces dernières comme on l'a vu dans la section 2.

Alors que les gouvernements ont délégué le pouvoir de stabilisation des prix afin de regagner en crédibilité vis-à-vis des épisodes d'inflation incontrôlées des années 1970 et 1980, le même destin peut être attribué aux IBIs pour acquérir plus de crédibilité dans le domaine budgétaire.

Bien que la délégation d'instrument de la politique monétaire semble plus simple car il n'y a qu'un ou deux instrument possible (le taux d'intérêt ou la quantité de monnaie en circulation) et un objectif de stabilité des prix, la politique budgétaire implique plusieurs instruments (il existe diverses taxes s'appliquant sur diverses ressources) avec un impact macroéconomique différent sur les agents économiques (Alesina et Tabellini 2007). La politique monétaire a peu d'implication sur la redistribution donc sa délégation à une banque centrale indépendante n'est pas un problème si l'objectif de stabilisation des prix est bien décrit et stable dans le temps (Alesina et Tabellini 2008). La politique budgétaire implique aussi beaucoup de redistribution et la délégation aux « technocrates » est souhaitable si l'objectif « juste » de redistribution est clairement défini et si les politiques touchent un groupe parfaitement ciblé (Alesina et Tabellini 2007). D'après ces derniers, les « politiciens » veulent s'assurer que leurs compétences soient

visibles et suffisantes pour convaincre le minimum d'électeurs afin de se faire réélire, ce qui serait sous optimal. Une délégation d'instrument budgétaire à une agence indépendante est alors souhaitable si une incertitude existe sur la compétence des « politiciens ». Mais ces derniers ne préféreront jamais céder leur pouvoir discrétionnaire même si beaucoup de décisions budgétaires demandent des compétences hautement techniques. Closa Montero, Kochenov et Weiler (2014) expliquent que ce phénomène de délégation n'est pas nouveau et parlent d'« agencification » de la politique avec les instances comme la banque centrale européenne, la commission européenne et maintenant ces institutions budgétaires indépendantes. Closa Montero, León et Fraga (2020) évoquent même le terme d'« Européanisation » de la politique budgétaire avec ce besoin de coordonner les cycles budgétaires dans l'Union. Selon Bertsou et Caramani (2020), la technocratie est une forme de pouvoir dans lequel la décision d'allocation de la valeur est faite par des experts basé sur leurs connaissances de façon indépendante et en cohérence avec les intérêts de long terme de la société. Cela implique donc que les citoyens ont les mêmes intérêts, ou du moins que ceux qui perdent ont une compensation et amène donc une vision scientifique de la politique budgétaire.

Malgré cela, c'est avec le succès qu'ont connu les banques centrales indépendantes que plusieurs auteurs ont déjà fait des propositions d'instauration de comité budgétaire indépendant dès le début des années 2000 (Eichengreen, Hausmann et Von Hagen 1999, Calmfors 2003, Wyplosz 2005). De plus, à l'instar de la politique monétaire, un ou plusieurs instruments de la politique budgétaire pourraient être transmis à une institution budgétaire indépendante composée d'experts pour atteindre l'objectif qu'on lui donne (Basso et Costain 2017, 2018).

Selon Musgrave (1959) l'État a trois fonctions, celles d'allouer les ressources, de distribuer les revenus et de stabiliser la conjoncture. En suivant la démarche de Larch et Braendle (2018), un rôle pourrait être transmis à une IBI, celui de stabiliser l'économie. Dans ce cadre, l'IBI fixerait une règle de déficit ou de dette qu'elle transmettra au gouvernement. Ce type de délégation permettrait d'avoir une cible de dette publique individuelle pour chaque pays de l'UE afin que les IBIs déterminent le sentier de dette soute-

nable à moyen terme propre à son État membre⁵. Ce ciblage de dette publique permettrait d'ancrer les anticipations des agents et donc de mieux stabiliser l'économie ce qui enverrait un message de crédibilité aux marchés financiers et agences de notations. Cet ancrage d'anticipation de dette publique est dans le même esprit que la politique de *Forward Guidance* de la banque centrale qui vise à améliorer les anticipations d'inflation des agents pour *in fine* améliorer l'efficacité des politiques monétaires et budgétaires.

Si une institution budgétaire indépendante arrive suffisamment à gagner en crédibilité, en indépendance, tout comme les banques centrales auparavant, via leur présence dans les médias, leurs rapports et recommandations aux gouvernements, le nouveau cadre budgétaire alliant la coopération des gouvernements et des IBIs et les règles budgétaires en place permettra de réduire l'incertitude qui règne en temps de crise autour de la future position budgétaire des États membres. Ce ciblage peut se faire sous l'égide du Comité budgétaire européen pour gagner en crédibilité et qui assurerait une coordination entre les IBIs nationales. Cette cible de dette accouplée à la règle « se conformer ou s'expliquer » renforcerait ainsi l'influence des IBIs dans le processus budgétaire ainsi que la conformité aux règles budgétaires. Les IBIs devront être prises au sérieux par les gouvernements et leur crédibilité sera également impactée positivement. Des prévisions non biaisées et une cible de dette fixée par l'entité budgétaire indépendante nationale aidera le gouvernement à se positionner sur une trajectoire de dette soutenable à moyen terme.

Les comités budgétaires indépendants sont les plus enclins à mettre en place ce ciblage de dette publique car sont les plus à même à analyser les mesures de leur gouvernement via la connaissance de leur économie et leur ancrage national reconnu. De plus, le gouvernement ne sera pas contraint par cette délégation puisqu'il continuera d'allouer et de distribuer les ressources en fonction de la cible accordée par l'IBI⁶. Cela contribuerait également à limiter les divergences économiques actuelles que connaissent les États membres entre eux et qui sont favorisées aussi par les règles budgétaires uniques qui ne sont plus applicables à tous les pays.

⁵Grâce à l'analyse de la soutenabilité de la dette (*Debt Sustainability Analysis, DSA*), voir Arnold et al. (2022).

⁶Voir Barbier, Betti et Metz (2022).

Enfin, la question de la rigueur dans l'UE se pose également. Est-ce que ces institutions imposeraient davantage de rigueur dans l'UE où le moment est propice à la relance budgétaire en sortie de crise ? Pour le moment ces institutions ne sont que des organes consultatifs n'ayant qu'un impact indirect sur le processus budgétaire. Dans l'hypothèse où un instrument leur serait délégué, le gouvernement garderait toujours le pouvoir d'ajuster et d'allouer ses dépenses et ses revenus. Basso et Costain (2017) montrent par exemple qu'un assouplissement budgétaire imposé par un IBI européen serait moins coûteux pour la société à long terme car les gains en termes de stabilisation de l'économie et de diminution de dette publique seraient plus importants.

5. Conclusion

La Commission européenne étudie en profondeur, depuis février 2020, sa gouvernance budgétaire et économique afin de simplifier et de construire un consensus autour de ses règles budgétaires. Plusieurs propositions sont sur la table et la simplification de ces dernières ne fait plus débat parmi les économistes.

Les institutions budgétaires indépendantes sont également de la partie. Ces nouvelles entités, apparues pour la plupart après les crises de 2008 et 2010, sont vues comme des compléments aux règles budgétaires et doivent permettre un meilleur respect de ces dernières par les États membres de l'UE. Cependant, l'hétérogénéité entre ces entités peut créer des divergences d'efficacité entre celles-ci. Le rôle du Comité budgétaire européen qui se situe à la Commission européenne doit être capable d'impulser une plus grande cohésion entre ces institutions et de les rendre plus homogènes en termes de mandats et de ressources.

La pandémie de Covid-19 offre à l'UE une nouvelle opportunité de se réformer et de continuer à promouvoir ces IBIs afin d'influencer plus directement les processus budgétaires nationaux. Une mesure évidente à mettre en place serait que les IBIs produisent elles-mêmes les prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles des gouvernements afin de supprimer le biais partisan de ces prévisions et pourrait donc réduire les déficits publics de la partie discrétionnaire. Enfin, l'indépendance de ces comités d'experts ne doit jamais être remise en cause par un gouvernement et doit être inscrite dans la législation du pays afin de ne pas troubler les tâches accordées aux membres de l'institution

comme ce fut le cas lors de l'élection d'un nouveau gouvernement en Hongrie en 2009 (Kopits 2013).

L'impact des institutions budgétaires indépendantes sur le cadre budgétaire européen est de plus en plus démontré et celles-ci peuvent prétendre à davantage de responsabilités dans ce dernier. Le contrôle d'un instrument budgétaire indirect, celui du ciblage de dette, est tout à fait possible sans restreindre les gouvernements à mener leurs politiques discrétionnaires et peut envoyer un signal de crédibilité d'autant plus accru aux marchés financiers en termes de gestion de la dette publique des États membres.

Références bibliographiques

- Alesina, Alberto, et Guido Tabellini (2007), « Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task », *The American Economic Review* 97 (1): 169–179.
- (2008), « Bureaucrats or Politicians? Part II: Multiple Policy Tasks », *Journal of Public Economics* 92 (3), 426–447.
- Alt, James E., et David Dreyer Lassen (2003), « [Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries](#) », *Working Paper* 200302. EPRU Working Paper Series.
- Arnold, Nathaniel, Ravi Balakrishnan, Berglijot Barkbu, Andresa Lagerborg, Raphael Lam, Paulo Medas, Julia Otten, et al. (2022), « [Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions](#) », IMF. 5 septembre 2022.
- Barbier, Amélie, Thierry Betti, et Théo Metz (2022), « Fiscal policy and public debt anchor in a behavioural macroeconomic model », Forthcoming in *BETA working papers series*.
- Basso, Henrique S., et James S. Costain (2017), « [Fiscal Delegation in a Monetary Union: Instrument Assignment and Stabilization Properties](#) », *Working Papers* 1710, Banco de España.
- Basso, Henrique S., et James Costain (2018), « Fiscal councils: A first step towards fiscal delegation in Europe? » In: Roel Beetsma and Xavier Debrun (eds.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, 175–186.
- Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs? Edited by Roel Beetsma and Xavier Debrun
- Beetsma, Roel, Xavier Debrun, Xiangming Fang, Young Kim, Victor Lledó, Samba Mbaye, et Xiaoxiao Zhang (2019), « [Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance](#) », *European Journal of Political Economy, Fiscal Frameworks in Europe*, 57 (mars), 53–69.
- Beetsma, Roel et Xavier Debrun (eds.) (2018). *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?* CEPR Press.
- Beetsma, Roel, Xavier Debrun, et Randolph Sloof (2022), « [The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils](#) », *European Economic Review* 145 (juin), 104118.
- Berger, Helge, Jakob De Haan, et Sylvester C.W. Eijffinger (2001), « [Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence](#) », *Journal of Economic Surveys* 15 (1), 3–40.
- Bertsou, Eri, et Daniele Caramani (2020), *The Technocratic Challenge to Democracy*. Routledge.
- Beuve, Jean, Zsolt Darvas, Samuel Delpeuch, Philippe Martin, et Xavier Ragot (2019), « Simple Rules for Better Fiscal Policies in Europe », *ifo DICE Report*, ISSN 2511-7823, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, 17(02), 12–16.
- Brück, Tilman, et Andreas Stephan (2006), « [Do Eurozone Countries Cheat with Their Budget Deficit Forecasts?](#) », *Kyklos* 59 (1), 3–15.
- Calmfors, Lars (2003), « [Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU: What Can We Learn from Monetary Policy?](#) », *CESifo Economic Studies* 49 (3), 319–353.
- Calmfors, Lars, et Simon Wren-Lewis (2011), « [What should fiscal councils do?](#) » *Economic Policy* 26 (68), 649–695.
- Capraru, Bogdan, George Georgescu, et Nicu Sprincean (2020), « [An Evaluation of IFIs Impact on EU Countries Budget Deficits](#) », *Working Paper* No 2, Romanian Fiscal Council.
- Claeys, Grégory (2019), « How visible are independent fiscal institutions in public debate », *Bruegel Blog, Topic: European Macroeconomics & Governance*, April.
- Closa Montero, Carlos, Dimitry Kochenov, et J.H.H. Weiler (2014), « Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union », *EUI Working Papers*, no 25.
- Closa Montero, Carlos, Felipe González de León, et Fernando Losada Losada (2020), *Democracy vs technocracy: national parliaments and fiscal agencies in EMU governance*. European Commission.

- Coletta, Giovanni, Carmen Graziano, et Giancarlo Infantino (2015), « Do fiscal councils impact fiscal performance? », Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury *Working Paper*, no 1.
- Cukierman, Alex, Steven B. Webb et Bilin Neyapti (1992), « Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes », *The World Bank Economic Review* 6(3), 353–398.
- Darvas, Zsolt, Philippe Martin, et Xavier Ragot (2018), « European fiscal rules require a major overhaul », *Notes du conseil d'analyse économique* 47 (2), 1–12.
- Davoodi, Hamid, Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Macia, Andresa Lagerborg, Raphael Lam, et Sharanya Pillai (2022), « [Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update](#) », International Monetary Fund, Washington, D.C..
- Debrun, Xavier (2019) « [Independent Fiscal Institutions in the European Union: Is Coordination Required?](#) » *MPRA Paper*. 6 avril 2019.
- Debrun, Xavier, et Tidiane Kinda (2017), « [Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset](#) », *Fiscal Studies* 38 (4): 667700.
- Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann, et Jürgen Von Hagen. 1999. « [Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council](#) », *Open Economies Review* 10 (4), 415–442.
- Eijffinger, Sylvester C. W., et Jakob de Haan (1996), « The Political Economy of Central-Bank Independence », *Special Papers in International Economics*, no. 19. Princeton, N.J: International Finance Section, Dept. of Economics, Princeton University.
- European Commission (2020), « [Fiscal Institutions Database](#) », Economy and Finance.
- European Court of Auditors (2019), « [Special Report No 22/2019 EU Requirements for National Budgetary Frameworks: Need to Further Strengthen Them and to Better Monitor Their Application2019/C 410/05](#) », Website. Publications Office of the European Union. 6 décembre 2019.
- Fasone, Cristina (2021), « [Do Independent Fiscal Institutions Enhance Parliamentary Accountability in the Eurozone?](#) », *Politics and Governance* 9 (3), 135–144.
- Frankel, Jeffrey A., Carlos A. Vegh, et Guillermo Vuletin (2013), « [On Graduation from Fiscal Procyclicality](#) », *Journal of Development Economics* 100 (1), 32–47.
- Hagemann, Robert (2011), « [How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?](#) » *OECD Journal: Economic Studies* 2011 (1), 1–24.
- Jonung, Lars, et Martin Larch (2006), « [Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts](#) », *Economic Policy* 21(47), 492–534.
- Kopits, George (2013), *Restoring public debt sustainability: the role of independent fiscal institutions*. OUP Oxford.
- Larch, Martin, et Thomas Braendle (2018), « [Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective](#) », *JCMS: Journal of Common Market Studies* 56 (2), 267–283.
- Larch, Martin, Eloïse Orseau, et Wouter van der Wielen (2021), « [Do EU Fiscal Rules Support or Hinder Counter-Cyclical Fiscal Policy?](#) » *Journal of International Money and Finance* 112 (avril): 102328.
- Leeper, Eric M (2009), « [Anchoring Fiscal Expectations](#) », *Working Paper* 15269, National Bureau of Economic Research.
- Martin, Philippe, Jean Pisani-Ferry, et Xavier Ragot (2020), « [Pour une refonte du cadre budgétaire européen](#) », *Notes du conseil d'analyse économique* 63 (9), 1–12.
- Merola, Rossana, et Javier J. Pérez (2013), « Fiscal Forecast Errors: Governments versus Independent Agencies? » *European Journal of Political Economy* 32 (décembre), 285–299.
- Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. Kogakusha Co.
- Nerlich, Carolin, et Wolf Heinrich Reuter (2013), « The Design of National Fiscal Frameworks and Their Budgetary Impact », *Working Paper Series* No 1588, European Central Bank.
- Network of EU IFIs (2016), « [Defining and enforcing minimum standards for Independent Fiscal Institutions](#) », *Position papers*, EU Independent fiscal institutions.
- (2022), « [European Fiscal Monitor: January 2022](#) », EU Independent Fiscal Institutions.
- OCDE (2021), « [OECD Independent Fiscal Institutions Database](#) », The Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pappas, Anastasios, et Ioannis Kostakis (2020), « [The Driving Factors of EMU Government Bond Yields: The Role of Debt, Liquidity and](#)

- [Fiscal Councils](#) », *International Journal of Financial Studies* 8 (3), 53.
- von Hagen, Jürgen, et Guntram B. Wolff (2006), « [What Do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU](#) », *Journal of Banking & Finance* 30 (12), 3259–3279.
- von Trapp, Lisa, Ian Lienert, et Joachim Wehner (2016), « Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies », *OECD Journal on Budgeting* 15 (2), 9–24.
- Wildowicz-Giegiel, Anna (2019), « The Role of Independent Fiscal Councils in Improving Fiscal Performance of the European Union Countries », *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy* 14 (4), 611–630.
- Wyplosz, Charles (2005), « [Fiscal Policy: Institutions versus Rules](#) », *National Institute Economic Review* 191 (janvier): 64–78.
- Žigman, Ante, et Martina Jergović (2017), « [The Impact of Fiscal Councils on the Budgetary Consolidation](#) », *Public and Municipal Finance* 6 (1), 15–23.

Annexe

Table 1 : Liste des institutions budgétaires indépendantes dans l'UE

Pays	Nom de l'IFI	Début d'activité
Allemagne	Independent Advisory Board to the Stability Council (IAB)	2013
Autriche	Austrian Fiscal Advisory Council (FISK)	2013
Belgique	Federal Planning Bureau (FPB) High Council of Finance (HCF)	1959 1936
Bulgarie	Bulgarian Fiscal council (BFC)	2015
Chypre	Cyprus Fiscal Council (CFC)	2014
Croatie	Fiscal Policy Commission (FPC)	2013
Danemark	Danish Economic Council (DEC)	1962
Espagne	Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)	2014
Estonie	Estonian Fiscal Council (EFC)	2014
Finlande	Finland National Audit Office (NAO) Economic Policy Council (EPC)	1947 2014
France	High Council of Public Finances (HCFP)	2013
Grèce	Hellenic Fiscal Council (HFC) Hellenic Parliamentary Budget Office (HPBO)	2015 2010
Hongrie	Fiscal Council of Hungary (FCH)	2009
Irlande	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	2011
Italie	Italian Parliamentary Budget Office (IPBO)	2014
Lettonie	Fiscal Discipline Council (FDC)	2014
Lituanie	Lithuanian National Audit Office (NAOL)	2015
Luxembourg	National Council of Public Finance (CNFP)	2014
Malte	Malta Fiscal Advisory Council (MFAC)	2015
Pays-Bas	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) Dutch Council of State (DCS)	1945 2014
Portugal	Portuguese Public Finance Council (CFP)	2012
Roumanie	Romanian Fiscal Council (RFC)	2010
Slovaquie	Council for Budget Responsibility (CBR)	2012
Slovénie	Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD); Slovenian Fiscal Council (SFC)	1994 2015
Suède	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	2007
Tchéquie	National Fiscal Council (NFC)	2017

Source : European Network of Independent Fiscal Institutions.

Vers un changement de paradigme dans la conception par l'UE de ses relations économiques avec les pays tiers ?

Eric Rugraff*

Les institutions européennes, et notamment la Commission, ont été aveuglées pendant des décennies par les bienfaits de la mondialisation et les gains à attendre d'une division internationale poussée des processus de production. La pandémie et la guerre en Ukraine ont obligé l'UE à modifier son approche des relations économiques internationales et à adopter une nouvelle approche, celle de « l'autonomie stratégique ouverte ». L'ouverture internationale demeure la base de la politique économique extérieure de l'UE. Toutefois elle doit désormais être pensée et organisée stratégiquement pour limiter les risques de dépendance à l'égard de pays tiers et pour assurer la résilience des réseaux d'approvisionnement.

Codes JEL : C21, N90, N94, O33, 052, R11.

Mots-clefs : Brevets, cliométrie, convergence, effets spatiaux, persistance, régions européennes.

Jusqu'au milieu des années 2010 les échanges internationaux avec les pays tiers ont été considérés par l'UE comme un « monde du contrat sans combat ». La thèse privilégiée était celle du « doux commerce » selon laquelle des échanges internationaux intenses entre pays augmentent leur intégration et réduisent les risques de conflits entre eux. Les deux chocs externes de la pandémie et de la guerre en Ukraine ont obligé l'UE à adopter une approche plus réaliste des relations économiques internationales et à adopter un nouveau paradigme, celui de « l'autonomie stratégique ouverte ». Cette nouvelle approche est aussi liée aux critiques faites à la politique de concurrence de l'UE à laquelle il est reproché d'empêcher la constitution de groupes européens de taille internationale capables de rivaliser avec les géants nord-américains ou asiatiques.

Cette nouvelle approche conduit à ne plus seulement regarder les investissements étrangers entrants et sortants ainsi que la décomposition des chaînes de valeur et d'approvisionnement sous l'angle de l'efficacité à court terme, mais à tenir également compte des risques pour l'UE de la perte de contrôle de segments stratégiques des chaînes de valeur. Il s'agit désormais de raisonner à plus longue durée en termes d'indépendance stratégique et de résilience. Cette nouvelle approche se traduit par le lancement de

nombreux projets et programmes sans qu'il soit possible au stade actuel de déterminer la forme et la profondeur que prendra le virage européen.

1. Analyse de la situation historique

1.1 L'approche « traditionnelle » de l'UE en matière de relations économiques internationales

L'Union européenne (UE) s'est construite sur deux priorités économiques et politiques (Rugraff 2018) : au niveau intérieur, sur l'approfondissement de l'intégration entre pays, fondé sur une concurrence libre et non faussée ; et au niveau extérieur, sur une large ouverture aux flux de biens et services, ainsi qu'aux investissements étrangers, quels que soient leur nationalité. Ces priorités ont pour objectif de dynamiser la concurrence, d'éviter l'émergence de situations monopolistiques et d'assurer aux consommateurs des prix bas et l'accès à une large diversité de produits. La promotion du multilatéralisme et d'une politique industrielle passive sont les marqueurs de ce choix politique (Rugraff 2018). Le commerce international est considéré comme un « monde du contrat sans combat » (Perroux 1964, p.31). La nature des États participants aux échanges, qu'ils soient des États de droit, des autocraties, des régimes libéraux, etc.

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA.

n'intervient pas dans l'organisation des échanges extérieurs. Les caractéristiques des entreprises étrangères, – qu'elles soient privées, publiques, soutenues par l'État, considérées comme stratégiques par l'État étranger, etc. –, n'interviennent pas davantage dans la gestion européenne des exportations, importations et investissements étrangers entrants.

L'approche européenne des relations internationales baigne dans la théorie du doux commerce, selon laquelle des échanges internationaux intenses entre pays augmentent leur degré d'intégration et réduisent les risques de conflits entre eux. L'approche européenne est une version optimiste (que d'aucuns jugent naïve) des relations économiques internationales : dans cette approche les règles prévalant dans l'UE, à savoir la concurrence libre et non faussée, le libre-échange et une politique industrielle et commerciale non interventionniste, sont également celles que devraient respecter les partenaires aux échanges. Et, si cela n'est pas encore le cas, elles le deviendront car les autres espaces mondiaux se rendront compte des bienfaits du libre-échange. C'est le pari du *soft power* européen, qui consiste à inciter le reste du monde à adopter le libre échange tel qu'il est appliqué au sein de l'UE.

Cette approche « traditionnelle » est en grande partie le fruit de l'approche allemande des relations économiques internationales, et de l'influence exercée par le modèle ordo-libéral sur la conception de la politique économique européenne (Commun 2003, Dévoluy 2015). L'Allemagne offre dès lors le meilleur exemple de la manière pour un pays européen de concevoir et conduire ses relations économiques internationales. Dans l'approche ordo-libérale les pouvoirs publics définissent les règles, à savoir la liberté des contrats (mais les acteurs assument leur responsabilité et les risques afférents), la libre concurrence et le libre accès au marché et veillent à ce que ces règles soient respectées. La liberté contractuelle signifie que les pouvoirs publics laissent les entreprises totalement libres de l'organisation de leurs opérations internationales. Les pouvoirs publics allemands ne se sont donc pas préoccupés de la nature des pays de destination de la production allemande et d'origine des importations. Le moteur de croissance allemand repose essentiellement sur les exportations, et notamment sur le développement des ventes vers les pays émergents, en particulier la Chine.

Or, échanger avec un pays qui n'est pas un État de droit fait courir des risques particuliers sur les exportations, car à tout moment l'État en question peut décider d'entraver les échanges. La même problématique existe sur les importations. La surexposition allemande à l'égard du gaz russe est particulièrement révélatrice de cette absence de prise en compte (ou pour le moins de son insuffisance) des caractéristiques de l'entreprise à laquelle on achète. En l'occurrence *Gazprom* a pour actionnaire principal l'État russe, un État qui n'est pas un État de droit. L'absence de questionnement sur le partenaire avec lequel on échange (et donc la liberté contractuelle) était également la règle dans l'UE pour les investissements directs étrangers entrants. Dans cette perspective, les règles d'acquisition, par exemple d'une entreprise en Allemagne par une entreprise française étaient les mêmes que pour une acquisition par une entreprise chinoise, qu'elle soit publique, aidée de multiples façons par l'État chinois ou encore faisant partie d'un programme visant à acquérir des compétences et technologies étrangères dans le but de renforcer la puissance économique, voire militaire, chinoise.

Les échanges commerciaux et les investissements directs internationaux ne sont pas toujours réalisés entre entreprises suivant les mêmes règles du jeu. Un échange entre pays de l'UE peut avoir des caractéristiques différentes d'un échange avec un pays tiers, notamment lorsque l'entreprise est originaire d'un pays qui n'est pas un État de droit. Dans ce cas, le fait que l'entreprise soit originaire d'un pays illibéral influence le pouvoir de négociation et le résultat de l'échange : au contrat s'ajoute le combat. Une entreprise soutenue par un « non-État de droit » aura un pouvoir de négociation accru car elle peut bénéficier de multiples avantages (financiers, fiscaux, en nature) dont ne bénéficie pas systématiquement l'entreprise européenne. Le résultat de l'échange pourra dès lors être biaisé et permettre à l'entreprise du pays tiers d'obtenir des avantages dans l'échange et des gains bien supérieurs à ceux qu'elle aurait obtenus dans une situation de concurrence libre et non faussée.

1.2 Les quatre chocs externes qui ont heurté la vision européenne des relations économiques avec les pays tiers

En l'espace d'une dizaine d'années, l'UE a été heurtée par quatre chocs externes, qui l'ont contrainte à modifier sa conception des relations

économiques internationales. Ces quatre chocs qui se sont succédé sont :

- l'élection en 2013 de Xi Jinping et l'engagement de la Chine dans une nouvelle politique de puissance ;
- l'élection en 2016 de Donald Trump et la remise en question de la relation transatlantique et du multilatéralisme ;
- la pandémie à partir de 2020 et la mise en lumière des fragilités liées à une décomposition poussée à l'extrême de la production à l'échelle mondiale ;
- la guerre en Ukraine en 2022 et la mise en lumière de la dépendance à des importations en provenance de pays pour qui l'agenda politique prime sur des considérations économiques. La dépendance de l'UE en termes de matières premières (et en particulier du gaz) à l'égard de la Russie est le symbole du risque qui s'est réalisé de ne pas avoir pris en considération le fait que la Russie n'est pas un État de droit.¹ L'annexion en 2014 de territoires ukrainiens n'avait pas modifié le « logiciel » européen.

L'élection de Xi Jinping s'est traduite par le lancement de grands projets, et notamment des nouvelles routes de la soie (Dai *et al.* 2018) et du « *Made in China 2025* » (Wübekke *et al.*, 2016), engageant la Chine dans une nouvelle politique internationale. Après une phase d'intégration « passive » à l'économie mondiale, marquée notamment par l'entrée en 2001 de la Chine dans l'Organisation Mondiale du Commerce, le pays adopte depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping une approche volontariste visant à faire de la Chine dans la décennie 2030, la première puissance mondiale. Au niveau économique, cela se traduit par une politique très active visant à faire émerger des firmes chinoises leaders dans un ensemble de secteurs jugés décisifs dans la course à la domination économique et politique de demain.²

¹ La Russie est classée en 2021 dans le « *rule of law index* » du *World Justice Project* à la 101^{ème} position sur 139 pays.

² L'objectif est de faire émerger des champions nationaux dans dix secteurs de haute technologie jugés comme étant prioritaires pour asseoir la suprématie technologique de la Chine : technologies de l'information de nouvelle génération, machines à contrôle numériques et robotique, équipements dans l'aérospatial, génie maritime et navire de haute technologie, équipement ferroviaire de haute technologie, véhicules à faible consommation d'énergie, équipements électriques, équi-

Aux États-Unis le « *Make America great again* » de Donald Trump s'est accompagné d'une montée du protectionnisme, d'une remise en question du multilatéralisme et de la relation partenariale en termes économiques, mais également diplomatiques et militaires, reliant les États-Unis et l'Europe.

A la suite de ces changements en Chine et aux États-Unis, une nouvelle approche des relations extérieures a été timidement engagée par l'UE au milieu des années 2010 (Rugraff 2018). Ce changement peut être daté de 2016 avec une prise de conscience des acteurs publics et privés français et allemands d'une évolution des règles du jeu internationales. A la suite du rachat de l'entreprise allemande *Kuka* par une entreprise chinoise, et sous l'impulsion de l'Allemagne et de la France, l'UE a décidé, d'infléchir la politique d'« *open door* » à l'égard des investissements étrangers provenant de pays tiers.³ L'UE prend conscience qu'ouvrir l'Europe à des firmes étrangères pour favoriser la concurrence n'est pas la solution optimale, face à des États, comme la Chine, qui aident leurs firmes dans le cadre d'un projet industriel et politique parfaitement structuré. L'enjeu pour l'Europe est double : d'une part, c'est un enjeu de compétitivité, de captation de valeur ajoutée et donc d'emplois. Dans un monde de concurrence libre et non faussée, les technologies rachetées dans un pays A (Europe) par des firmes d'un pays B (Chine) permettraient aux firmes du pays B d'être plus compétitives et la concurrence serait bénéfique (prix et qualité) à tous. Or, lorsque la concurrence est faussée par une intervention massive d'un État, la répartition des gains est déséquilibrée : les technologies captées par les firmes chinoises profitent prioritairement à la

pements agricoles, nouveaux matériaux, appareils médicaux de haute technologie et biomédecine (Wübbeke *et al.* 2016).

³ En 2016, la firme chinoise *Midea* a racheté pour 4,6 milliards d'euros la plus grande firme allemande de robotique industrielle *Kuka*. Bien que *Kuka* soit un champion national dans un secteur stratégique, les autorités allemandes ont validé le rachat, en considérant que l'opération ne menaçait ni l'ordre public, ni la sécurité nationale. D'autres grands rachats ont suivi, avant que les autorités allemandes commencent à bloquer systématiquement le rachat de firmes de haute technologie. Les autorités allemandes et françaises, puis dans un second temps, européennes, ont décidé de réagir à cette stratégie chinoise de rachat de firmes de haute technologie qui présente des risques en termes de sécurité nationale et de perte d'avantage concurrentiel de l'Europe. A partir de cette période, les Européens commencent à s'interroger sur la pertinence du choix d'une « *open door policy* » à l'égard des investisseurs extra-UE.

Chine et à des firmes qui ne sont pas libres de leur choix. Quant aux firmes européennes, elles ne peuvent pas acquérir de la même manière des firmes technologiques en Chine. D'autre part, c'est un enjeu de sécurité nationale/européenne. La puissance militaire ne passe plus exclusivement par la dotation en armes fabriquées par l'industrie d'armement. La cyber-guerre est devenue un ingrédient clé des conflits modernes. En d'autres termes, des technologies telles que l'intelligence artificielle, internet, internet des objets, la robotique, etc., qui sont développées par des entreprises civiles peuvent être utiles dans le domaine militaire. Au final, le rachat de la firme allemande *Kuka* par une firme chinoise, liée d'une manière ou d'une autre à l'État chinois, signifie que les connaissances allemandes les plus avancées en termes de robotique peuvent être récupérées par l'État chinois.

Le nouvel interventionnisme chinois et américain a poussé l'UE à s'adapter, à la marge, aux nouveaux enjeux économiques. Elle a notamment réagi au nouveau contexte en acceptant que les pays de l'UE puissent filtrer les investissements directs étrangers, notamment dans le cas d'investissements hostiles, et en lançant en 2017 un plan d'action stratégique pour les batteries visant à combler le retard pris vis-à-vis de la Chine et des États-Unis. L'Allemagne, la France et l'Italie sont essentiellement à l'initiative de ce premier sursaut européen au milieu des années 2010. C'est en effet dans le prolongement de l'affaire *Kuka* que les trois pays ont demandé à la Commission en février 2017 de mettre en place un régime de filtrage des investissements étrangers (Rugraff 2018, p.38). Ce mécanisme est actif aujourd'hui et est réellement utilisé par 16 pays comme le souligne le premier rapport de l'UE sur le filtrage publié en novembre 2021 (European Commission 2021, p.9). Toutefois, cela montre aussi que tous les États européens (11 dans le cas présent) n'ont pas les mêmes priorités et n'exercent pas la même influence sur le changement d'approche de l'UE. En la matière, ce sont les grands États et notamment l'Allemagne et la France qui ont joué et continuent de jouer un rôle moteur dans le changement d'orientation de la Commission européenne.

Ainsi dans son discours au Parlement européen au moment de la nomination fin 2019 de la nouvelle Commission européenne, Ursula von der Leyen a précisé qu'elle souhaitait constituer une « commission géopolitique » (Von der Leyen 2019, p.7) et que pour l'UE « maîtriser les tech-

nologies clés et en être propriétaire » (p.10) devenait un enjeu prioritaire.

Cependant c'est surtout la pandémie de coronavirus et la guerre en Ukraine qui ont obligé l'UE à redéfinir sa conception des relations économiques internationales.

1.3 La pandémie de coronavirus et l'émergence du concept de « résilience »

La pandémie de coronavirus a révélé combien les délocalisations européennes, en particulier en Chine, et une fragmentation extrême de la production sont dangereuses lorsque des chocs d'offre frappent l'économie. Les vagues pandémiques ont mis successivement à l'arrêt différentes usines dans le monde et donc rendu difficile la livraison de produits nécessitant l'intervention de différents acteurs. La pandémie a également paralysé les infrastructures (ports) et moyens de transport (navires et notamment porte-conteneurs) qui transportent les marchandises vers l'Europe. D'autre part, en situation d'incertitude sur l'intensité et la durée de la pandémie (on n'avait aucune certitude sur la capacité à produire un vaccin efficace) les producteurs et les transporteurs ont figé leurs projets d'investissements (construction de navires, extension des sites de production, etc.), de sorte que lorsque les confinements se sont terminés en Europe et que la consommation est repartie l'offre n'a pas réussi à suivre.

La pandémie a révélé les fragilités liées à une spécialisation organisée sur une décomposition verticale de la production. En effet, la spécialisation ne fonctionne qu'en l'absence de perturbations, tant au niveau des producteurs que des organisateurs de la chaîne d'approvisionnement. Cela est d'autant plus le cas, que le modèle de management qui est devenu dominant à l'échelle planétaire est le modèle des flux tendus et de l'absence de stock (modèle du zéro stock – zéro délai). En effet, l'augmentation du coût physique de stockage⁴ ainsi que du coût commercial de stockage⁵ ont poussé les différents

⁴ Le coût physique de stockage correspond aux coûts des locaux, de la surveillance, de fonctionnement, etc. Ce coût a fortement augmenté avec la hausse du coût de l'immobilier et des terrains, notamment dans les grandes métropoles, où sont concentrés les acheteurs.

⁵ Le coût commercial de stockage correspond à la dépréciation de la valeur d'une marchandise lorsqu'elle sort du stock. Avec le raccourcissement du cycle de vie des produits, notamment pour les produits sensibles à la mode (ex. des vêtements) et les produits à contenu technologique (ex. des smartphones), plus un produit reste

acteurs des chaînes d'approvisionnement à ne plus stocker de biens intermédiaires et de biens finaux, et à s'organiser pour être approvisionné au moment où l'on aura besoin du bien intermédiaire pour produire ou au moment où le consommateur final viendra récupérer son produit. La pandémie a dès lors révélé aux pays européens et aux instances européennes, la dépendance internationale de l'Europe à des matières premières (ex. les terres rares), biens intermédiaires (ex. les microprocesseurs) et finaux (ex. médicaments) stratégiques. L'UE a réagi dans un premier temps (dans la seconde moitié des années 2010) en commandant différentes études visant à dresser un état des lieux de la dépendance européenne des biens jugés comme étant stratégiques (Cf. par exemple du rapport European Commission, 2020 : « *Critical raw materials for strategic technologies and sectors in the EU – a foresight study* »).

L'absence d'autonomie technologique fragilise l'ensemble de l'économie européenne à chaque fois que la chaîne d'approvisionnement est perturbée. Un « nouveau » concept est dès lors apparu dans l'ensemble des publications de l'UE, celui de « résilience ». Si l'on raisonne en termes de résilience, et non plus exclusivement en termes d'efficacité productive de court terme, disposer de stocks, être indépendant pour la production d'intrants et produits stratégiques et maîtriser la chaîne d'approvisionnement de certains produits, devient économiquement efficace. Taleb (2007) avait parfaitement illustré l'avantage de la résilience sur la spécialisation : « Mère nature aime la redondance défensive de type « assurance » qui permet de survivre dans l'adversité parce qu'on dispose de pièces de rechange. Regardez le corps humain. Nous avons deux yeux, deux poumons, deux reins et même deux cerveaux [...] et chacun de ces organes possède plus de capacités qu'il n'en faut dans des circonstances ordinaires » (Taleb 2007/Ed. 2020, p.497-98).

La pandémie de coronavirus a conduit les institutions européennes, les organisations professionnelles et les entreprises à s'interroger à la fois sur la pertinence de la stratégie de délocalisation extra-communautaire massive menée aux cours des dernières décennies, ainsi que sur la stratégie de fragmentation poussée. La décomposition des processus de production fondée sur les avantages comparatifs des États est écono-

durablement en stock, plus il est probable que sa valeur aura baissé une fois mis sur le marché. Il aura en effet été remplacé par un nouveau produit « plus à la mode » ou technologiquement plus avancé.

miquement efficace dans un environnement prévisible. Lorsque l'imprévisibilité s'accroît, alors les coûts de la spécialisation peuvent dépasser ses bénéfices. La capacité à faire face à « l'inconnu connu » et à « l'inconnu inconnu » (les cygnes noirs de Taleb) devient alors facteur d'efficacité productive. Or, l'imprévisibilité a crû pour trois raisons principales. D'abord, pour des raisons épidémiologiques. Différentes études tendent à montrer que l'humanité sera frappée plus souvent et de manière plus récurrente par des épidémies pouvant se transformer en pandémie. Elles sont notamment favorisées par la destruction par les humains des écosystèmes (Aizen 2020). La deuxième raison est environnementale : le réchauffement climatique accroît les risques de phénomènes extrêmes et de facto les risques touchant l'organisation de la production et des échanges. La troisième raison est géopolitique et résulte de la guerre en Ukraine.

1.4 La guerre en Ukraine et l'émergence du concept de « dépendance »

La guerre en Ukraine est un choc externe majeur qui a frappé de plein fouet l'UE et l'oblige à redéfinir ses relations économiques internationales.

Les acteurs économiques, – entreprises, États, UE –, ne se sont que peu interrogés jusqu'au début des années 2020 (avec la pandémie et la guerre en Ukraine) sur la structuration des chaînes de valeur et des chaînes d'approvisionnement. Ainsi on ne s'intéressait pas à : 1. Qu'est ce qui caractérise les acteurs de la chaîne ? 2. Dans quel(s) pays les différentes étapes de la production sont-elles réalisées ? 3. Comment est répartie la création de valeur entre les différents intervenants dans l'approvisionnement, la logistique et la production ?

Ce que la guerre d'Ukraine a révélé, c'est que la géographie ne correspond pas à « l'espace » de la théorie économique néo-classique, c'est-à-dire un espace neutre dans lequel seules les caractéristiques de proximité et caractéristiques économiques (coûts et taille du marché) doivent présider aux choix de localisation. Or, commercer avec ou investir dans un pays qui n'est pas un État de droit présente des risques spécifiques et plus importants que d'échanger avec une firme d'un État de droit. En dépendre en termes de production ou d'approvisionnement accroît également les risques. Au-delà des États, se pose la question du lien entretenu entre les firmes d'un État et l'État en question. Le risque de

non-respect des clauses d'un contrat est plus important pour une entreprise européenne lorsqu'elle s'approvisionne/échange/produit avec une entreprise chinoise ou russe (qu'elle soit publique ou privée) que lorsqu'elle contracte avec une autre entreprise européenne. En d'autres termes, le degré de résilience de l'UE dépend de : (i) avec qui on échange ; (ii) de quelle famille de pays⁶ l'entreprise est-elle originaire ; (iii) quelle part de la valeur de la production est confiée à l'entreprise ou le pays avec lequel on échange.

A l'arrivée la question d'un nouvel ordre mondial est posée. De plus en plus d'acteurs politiques et économiques envisagent un nouvel ordre dans lequel de nouveaux blocs économiques et commerciaux émergeraient, au moins partiellement, indépendamment les uns des autres. Le projet eurasiatique de Vladimir Poutine, consistant à créer un espace économique et politique entre l'Europe et l'Asie, détaché de l'Union européenne et engagé dans un partenariat avec la Chine, s'inscrit dans cette nouvelle vision du monde. Ainsi Larry Fink, le dirigeant de *Blackrock*, le plus grand fonds de gestion d'actifs au monde, a écrit à ses actionnaires que « l'invasion de l'Ukraine a mis fin à la mondialisation telle que [nous] l'avons connue ces trente dernières années » (Les Echos, 4 avril 2022). A.S. Posen dans *Foreign Affairs* (17 mars 2022) pose la question de « la fin de la mondialisation ». Dans ce nouvel ordre mondial, un rideau de fer retomberait sur l'Europe avec un retour en arrière à la période précédant la chute du mur de Berlin. La pandémie et surtout la guerre russo-ukrainienne ont également conduit les cercles économiques et politiques occidentaux à réaliser combien la relation avec la Chine était fragile, et notamment le danger à dépendre massivement pour sa production et ses approvisionnements d'activités localisées en Chine ou dans des espaces sous domination chinoise. La guerre russo-ukrainienne et la « neutralité chinoise » remettent fondamentalement en question les rapports économiques sino-européens, et notamment la dépendance extérieure de l'UE en matières premières et envers la production et l'acheminement de biens intermédiaires et de produits finis avec des espaces non démocratiques.

La dépendance européenne au gaz russe, et en particulier de l'Allemagne qui en est le plus gros consommateur, est représentative de cette absence de vision stratégique de l'UE et des

gouvernements nationaux (et notamment des gouvernements allemands successifs) et de la croyance dans les vertus bienfaitrices du commerce international. L'UE a pris désormais conscience de la dépendance européenne à l'égard de la Russie, mais également de la Chine. La Russie est le premier producteur mondial de gaz et en possède les premières réserves, mais est également dans les premières places pour le nickel, le platine, l'or, le minerai de fer et certains métaux rares comme le palladium. La Chine, quant à elle, est le premier producteur mondial de minerais rares (87 % pour l'antimoine et le magnésium, 84 % pour le tungstène, 82 % pour le Bismuth). La Chine est quasiment en situation de monopole sur la production de terres rares légères et de terres rares lourdes (Pitron 2019). Elle représente plus de la moitié de la production mondiale pour une douzaine de minerais rares qui sont des intrants indispensables et stratégiques dans la production de la majorité des produits du secteur électrique et électronique (smartphone, voitures électriques, réseaux de télécommunication, armement, satellites, médecine nucléaire, etc.).

2. Les nouvelles voies empruntées par l'UE

2.1 Comment l'UE réagit-elle à la pandémie et à la guerre en Ukraine ?

Dans un ensemble comme l'UE dont le fonctionnement repose sur la conciliation d'intérêts différents et parfois divergents, les changements de trajectoires sont rares. Ils surviennent en général à la suite de chocs externes majeurs qui modifient les règles du jeu pour l'ensemble des pays et qui peuvent même déboucher sur des enjeux existentiels pour l'UE dans son ensemble comme pour les pays pris individuellement.

Avant la pandémie les risques liés à la mondialisation de la production et des approvisionnements n'étaient pas interrogés, à la notable exception des matières premières stratégiques. La prise de conscience dans le domaine des matières premières a été plus précoce. Elle date du début des années 2010, marquées par des tensions sur les marchés dues à l'augmentation de la demande des pays émergents, aux premières auto-restrictions chinoises à l'exportation des terres rares et au dépôt d'une plainte de l'UE à l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC. En réponse au nouveau contexte international, la France a créé en 2011 le comité pour les métaux stratégiques (COMES), et la même

⁶ Pays démocratique, autocratique, etc.

année, la Commission européenne a publié sa première liste de matières premières critiques. Toutefois, cela ne conduit pas à des actions fortes de l'UE dans la décennie 2010 (par exemple l'exploitation ou la ré-exploitation de minerais sur le sol européen).

Il a réellement fallu attendre 2021, et la pandémie, pour que l'UE se rende compte que le Quoi-Qui-Où dans le découpage d'une chaîne de valeur et d'une chaîne d'approvisionnement ne sont pas neutres :

Le Quoi : toutes les étapes de la chaîne de valeur n'ont pas la même importance dans la valeur finale d'un bien ou service. Certaines étapes sont stratégiques. A titre d'exemple, la batterie devient la partie clef dans la production d'une voiture électrique.

Le Qui : tous les acteurs n'ont pas le même poids dans une chaîne de valeur. Les acteurs les plus puissants peuvent paralyser une chaîne de valeur, augmenter les coûts, comprimer les marges des acheteurs et donc mettre en difficulté des acteurs de la chaîne de valeur. A titre d'exemple *TSMC* à Taiwan assure en 2022 plus de la moitié de la fonderie mondiale de micro-processeurs.

Le Où : la localisation spatiale d'une activité peut être plus ou moins risquée. Les événements en Russie (conséquence de la guerre en Ukraine) et en Chine (politique du zéro COVID) montrent que les risques sur la sécurité des opérations de production et de logistique sont plus élevés dans les États qui ne respectent pas les règles de droit.

2.2 Le nouveau credo européen : « l'autonomie stratégique ouverte »

En l'espace de deux ans, les changements en termes de politique extérieure européenne ont été plus importants qu'au cours des trois dernières décennies. Le nouvel objectif de l'UE est de privilégier une « autonomie stratégique ouverte »⁷, qui peut se définir comme étant la volonté de l'UE de défendre ses intérêts vitaux tout en poursuivant les échanges et la coopération à l'international. Il en résulte une multiplication des initiatives à partir de 2020 dans l'objectif de renforcer l'indépendance de l'UE et

d'avoir des chaînes d'approvisionnement plus diversifiées et résilientes.

Cette recherche d'une « autonomie stratégique ouverte » prend la forme d'un ensemble d'initiatives, dont cinq principales sont les suivantes :

L'examen des dépendances et capacités stratégiques

En 2021 la Commission européenne a publié son premier examen des dépendances et capacités stratégiques (European Commission 2022). Le rapport examine notamment 37 produits appartenant à des « écosystèmes sensibles » dépendants très fortement de fournisseurs étrangers. Le rapport propose également un bilan approfondi de la dépendance de six domaines jugés très sensibles pour l'autonomie stratégique de l'UE, à savoir les matières premières, les batteries lithium-ion, les principes actifs de la pharmacie, l'hydrogène propre, les semi-conducteurs et l'informatique en nuage (*cloud computing*) et en périphérie (*edge computing*). Le renforcement de l'autonomie dans ces six domaines reposera sur le programme « Horizon Europe » qui est le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation doté de 95,5 milliards d'euros sur la période 2021-2027. Dans ce programme environ un milliard d'euros devraient être dévolus aux batteries, un milliard aux matières premières critiques et un milliard à l'hydrogène.

Le programme Global Gateway

En décembre 2021, l'UE lance la stratégie « *global gateway* » visant à développer des « connexion durables et fiables » à l'échelle planétaire dans cinq domaines, à savoir le numérique, climat-énergie, transport, santé, éducation-recherche. L'objectif est de proposer des projets de connexion entre l'Europe et le reste du monde alternatifs aux nouvelles routes de la soie chinoises et au projet américain de « *build back better world* ». Outre l'objectif de bâtir des partenariats fondés sur la bonne gouvernance, la transparence, les valeurs démocratiques et l'égalité, ce programme a également clairement pour objectif de renforcer « la compétitivité et la sécurité des chaînes d'approvisionnement mondiales » (Global Gateway 2022). Le lancement de ce programme reflète la prise de conscience par les institutions européennes de l'importance de la maîtrise de la logistique dans la sécurité et la résilience des approvisionnements. Les vagues successives de COVID démontrent combien la perturbation des opérations de stockage

⁷ Le concept est apparu pour la première fois lors du Conseil européen en décembre 2013. Il était au départ relié au domaine militaire. Ce n'est que lors du Conseil européen d'octobre 2020 que le concept est étendu au marché unique, à l'industrie et au numérique.

et de transport, notamment en Chine, bloque l'activité économique mondiale et met en danger l'autonomie stratégique de l'Europe.

L'European chips act

L'*European chips act* a été adopté par la Commission européenne en février 2022. L'objectif du programme européen est « de renforcer la compétitivité et la résilience dans le domaine des applications et technologies des semi-conducteurs » (European Chips Act 2022). La situation actuelle de pénurie de puces électroniques, qui met notamment le secteur automobile à l'arrêt, a mis en lumière l'extrême dépendance de l'UE à un composant stratégique se retrouvant aujourd'hui dans tous les appareils électroniques civils et militaires. Cette dépendance est exacerbée par la domination du secteur par trois acteurs, le Taïwanais *TSMC*, le Coréen *Samsung* et l'Américain *Intel*. Nous avons déjà signalé que *TSMC* à lui seul représente plus de la moitié de la fonderie mondiale de micro-processeurs ; mais il possède aussi une avance technologique considérable sur les producteurs européens dans la miniaturisation, qui est l'élément clé dans la course technologique : l'entreprise taïwanaise est engagée dans la production de puces de 5 nanomètres (nm) et développe actuellement des puces de 2 nm alors que les firmes européennes sont essentiellement compétitives sur des puces de plus de 20 nm. De plus, l'Europe a perdu des parts de marché dans la production mondiale de puces électroniques : elle en détient aujourd'hui une part de 10 %, contre 20 % dans les années 1990. L'objectif de l'Europe est de doubler la production européenne d'ici 2030, pour atteindre 20 % en valeur de la production mondiale de semi-conducteurs durables et de pointe, sur un marché évalué à 1000 milliards de USD en 2030. Pour cela, l'UE va mobiliser jusqu'à 43 milliards d'euros d'investissements publics et privés et se penchera sur les mesures à prendre pour renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement.⁸

L'extraction de terres rares

L'extrême dépendance extérieure de l'UE à l'égard d'un grand nombre de matières premières et notamment des métaux rares et terres rares (Pitron 2019), pousse l'UE à envisager de lancer ou relancer l'exploitation de gisements

sur le sol européen. Dans une première étape engagée au milieu des années 2010, le projet EURARE a consisté à réaliser des études géologiques sur le terrain et en laboratoire pour identifier les gisements de terres rares dans l'espace européen (en Suède, au Groenland, en Grèce et en Norvège notamment). En 2020, a été publié sous l'égide de la Commission européenne le quatrième rapport sur les matières premières critiques mettant clairement l'accent sur le concept de résilience. En 2020 également, la Commission a participé à la création de l'*European Raw Materials Alliance* (ERMA) avec un quadruple objectif : développer des chaînes de valeur résilientes pour les écosystèmes européens, réduire la dépendance aux matières premières critiques, développer l'approvisionnement européen en matières premières et diversifier les sources d'approvisionnement.

Le filtrage des investissements étrangers entrants

L'UE a également changé de perspective sur les investissements directs étrangers (IDE) entrants. Alors que jusqu'à la seconde moitié des années 2010 la priorité était à la réduction des obstacles aux IDE (Rugraff, 2018), depuis la fin des années 2010, l'Europe s'est lancée dans une politique de filtrage de ces derniers. La priorité est désormais de continuer à les attirer tout en préservant les intérêts vitaux de l'UE. Ainsi, en octobre 2020 le mécanisme de filtrage des IDE dans l'UE est entré en vigueur et en novembre 2021, l'UE a publié le premier rapport de son histoire sur le filtrage des IDE. Le changement de perspective tant du Conseil, de la Commission que du Parlement, est clairement perceptible en se focalisant notamment sur la position de la Commission en termes de filtrage. Alors que jusqu'au milieu des années 2010 le credo de la Commission était l'« *open door policy* », la Commission incite en 2022 les neuf pays sur les 27 qui ne se sont pas encore dotés d'un mécanisme de filtrage à en mettre un en place. Désormais, l'UE pousse à regarder de près notamment les aides et supports apportés aux firmes extracommunautaires qui souhaitent racheter des firmes européennes ou se positionner sur des appels d'offre publics.

Conclusion

Jusque dans la seconde moitié des années 2010, les institutions européennes, et notamment la Commission, ne juraient que par la mondialisation et ses bienfaits liés à la division internatio-

⁸ A titre de comparaison, les États-Unis prévoient d'investir 52 milliards de USD dans le secteur et la Chine aura investi environ 150 milliards de USD entre 2015 et 2025.

nale du travail et la réduction des prix pour les consommateurs européens. Dans cette approche, il s'agissait de réduire les entraves à la libre circulation des biens, services et entreprises sans se préoccuper, ni des caractéristiques des biens délocalisés, ni des caractéristiques des acteurs organisant la production, ni des caractéristiques des acteurs organisant la circulation des flux. La pandémie et la guerre en Ukraine ont obligé l'UE à modifier son approche des relations économiques internationales et à adopter une nouvelle approche, celle de « l'autonomie stratégique ouverte ». L'ouverture internationale reste le fondement de la politique européenne, mais l'Europe a compris que les échanges internationaux et la fragmentation de la production ne sont pas systématiquement synonymes d'un monde « du contrat sans combat ». En d'autres termes, une organisation de la chaîne de valeur efficace n'est pas tout ; il faut également qu'elle soit résiliente. De même, la délocalisation hors de l'UE de la production de matières premières et de biens tenant une place centrale dans une chaîne de valeur, fragilise l'UE, notamment lorsque ces productions sont détenues par une poignée d'acteurs étrangers en situation dominante pouvant user de cette position avantageuse. En définitive, l'absence européenne de maîtrise de certaines chaînes d'approvisionnement peut être source de dépendance et la fragiliser.

La politique européenne organisant les échanges internationaux avec les pays tiers a incontestablement pris un virage. Reste maintenant à voir quelle sera l'importance et la forme que prendra ce virage. Deux questions majeures se posent notamment : la première est celle de la gouvernance de ce changement de direction. Pour l'heure, le changement prend surtout la forme d'une accumulation de décisions, projets et programmes sans qu'ils soient unifiés dans une grande orientation, qui s'appuierait sur une planification indicative à plus long terme. La deuxième, qui est en grande partie liée à la première, est celle de la capacité de l'Europe à faire converger les intérêts de ses 27 membres : définir un nouveau concept « d'autonomie stratégique ouverte » est une chose, le traduire dans les mesures concrètes en est une autre, notamment lorsqu'il s'agira d'engager l'extraction de terres rares en Europe ou encore de déterminer la nouvelle répartition entre pays européens des productions et compétences de composants stratégiques.

Références bibliographiques :

- Aizen M. (2020), « La destruction des écosystèmes par l'humain favorise l'émergence d'épidémies », *Courrier international*, 28 mars.
- Commission européenne (2022), *Action européenne sur les semi-conducteurs*. Bruxelles, le 8.2.2022 COM(2022) 45 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.
- Commun P. (Dir.) (2003), *L'ordolibéralisme allemand : Aux sources de l'économie sociale de marché*, Université Cergy-Pontoise, CIRAC.
- Dai K., Dai G., Dai M. (2018), « Initiative 'une ceinture et une route' : implications économiques pour l'Union européenne », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe* 39, 25–38, Hiver.
- Dévoluy M. (2015), « L'ordolibéralisme et l'avenir de l'Europe monétaire », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe* 33, 23–25, Hiver.
- European Commission (2022), « EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews », Commission staff working document, 22/2/2022.
- Fink L. (2022), « La guerre en Ukraine met fin à la mondialisation », *Les Échos*, 4 avril.
- Perroux F. (1964), *L'économie au XXème siècle*. Presses Universitaires de France, 4^{ème} édition, Paris.
- Pitron G. (2019), *La guerre des métaux rares*. Édition Les liens qui libèrent.
- Posen A.S. (2022), « The end of globalization? », *Foreign Affairs*, 17 mars.
- Rugraff E. (2011), « 'De la faiblesse européenne' : la question de l'aide chinoise au sauvetage de la zone euro », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe* 25, 26–31.
- Rugraff E. (2018), « La politique industrielle de l'UE face à son décrochage technologique », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe* 41, 33–45, Hiver.
- Taleb N. N. (2007/2020), *Le cygne noir – La puissance de l'imprévisible*. Les belles lettres.
- Wübbecke J., Meissner M., Zenglein M.J., Ives J. and Björn C. (2016), [*Made in China 2025: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*](#), Mercator Institute for China Studies.

Webographie

- EURARE, [Les gisements européens de terres rares protègent l'industrie de l'UE | EURARE Project | Results in brief | FP7 | CORDIS | European Commission \(europa.eu\)](#), Consulté le 2 juillet 2022.
- European Chips Act, [European Chips Act | European Commission \(europa.eu\)](#), Consulté le 7 avril 2022.
- European Commission, 2020: [Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU](#), Consulté le 7 juin 2022.
- European Commission, 2021, [First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union \(europa.eu\)](#), Consulté le 16 août 2022.
- Global Gateway, [Global Gateway | Commission européenne \(europa.eu\)](#), Consulté le 3 juillet 2022.
- Von der Leyen, 2019 : [president-elect-speech_fr.pdf \(europa.eu\)](#), Consulté le 27 juillet 2022.
- World Justice Project, [WJP-INDEX-21.pdf \(worldjusticeproject.org\)](#), Consulté le 2 juin 2022.

La poursuite de l'uniformisation de la politique européenne de coopération au développement ? Le volet commercial et la budgétisation du FED

Francis Kern* et Claire Mainguy†

Depuis les années 1950, les liens avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifiques (ACP) ont été au cœur de la politique de développement de l'UE. Ces dernières années, elle a connu des changements majeurs avec un nouveau consensus pour le développement en 2017, la signature de l'accord post-Cotonou qui régit les relations entre l'Union européenne et les États ACP en 2021 et l'intégration au budget européen du Fonds Européen de Développement (FED) dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027. La disparition des accords commerciaux préférentiels et de l'instrument financier ad-hoc de la coopération européenne avec les ACP, le FED, tend à montrer une uniformisation de la politique de développement de l'Union.

Codes JEL : O10, O19, O55, P45.

Mots-clefs : Accords de partenariat économique, post-Cotonou, Fonds européen de développement, Instrument européen pour le voisinage.

Introduction

C'est envers les pays ACP que la politique de coopération de l'UE est la plus ancienne et la plus importante au regard des besoins financiers de ces pays, parmi lesquels figurent 33 des 47 Pays les Moins Avancés (PMA) recensés par les Nations unies. Mais cette focalisation historique de la politique de coopération de l'Union sur les ACP tend à s'atténuer au profit d'un traitement similaire de tous les pays en développement.

Dans le cadre du partenariat UE-ACP, la politique européenne de développement concerne actuellement 79 pays. Elle comprend des accords commerciaux ainsi qu'une politique de coopération au développement et repose sur un dialogue politique entre les partenaires.

Entre 1975 et 2000, Dans le cadre des conventions de Lomé, cette politique européenne se voulait solidaire et spécifique avec les pays ACP. Cela se traduisait, d'une part, par des accords commerciaux préférentiels bilatéraux non réciproques et, d'autre part, par l'existence d'un outil financier spécifique aux pays ACP, le FED (Ténier 2019), non inclus dans le budget de l'UE, abondé de façon intergouvernementale

par des négociations entre pays membres (Kern et Mainguy 2015, 2019).

Cette politique a été récemment marquée par deux réformes essentielles : la fin de l'accord de Cotonou en 2021 et l'intégration du FED au budget de l'UE, dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Ces évolutions tendent-elles à faire des États ACP, des partenaires comme les autres de la politique d'aide au développement de l'UE ?

Avec l'accord de Cotonou (2000-2021), l'UE a mis fin à un système commercial préférentiel unique en incitant les pays ACP à signer des accords de partenariat économique (APE) reposant sur des zones de libre-échange avec l'UE (section 1). L'intégration du FED dans le budget de l'UE et dans le nouvel outil de financement de la politique de l'UE à destination de tous les pays en développement, l'Instrument du Voisinage, du Développement et de la Coopération Internationale (NDICI¹), fait aussi disparaître les spécificités du financement de l'aide aux pays ACP (section 2). L'accord post-Cotonou signé en 2021 renouvelle le cadre de la coopération

¹ Neighbourhood, Development and International Co-operation Instrument (NDICI).

* Professeur émérite à l'Université de Strasbourg, e-mail : fkern@unistra.fr. † Maître de conférences HDR à l'Université de Strasbourg, e-mail : claire.mainguy@unistra.fr.

entre l'UE et l'Organisation des États ACP (OEACP) en entérinant ces changements et en prenant en compte l'évolution du cadre international de l'Aide Publique au Développement (APD) (section 3).

1. Les accords commerciaux dans la politique de développement de l'UE

Les conventions de Lomé (1975-2000) avaient permis la mise en place de relations commerciales préférentielles et asymétriques qui concernaient uniquement les pays ACP. Ces dernières ont été critiquées pour n'avoir pas pu empêcher la marginalisation commerciale de l'Afrique ; elles avaient également perdu une partie de leur attrait avec la baisse des tarifs et des restrictions aux échanges négociées lors des conférences ministérielles successives du GATT puis de l'OMC. De plus, le non-respect des règles de l'OMC (réciprocité, non-discrimination) exposait l'Union européenne à des risques de procès auprès de l'Organe de règlement des différends².

L'accord de Cotonou a conduit les pays ACP à choisir entre plusieurs types de relations commerciales avec l'UE : l'accès aux marchés européens grâce à l'initiative « Tout sauf les armes » qui permet, aux seuls PMA, de pouvoir continuer à exporter leurs produits en franchise sur les marchés européens ; exporter dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG) de l'UE pour les non-PMA³ ; négocier un APE, c'est-à-dire former une zone de libre-échange avec l'UE. Ne pas conclure d'APE fait perdre aux pays ACP non-PMA, leur accès préférentiel aux marchés européens⁴.

Signer un APE avec l'UE permet aux pays ACP de conserver les préférences commerciales des conventions de Lomé mais oblige ces pays à abaisser progressivement leurs barrières douanières vis-à-vis des produits européens (principe de réciprocité). Ces APE ont été conclus par l'UE soit avec un pays (cas du Cameroun, par exemple) soit avec une union douanière. La Communauté Économique des États d'Afrique

de l'Ouest (CEDEAO) a ainsi signé un APE en 2014⁵. Dans le cadre de l'OMC, la plupart des pays africains bénéficient du traitement spécial et différencié qui donne plus de souplesse dans la mise en œuvre des accords commerciaux ; les deux parties (UE et CEDEAO) se sont donc entendues sur une mise en œuvre progressive de la zone de libre-échange sur 20 ans et non sur 12 ans comme c'est la norme pour les accords commerciaux régionaux notifiés à l'OMC ; la libéralisation des exportations concernera à terme 75 % des exportations européennes vers la CEDEAO contre 100 % des produits de la CEDEAO vers l'UE. La réforme de la politique commerciale de l'UE envers les pays ACP signe donc la fin d'une expérience originale qui s'est maintenue de 1975 à 2000.

Les accords commerciaux préférentiels des années 1975 à 2000 (dans le cadre des conventions de Lomé) n'ont pas atteint tous les objectifs de diversification et de développement qu'ils s'étaient fixés. On peut cependant se demander si la poursuite de la libéralisation des échanges des pays ACP donne un meilleur cadre pour y parvenir.

Selon une étude récente de Bouët et al. (2018), qui porte sur les pays d'Afrique de l'Ouest et repose sur un modèle d'équilibre général calculable dynamique, multi-pays, multi-secteurs, les effets de la mise en place des APE sont très faibles. Les gains en termes d'accès aux marchés sont nuls ou faibles pour les PMA de la région. Les baisses tarifaires ne touchent donc que les exportations des pays ACP non-PMA vers l'UE et les exportations européennes vers les pays ACP. Les pertes sont importantes en termes de recettes fiscales et les effets à terme dépendent des réformes fiscales en cours et du type de taxe compensatoire qui pourrait être mise en œuvre et qui aurait pour effet de réduire le bien-être⁶. La mise en place d'un APE en Afrique de l'Ouest risque de se traduire par une concentration des échanges ouest-africains vers l'UE, selon l'étude. Quelques secteurs productifs des pays non-PMA pourraient bénéficier de l'APE à l'exportation (produits laitiers, sucre, riz et viande rouge) mais d'autres, importants comme l'agriculture ou la pêche verraient leurs produits progressivement concurrencés par les importations européennes. En conclusion, les

² Pour l'historique des relations commerciales de l'UE avec les pays ACP et un bilan des conventions de Lomé voir EADI-Gemdev (2002) ; Kern et Mainguy (2015).

³ Au moment des choix entre les différents types de relations commerciales avec l'UE, seul le Gabon avait un niveau de vie qui ne lui permettait de bénéficier ni de l'initiative Tout sauf les armes ni du SPG.

⁴ Les échanges de ces pays entreraient alors dans le cadre du SPG qui est moins favorable.

⁵ La CEDEAO a mis en œuvre son tarif extérieur commun en 2015.

⁶ En effet, les pays africains ont généralement des assiettes fiscales réduites et les taxes internationales en constituent une part souvent déterminante.

auteurs (Bouët et al. 2018) confirment la faiblesse des impacts de l'APE qui peuvent même être négatifs pour certains pays et suggèrent que la mise en place d'une zone continentale africaine de libre-échange serait plus prometteuse.

Dans le volet commercial de l'accord de Cotonou, l'UE avait voulu promouvoir l'intégration régionale. Les obstacles aux échanges régionaux peuvent être en partie levés par une zone de libre-échange (barrières douanières, divergences réglementaires et de politiques économiques), mais d'autres persisteraient tels que les problèmes de gouvernance et de capacités administratives, les spécialisations similaires des pays africains (matières premières), le manque d'infrastructures, les chevauchements d'accords commerciaux régionaux et la faible taille économique de nombreux pays.

2. La budgétisation du FED

La politique de développement fait partie des politiques aux compétences partagées entre l'Union européenne et ses membres. En 2021,

l'APD des pays de l'OCDE, recensée par le Comité d'Aide au Développement (CAD/OCDE), se montait à 178,9 milliards de dollars, dont 45 % émanait de l'Union européenne, y compris l'aide passant par les institutions européennes. Le montant distribué par ces dernières a été de 19 milliards, soit 10,7 % de l'ensemble de l'aide fournie par les pays du CAD. En 2019-2020, l'Afrique sub-saharienne était la première destinataire de l'APD européenne avec 42 % du total.

Le FED, destiné aux pays ACP, représentait le fonds au montant le plus élevé parmi ceux destinés au financement du développement des institutions de l'UE (tableau 1) avec plus de 30 milliards pour le 11^{ème} FED (2014-2021). Pourtant, il présentait la particularité de ne pas être intégré au budget de l'UE pour des raisons historiques mais aussi juridiques. Il était donc intergouvernemental, ne reposait pas sur les mêmes règles de fonctionnement et principes comptables que le budget européen⁷ et le parlement y jouait donc un rôle moins important que dans le cas des autres dépenses de l'UE (Kern et Main-

Tableau 1 : Instruments de financement – Global Europe – CFP 2014-2020 (en milliards d'euros)

Instrument	Objet	Cadre	Budget
Instrument de coopération au développement	Amérique latine, Asie, Asie centrale, région du Golfe, Afrique du Sud + programmes thématiques mondiaux en soutien	Géographique + thématique	19,7
Instrument européen de voisinage	16 pays du voisinage européen (coopération régionale transfrontalière)	Géographique	15,4
Instrument d'aide de pré-adhésion	Balkans et Turquie	Géographique	11,7
Instrument contribuant à la paix et la stabilité	Stabilité politique et consolidation de la paix	Thématique	2,3
Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme	Promotion de la démocratie et des droits de l'homme	Thématique	1,3
Fonds de garantie pour les actions extérieures	Garanties de prêts...	Thématique	1,1
Instrument de partenariat	Pays industrialisés	Géographique	0,955
Assistance macro-financière	Soutien à la balance des paiements en cas de crise ; pays voisins	Thématique + géographique	0,564
Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire	Sûreté nucléaire	Thématique	0,225
Instrument pour le Groenland	Groenland	Géographique	0,184
Aide humanitaire	Aide humanitaire	Thématique	0,148
Aide européenne aux volontaires	Aide humanitaire	Thématique	0,147
Centre de coordination de la protection civile et de réponse d'urgence	Réponse d'urgence aux désastres dans et à l'extérieur de l'UE.	Thématique	0,145
Hors budget			
11 ^{ème} Fonds européen de développement	Pays ACP et territoires d'outre-mer	Géographique	30,5

Source : [CFP 2014-2020](#).

guy 2015 ; Burni et al. 2021). Les réticences à la réforme du financement du développement étaient nombreuses puisque cette intégration du FED au budget ne pouvait que se traduire par un accroissement de la contribution de certains membres de l'UE⁸ d'une part et, d'autre part, parce que les pays ACP craignaient une baisse de l'engagement financier des États membres (D'Alfonso, 2014) et peut être une réorientation de cette aide vers les pays au voisinage des nouveaux membres de l'UE.

Sur la période 2014-2020, les montants de l'APD versés par les institutions de l'UE provenaient du FED ou des instruments de financement figurant dans le programme « Global Europe » du cadre financier pluriannuel (CFP) (tableau 1). L'essentiel de ces fonds s'inscrivaient dans la politique de développement et faisaient partie de l'aide publique au développement⁹.

Le NDICI a été négocié dans le nouveau cadre financier pluriannuel (2021-2027) et ne constitue pas une simple budgétisation du FED qui ne concernait que les pays ACP. Cette réorganisation du financement du développement permet d'intégrer dans un seul instrument qui s'adresse à l'ensemble des bénéficiaires, une dizaine d'instruments préexistants (dont le FED) (tableau 1). C'est un changement important par rapport à l'accord de Cotonou puisque la coopération financière ne sera plus négociée avec les pays ACP mais sera l'objet d'arbitrages budgétaires internes à l'UE dans le cadre du NDICI (Boidin 2021).

Conformément aux principes énoncés dans le nouveau consensus européen sur le développement¹⁰, le NDICI comporte non seulement des

⁸ Les contributions au budget se font sur la base du niveau de PIB des pays membres alors que le FED était abondé sur la base de contributions volontaires.

⁹ La définition de l'APD est discutée au sein de l'OCDE. Il s'agit de dons ou de prêts concessionnels. Une partie des fonds figurant dans le tableau 1 (y compris le FED) ne répondent pas à ces critères et ne sont donc pas comptabilisés dans l'APD recensée par le CAD.

¹⁰ Le nouveau consensus européen (2017) mettait l'accent sur le besoin de financements innovants, la nécessité de recourir au mixage de prêts et de dons (*blended finance*) et montrait la nécessité de construire des partenariats adaptés avec une grande variété d'acteurs pour atteindre les ODD.

dons mais aussi la possibilité d'avoir recours à des financements mixtes (*blended finance*), de façon à démultiplier les capacités de financement liées à l'aide (Coudert 2015) et à accroître la visibilité de l'APD européenne. Il semblerait cependant que ce type de financement atteigne peu les pays à faibles revenus et que les attentes des donateurs en général et de l'UE en particulier à ce sujet soient largement surestimées (Erforth 2020, Attridge et Engen 2019).

Depuis 2021, le financement du développement s'effectue donc dans le cadre du NDICI qui regroupe l'ensemble des fonds destinés aux pays du Sud et à la politique de voisinage et est doté d'un montant de 79,5 milliards d'euros sur la période 2021-2027 (tableau 2). La comparaison avec les montants alloués préalablement dans le cadre du FED est difficile dans la mesure où les fonds destinés aux pays ACP sont désormais répartis entre les piliers géographiques Afrique subsaharienne (où se situent la plupart des pays ACP), Asie et Pacifique, Amériques et Caraïbes. Ces deux derniers groupes géographiques comprennent des pays qui ne faisaient pas partie du groupe des ACP. Par ailleurs, tous les pays

Tableau 2 : Les piliers de l'instrument du voisinage, du développement et de la coopération internationale (en milliards d'euros)

Pilier géographique		Pilier thématique	
NDICI Voisinage	19,32	Droits de l'homme et démocratie	1,36
NDICI Afrique subsaharienne	29,18	Organisations de la société civile	1,36
NDICI Asie et Pacifique	8,48	Stabilité et paix	0,91
NDICI Amériques et Caraïbes	3,39	Défis mondiaux	2,73
Pilier de réaction rapide	3,18	Réserve de flexibilité supplémentaire	9,53

Source : [European Commission, International Partnerships](#).

concernés par le NDICI peuvent aussi recevoir des fonds au titre des piliers thématiques.

Le fait que sur le pilier géographique, les montants alloués soient fléchés peut permettre de répondre aux inquiétudes des pays africains concernant la concurrence vers d'autres destinations ; mais seule l'expérience montrera s'ils bénéficieront de l'aide octroyée dans le cadre des piliers thématiques.

Avec la disparition du FED (outil hors budget), l'aide à destination des pays ACP est désormais intégrée au NDICI qui devient l'outil essentiel du financement de la politique de coopération au développement de l'UE. Cette évolution apporte plus de transparence dans la mesure où le parlement européen aura un droit de regard et plus de pouvoir sur la programmation de l'aide

et son allocation. Par ailleurs, cet instrument de financement unique pourrait donner plus de cohérence et de poids à la politique de développement européenne.

En effet, le poids budgétaire de l'ensemble de l'APD des membres de l'UE pourrait faire de cette dernière un instrument prépondérant pour orienter l'aide internationale ; elle représente plus de 50 % de l'APD du CAD. Ce rôle de leader de la coopération internationale que joue l'UE est à nuancer par le fait que cette politique est une compétence partagée et que les institutions de l'UE, en tant que telles, n'en distribuent « que » 10 à 15 % selon les années. Pour Burni et al. (2022), l'UE a cherché à utiliser la pandémie de Covid-19 pour tenter de faire avancer l'intégration de la politique de développement, autrement dit, montrer qu'une réponse collective serait plus efficace. Les décisions ont été à la fois collectives et individuelles mais avec une communication présentant cette réponse comme étant commune, notamment au travers de l'expression « Team Europe » utilisée à cette occasion. Comme le disent les auteurs, il conviendra de voir à l'avenir si, d'une part, les États membres seront prêts à donner un rôle plus important aux institutions de l'UE dans la politique de développement de l'UE, de façon à la rendre plus efficace et plus rapide en cas de crise et, d'autre part, si le nouvel outil financier du cadre financier pluriannuel 2021-2027, le NDICI, sera adapté à cette évolution.

3. L'accord post-Cotonou

Le consensus européen sur le développement, signé en juin 2017, remplace celui de 2005 et constitue le cadre de référence pour les décisions concernant la politique européenne de développement, tant sur le plan des orientations et valeurs que sur le plan financier. Il devrait permettre une meilleure complémentarité des aides européennes dans un contexte géopolitique et économique qui a beaucoup changé en 12 ans. Il prend en compte les engagements d'atteindre les Objectifs de développement durable (ODD)¹¹ auxquels l'UE a souscrit dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies à New York en 2015, ceux pris à la conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement en 2015, ainsi que ceux pris lors de la COP21 à Paris, toujours en 2015¹².

¹¹ Voir « [Les objectifs de développement durable ODD : 17 objectifs pour sauver le monde](#) », Nations unies.

¹² Voir « [Consensus européen sur le développement](#) », Commission européenne.

L'accord post-Cotonou signé en avril 2021 est un partenariat entre l'UE et l'Organisation des États ACP (OEACP), négocié pour 20 ans (2021-2041), qui remplace l'accord de Cotonou. Il comporte un socle commun et, contrairement aux accords précédents, trois protocoles régionaux (Afrique, Caraïbes, Pacifique) définissant leurs propres modes de gouvernance (assemblées régionales) et répondant aux besoins régionaux spécifiques.

Les priorités stratégiques de l'accord sont structurées en six axes (EU-OACPS 2021) :

- Croissance économique et développement inclusif et soutenable ;
- Développement social et humain ;
- Environnement, gestion des ressources naturelles et changement climatique ;
- Paix et sécurité ;
- Droits humains, démocratie et gouvernance ;
- Migrations et mobilité.

Ce nouvel accord reprend les thèmes de l'accord de Cotonou signé en 2000. Mais les questions d'environnement et de climat prennent une nouvelle dimension en lien avec les priorités de l'UE qui s'expriment dans le *Green Deal* et les engagements de la COP 21. A la suite de la récente pandémie, l'accent est aussi mis sur la coopération sanitaire en cas de crise. La question migratoire semble être le point sur lequel les négociations ont été les plus difficiles (Boidin 2021).

L'article 16 du protocole régional Afrique de l'accord post-Cotonou traite, par ailleurs, de ce qui avait fait l'ossature de l'accord de Cotonou, à savoir la coopération commerciale. Il y est précisé que cette coopération doit être fondée sur le bénéfice mutuel afin de « construire une capacité commerciale pour faciliter l'augmentation des flux commerciaux entre les partenaires ». Cette coopération commerciale doit continuer à s'appuyer prioritairement sur les arrangements ou compromis commerciaux préférentiels existants et les APE. Selon les termes de l'accord, s'il reste un instrument d'intégration régionale, l'APE doit s'appliquer à un niveau approprié et ne pas exclure d'autres arrangements commerciaux ; il a pour finalité de renforcer l'accès des biens aux marchés africains et de l'Union européenne. Il s'agit de supprimer les barrières non nécessaires entre l'Afrique et l'UE et de promouvoir le commerce intra-africain, l'intégration des pays africains dans les chaînes de valeur régionales et globales, et de soutenir la constitution de la zone africaine de

libre-échange (ZALEC/ACFTA), un projet de l'Union africaine.

La pression de l'OMC devenant moins forte puisque les accords bilatéraux se sont multipliés et que le multilatéralisme qu'incarne l'OMC est en perte de vitesse, les APE ne sont plus aussi déterminants ; ils expriment une forme de relations commerciales parmi d'autres. Le dogmatisme de l'accord de Cotonou cède la place au pragmatisme dans l'ère post-Cotonou.

Comme dans l'accord de Cotonou, le nouvel accord prévoit la participation des acteurs non-étatiques : secteur privé, autorités locales, société civile. La plateforme des ONG (Organisations Non-Gouvernementales), Concord Europe, salue ainsi cette volonté de faire participer la société civile au dialogue avec les pays partenaires mais regrette qu'aucun mécanisme ni cadre pratique ne concrétise ces intentions (Concord 2021).

Conclusion

Dans sa gestion des crises récentes, l'UE a su montrer un front plus uni que précédemment, notamment dans sa réaction aux effets de ces crises qui touchent les pays ACP. Avec le nouveau consensus européen pour le développement et le nouvel outil de financement du développement, le NDICI, la politique de développement a évolué pour mieux prendre en compte les nouveaux enjeux liés aux évolutions du contexte international. Sous le feu des critiques et en raison de l'érosion des marges préférentielles liée à la libéralisation des échanges internationaux, la partie commerciale de la politique de développement avait déjà évolué dans le cadre de l'accord de Cotonou pour prendre en compte les règles de l'OMC. De nombreux pays ACP avaient ainsi conclu un accord de partenariat économique qui conduit à la mise en place de zones de libre-échange avec l'UE. Avec les APE, l'accord de Cotonou a réduit le caractère préférentiel des relations commerciales entre les deux parties qui perdent ainsi une spécificité qui n'a existé qu'entre les pays ACP et l'UE. Avec l'intégration du FED à son budget, l'UE tend à homogénéiser ses outils d'intervention auprès des pays en développement. En effet, l'aide à destination des pays ACP est désormais soumise aux mêmes modalités de fonctionnement que celle à destination des autres pays en développement.

Tant du point de vue commercial (avec la mise en place de zones de libre-échange) que du nou-

veau système de financement européen de l'APD, les pays ACP sont désormais considérés comme des pays en développement parmi d'autres.

L'accord post-Cotonou semble poursuivre l'évolution amorcée avec l'accord de Cotonou, qui tendait à uniformiser les relations de l'UE avec l'ensemble des pays en développement (ACP et non-ACP). Cette disparition des spécificités de la politique de coopération de l'UE envers les pays ACP fait craindre que la pauvreté et la grande vulnérabilité de l'Afrique, où se situent la plupart des PMA, ne soient plus aussi bien prises en compte par la politique européenne de coopération au développement.

S'il est trop tôt pour évaluer les effets du NDICI sur le financement du développement dans les pays ACP, on peut noter que sa création semble s'intégrer dans une stratégie de renforcement et de visibilité de l'action européenne.

Les effets commerciaux de la mise en œuvre des APE, qui va se faire progressivement au cours des prochaines années, sont parfois redoutés par les pays ACP : si les exportations de quelques produits africains pourraient bénéficier de la libéralisation commerciale, l'ouverture aux produits européens en échange du maintien des préférences commerciales va accroître les importations de ces derniers au détriment de la production locale ; les budgets des États seront aussi touchés par la baisse des droits de douane sur les produits européens importés.

Cependant, il est probable qu'en raison du nombre de PMA qui en font partie, l'Afrique restera une destination privilégiée de l'aide de l'UE. L'accord post-Cotonou perpétue en outre certaines des spécificités telles que la transparence et la participation démocratique qu'illustrent l'existence d'assemblées parlementaires qui existeront désormais au niveau régional ainsi que la participation de la société civile aux débats sur les enjeux majeurs de l'APD.

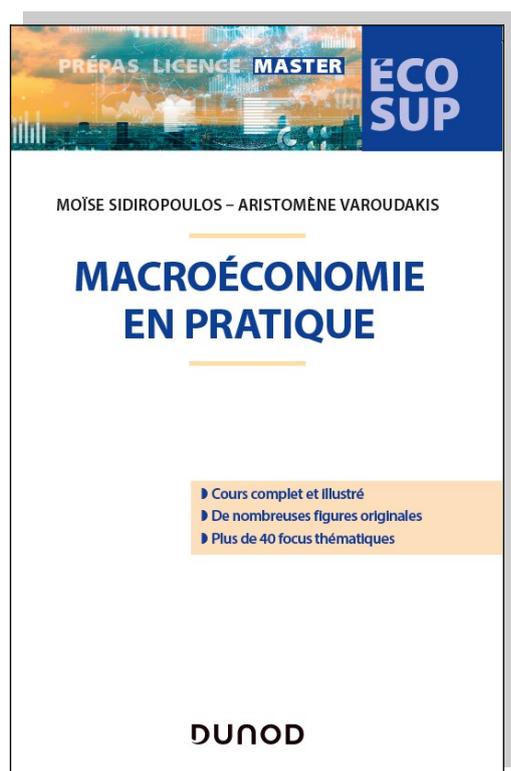
Références bibliographiques

- D'Alfonso, A. (2014), « Fonds européen de développement - Faut-il inclure la coopération au développement commune dans le budget de l'Union » *Service de recherche pour les députés*, n°PE 542.140, Parlement européen.
- Attridge, S. et Engen, L. (2019), *Blended finance in the poorest countries. The need for a better approach*, Overseas Development Institute, 76 p.

- Boidin, J.-C. (2021), *Relations UE-ACP: la fin des préférences? Une analyse du nouvel accord post-Cotonou*, Document de réflexion, ECDPM, 14 p.
- Bouët, A., Laborde, D. et Traoré, F. (2018), « The European Union–West Africa Economic Partnership Agreement: Small impact and new questions », *The Journal of International Trade and Economic Development*, 27(1), 25–53.
- Burni, A., Erforth, B., Friesen, I., Hackenesch, C., Hoegl, M. et Keijzer, N. (2022), « Who Called Team Europe? The European Union's Development Policy Response During the First Wave of COVID-19 », *The European Journal of Development Research*, 34(1), 524–539.
- Burni, A., Erforth, B. et Keijzer, N. (2021), « Global Europe? The new EU external action instrument and the European Parliament », *Global Affairs*, 7(4), 471–485.
- CONCORD, European NGO confederation for relief and development (2021), *CONCORD's Analysis of the Post-Cotonou Agreement*, 32 p.
- Coudert, B. (2015), « La nouvelle mesure du financement du développement durable: le « TOSSD » », *Techniques Financières et Développement*, 121(4), 33–36.
- Erforth, B. (2020), « The future of European development banking: what role and place for the European Investment Bank? », *GDI Discussion Paper*, 44p.
- EU and Organisation of African, Caribbean and Pacific States (OACPS) (2021), *Partnership Agreement between the EU (European Union and its members states) of the one part and members of the organisation of African, Caribbean and Pacific states, of the other part*, 187 p.
- European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) et GEMDEV (Group) (dir.) (2002), *L'Europe et le sud à l'aube du XXIe siècle, enjeux et renouvellement de la coopération / Europe and the south in the 21st century, challenges for renewed cooperation*, Paris, Karthala, 384 p.
- Kern, F. et Mainguy, C. (2015), « La politique de développement de l'Union entre logique commerciale et logique solidaire », in *Les politiques économiques européennes*, Points, (Points Économie).
- Kern F., Mainguy C. (2019) « Les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique : La renégociation de l'Accord de partenariat économique 2020-2030, enjeu essentiel pour renouer avec le co-développement », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe*, vol. 41, 55–58, Hiver 2019.
- Ténier, J. (2019), « Le Fonds Européen de Développement (FED) : L'instrument financier de soixante années de politique de coopération à destination des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) », *Gestion et finances publiques*, 09/2019, 108–118.

Macroéconomie en pratique

Moïse Sidiropoulos*, Aristomène Varoudakis#



Cet ouvrage présente les grands concepts et mécanismes de la macroéconomie en alliant la théorie à l'étude des faits, et en analysant les implications des réalités observées pour la politique macroéconomique. Pour cela, plus de 40 études de cas sont présentées sous forme de focus thématiques.

Tout en privilégiant les analyses non formalisées et les outils graphiques, la macroéconomie est ici abordée dans sa complexité actuelle, issue des bouleversements économiques profonds qu'ont entraînés les crises récentes. Les chapitres couvrent un vaste champ d'analyse et s'organisent autour:

- d'un cours structuré, assorti de focus thématiques et de nombreuses figures;
- d'une rubrique L'essentiel pour retenir rapidement les points clés du chapitre;
- de questions de révision pour s'évaluer.

Éditeur : Dunod

Date de parution : 22/05/2019

Collection Eco sup – Etude (broché)

ISBN : 2100793721

Nombre de pages 260

Prix : 21,90€ (papier), 14,90€ (ebook).

Voir pour une note de lecture :

<http://opee.unistra.fr/spip.php?article397>

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

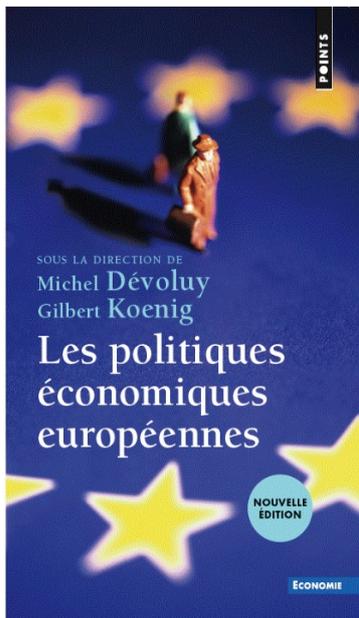
Université de Strasbourg, LaRGE, Institut d'études politiques, Strasbourg, France.

Les ouvrages collectifs publiés par l'OPEE

Les politiques économiques européennes

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, 2^e édition, Éditions du Seuil, 2015.

Ce livre couvre tous les champs de la politique économique européenne (budget, monnaie, emploi, agriculture, industrie, élargissement, coopération internationale, etc.). Pour chaque politique, il décrit ses fondements, ses résultats, ses problèmes et ses perspectives.



Ouvrage de référence complet et accessible à un large public, il concerne aussi bien les étudiants que les citoyens soucieux de comprendre vraiment des politiques qui, plus que jamais, se trouvent au cœur des plus vifs débats.

Cette nouvelle édition est très largement

refondue pour tenir compte des bouleversements institutionnels et politiques survenus après l'échec du projet de Constitution européenne (2005) et depuis la crise financière de 2008.

Les auteurs sont des enseignants-chercheurs de l'université de Strasbourg. Ils sont membres de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE) qui est rattaché au Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA). L'ouvrage est dirigé par Michel Dévoluy et Gilbert Koenig, tous deux professeurs émérites à l'université de Strasbourg.

www.lecerclepoints.com

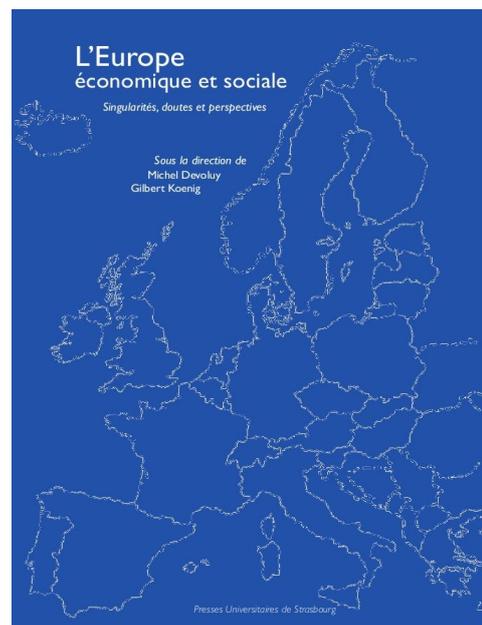
Couverture : © John Foxx/Getty Images
Éditions Points, 25 bd Romain-Rolland, Paris

14. ISBN 978.2.7578.5041.1/Imp. en France
01.15 – 10,50€

L'Europe économique et sociale : Singularités, doutes et perspectives

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2011.

L'évolution future du système européen peut se placer dans la continuité sous réserve de quelques réformes destinée à améliorer la gestion des crises économiques et de rassurer les marchés financiers. Elle peut également se réaliser à la faveur de changements plus profonds qui permettraient notamment de rapprocher le



système de la conception des pères de l'Europe. L'analyse de l'orientation actuelle du système économique et social européen permet d'évaluer le bien fondé d'une telle conception. De plus, elle lève certaines ambiguïtés, notamment celle qui porte sur la relation entre l'économique et le social. Enfin, en évaluant les performances du système et sa gestion de la crise économique de 2008-2009, elle permet de comprendre les inquiétudes que suscite son fonc-

tionnement.

Le système économique et social européen suscite des interrogations et des doutes qui résultent surtout des ambiguïtés qui pèsent sur la nature de ses objectifs et sur sa finalité. Ces ambiguïtés ont émaillé toute l'histoire du développement du projet européen qui est traversée par des tensions entre l'intergouvernemental et le fédéral, par des rivalités entre les approches libérales et interventionnistes et par des oppositions entre l'Europe des élites et l'Europe des peuples. Ces conflits résultent essentiellement des difficultés à trouver une voie satisfaisante pour assurer l'intégration européenne. Jean Monnet a joué un rôle particulièrement important dans cette recherche en essayant de faire passer dans les idées et les faits sa conception de l'intégration européenne par la voie économique. On peut voir une application de cette conception dans la création d'une union monétaire européenne.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg

Support : Livre broché, 24€

Nb de pages : 320 p.

ISBN-10 : 2-86820-476-7

ISBN-13 : 978-2-86820-476-9

GTIN13 (EAN13) : 9782868204769

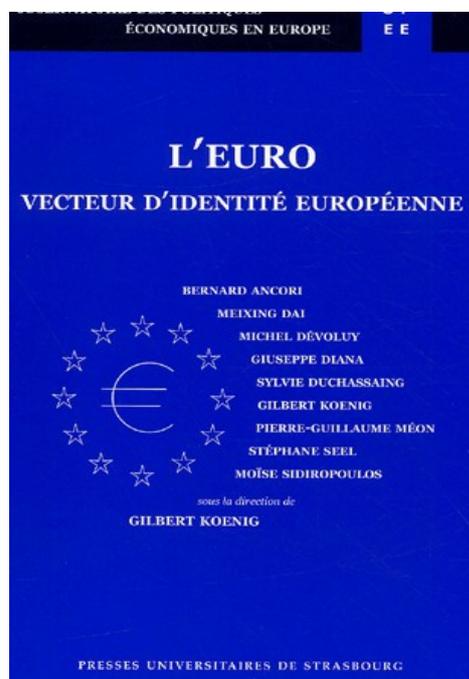
L'Euro, vecteur d'identité européenne

Sous la direction de Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002.

L'euro peut s'imposer durablement dans l'espace européen non seulement à cause de ses avantages économiques, mais aussi grâce à sa capacité de susciter un sentiment d'appartenance à cet espace.

Cet ouvrage se propose d'étudier dans une perspective historique et économique, comment l'instauration de l'euro peut contribuer au développement d'un tel sentiment. En tant que monnaie commune à plusieurs pays, l'euro établit

des liens sociaux, économiques et juridiques entre les Européens, ce qui suscite un sentiment d'attachement à une communauté. De plus, il délimite l'espace européen vis-à-vis du reste du monde, ce qui favorise l'affirmation d'une appartenance des citoyens à l'Europe par rapport à l'extérieur.



Cette affirmation se traduit notamment par une volonté de détenir une monnaie forte et susceptible de jouer un rôle important dans le système monétaire international. En tant que facteur d'intégration, l'euro façonne une organisation économique, politique et sociale à laquelle les Européens peuvent s'identifier. Ce rôle s'exerce essentiellement par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne qui gère la monnaie commune, de l'agencement des politiques macro-économiques que celle-ci engendre et des relations de travail qui s'établissent dans l'union monétaire.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg

Support : Livre broché, 22€

Nb de pages : 336 p.

ISBN-10 : 2-86820-201-2

ISBN-13 : 978-2-86820-201-7

Appel à contributions pour le Bulletin

Le Bulletin de l'OPEE qui est répertorié dans la base bibliographique RePEc fait appel à des contributions. Des propositions d'articles portant sur la construction de l'Union européenne et ses politiques économiques et sociales sont les bienvenues. Ces articles, précédés d'un bref résumé (destiné à introduire l'article dans le bulletin), ne doivent pas dépasser, sauf exception, 6 000 mots. Les auteurs seront informés rapidement de la décision prise par le Comité de rédaction sur leurs propositions. Pour savoir plus de détails et soumettre une contribution, visitez le [site de l'OPEE](http://www.opee.unistra.fr).

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

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

Site Internet : <http://opee.unistra.fr>

Comité de pilotage de l'OPEE : Meixing Dai (co-directeur), Gilbert Koenig (co-directeur), Damien Broussolle, Phu Nguyen-Van et Eric Rugraff.

Rédacteur en chef et directeur de la publication : Meixing Dai.

Éditeurs : Phu Nguyen-Van, Irem Zeyneloglu.

Numéro ISSN : 1298-1184

Les auteurs ayant contribué à ce numéro : Damien Broussolle, Université de Strasbourg (IEP, LaRGE) – Meixing Dai, Université de Strasbourg (BETA) – Claude Diebolt, Université de Strasbourg (BETA) et CNRS – Antoine Ebeling, Université de Strasbourg (BETA) – Francis Kern, Université de Strasbourg (BETA) – Gilbert Koenig, Université de Strasbourg (BETA) – Théo Metz, Université de Strasbourg (BETA) – Anissa Maddi, Université de Strasbourg – Clarisse Monsch, Université de Strasbourg – Claire Mainguy, Université de Strasbourg (BETA) – Julien Pénin, Université de Strasbourg (BETA) – Eric Rugraff, Université de Strasbourg (BETA) – Guy Tchibozo, Université de Strasbourg (LISEC) – Isabelle Terraz, Université de Strasbourg (BETA) – Isabella Van der Laan, Université de Strasbourg.

Conception graphique : Pierre Roesch.

Édition et mise en ligne : Meixing Dai, Phu Nguyen-Van et Irem Zeyneloglu.



Université
de Strasbourg