

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 11

Hiver 2004

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

Éditorial de Michel Dévoluy et Moïse Sidiropoulos

Ce numéro est consacré à l'économie européenne en 2004. Les performances en matière de croissance économique se sont améliorées par rapport à la mauvaise année 2003. Cependant, le chômage reste un

problème majeur et la zone euro enregistre de moins bons résultats par rapport aux Etats-Unis et aux pays européens qui n'ont pas adopté la monnaie unique en 1999. Un tel constat est préoccupant et incite aux débats.

L'année 2004 est aussi celle du Traité Constitutionnel dont le projet définitif a été approuvé par le Conseil européen du 18 juin 2004. Il offre quelques avancées institutionnelles incontestables. Néanmoins, une question de fond demeure posée aux économistes, surtout à la lumière des mauvaises performances économiques de la zone euro depuis sa création. Peut-on soutenir que le texte proposé permet d'élaborer un cadre satisfaisant pour un pilotage des politiques économiques européennes prenant effectivement en compte la croissance, l'emploi et la cohésion sociale ?

Au niveau institutionnel, une présidence du Conseil européen, un ministre des affaires

étrangères et une présidence pour l'Eurogroupe constituent des progrès lisibles et des vecteurs d'identité européenne. Ceci enregistré, force est de constater que ce Traité Constitutionnel reprend pratiquement à l'identique toutes les dispositions antérieures consacrées aux politiques

Sommaire

L'économie européenne en 2004

L'impossible policy mix européen : des ouvertures ? 3

Michel Dévoluy

L'indice des prix à la consommation harmonisé : un indice hybride 9

Damien Broussolle

La convergence constitue-elle le seul critère d'évaluation de la politique européenne de cohésion économique et sociale ? 12

René Kahn

L'Espace européen de la Recherche et la politique régionale 16

Jean-Alain Héraud et Jalal El ouardighi

L'électricité à l'encan 20

Damien Broussolle

L'initiative coton à la conférence de Cancun et l'Union européenne 25

Francis Kern

Les événements marquants 27

Gérard Lang

économiques et monétaires. Cette continuité concerne aussi bien la philosophie économique que tous les aspects institutionnels, à la seule exception de l'Eurogroupe, puisque celui-ci est désormais officiellement reconnu dans un protocole spécifique. Tout ce qui concerne la conduite de la politique monétaire est repris intégralement. L'architecture de la surveillance multilatérale ne change pas. Le principe de la coordination des politiques économiques nationales reste central. En particulier, on retrouve les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), les lignes directrices pour l'emploi (LDE) et, naturellement, l'incontournable Pacte de stabilité et de croissance avec le maintien de ses chiffres emblématiques sur les déficits et les dettes publiques.

Dans ce contexte, l'Europe continue à être confrontée à l'arbitrage entre d'une part, la poursuite de la construction d'un grand marché intérieur soutenu par une monnaie unique et stable et, d'autre part, l'élaboration d'un véritable fédéralisme économique s'appuyant sur un budget communautaire plus important financé par des impôts européens. Il est désormais déterminant, notamment pour se préparer à un vote éclairé, de savoir quelles sont les solutions offertes par ce nouveau Traité au sujet de cet arbitrage. Pour avancer, il faut sans doute rechercher les critères d'un fédéralisme économique optimal applicable à l'Europe, comme il y a quelques années les économistes se penchaient sur les critères d'une zone monétaire optimale pour justifier l'euro.

Au regard de l'état actuel des débats, il nous semble que les économistes ne sont pas encore en première ligne sur ces thèmes. Notre Observatoire souhaite nourrir la réflexion pendant ce semestre « préélectoral ». Nous en rendrons compte dans le prochain numéro de ce Bulletin.

L'impossible *policy mix* européen : des ouvertures ?

Michel Dévoluy

Nous sommes encore éloignés, en 2004, d'un gouvernement économique européen qui piloterait vraiment les politiques de stabilisation conjoncturelle. Sans parler de changements significatifs, une vision optimiste peut déceler un début d'ouverture.

La zone euro a connu une activité atone en 2003 (0,5% de croissance). En comparaison avec les performances internationales, la croissance demeure encore décevante en 2004, même si les résultats (autour de 2%) seront supérieurs aux prévisions. Le taux de chômage demeure très préoccupant : il atteint 9%, alors qu'il était de 8,8% fin 2003. Ces résultats conjoncturels s'inscrivent dans une évolution de plus long terme où on constate une perte de vitesse de l'Europe face aux Etats Unis, après le rattrapage des trente glorieuses de l'après guerre. En effet, à partir du milieu des années 1980 l'Europe accumule un retard en matière de croissance. Par ailleurs, on observe, depuis l'introduction de la monnaie unique, une meilleure réussite des pays de l'UE en dehors de la zone euro. La Suède et le Royaume Uni affichent actuellement une croissance plus forte (plus de 3 %) et un chômage plus faible (4,7 % fin 2004 outre manche). Le Danemark présente une croissance proche de celle de la zone euro, mais son chômage est à 5,9 %. Tout porte donc à croire que la zone euro est dans une situation défavorable, à la fois pour des raisons structurelles et conjoncturelles. Les aspects structurels du retard de l'Europe ne seront pas abordés ici¹. Seule est présentée la pratique du *policy mix* dans la zone euro, en privilégiant la dernière année. Par conséquent, nous traiterons de la politique monétaire unique, de la politique de change et des politiques budgétaires telles qu'elles sont encadrées par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Les applications du PSC ont posé de sérieux problèmes qui appellent des évolutions. Comme réponse, la Commission formule des avancées vers plus de flexibilité et un rôle accru du politique à travers l'Eurogroupe.

¹ Trois explications sont souvent mises en avant pour justifier l'avance des Etats Unis : des investissements plus élevés qui accroissent la productivité du travail et du capital, un plus fort taux d'emploi de la population en âge de travailler et un taux de chômage structurel plus faible.

Le statut quo monétaire

La politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) continue de respecter à la lettre l'objectif principal que lui assigne le Traité sur la Communauté européenne : la stabilité des prix. Et elle remplit ce contrat. L'inflation reste contenue autour de 2% par an. La légère modification de la stratégie de la BCE survenue en mai 2003 afin d'améliorer l'analyse de l'évolution des prix n'a rien changé sur le fond. Cette stratégie continue de reposer sur un objectif d'inflation et sur deux piliers.

L'objectif d'inflation n'est plus, comme à l'origine, de maintenir l'IPCH (l'indice des prix à la consommation harmonisé) à moins de 2% par an, mais d'atteindre un taux « proche de 2% en moyenne ». Ce changement marque la volonté d'éviter les risques de déflation. L'examen des deux piliers, l'un *monétaire* et l'autre *économique*, permet d'asseoir des prévisions crédibles en matière d'inflation. Avant mai 2003, la priorité était au pilier monétaire. Mais leur hiérarchie a été inversée. Désormais, la BCE examine d'abord le pilier économique qui prend en compte l'ensemble des variables réelles susceptibles de peser sur le niveau des prix (croissance, emploi, déficits publics et extérieurs ...). Elle analyse ensuite le pilier monétaire qui se focalise sur l'évolution de l'agrégat monétaire M3. Cette inversion permet de recouper les informations contenues dans les variables économiques par des données strictement monétaires. L'illustration de ce changement est immédiate lorsqu'on lit, depuis mai 2003, les compte rendus successifs des réunions mensuelles du conseil des gouverneurs qui détermine la politique monétaire de la BCE.

La BCE a réagi avec modération au brutal ralentissement de la conjoncture. Le taux phare représenté par le taux de soumission minimal appliqué aux opérations principales de refinancement est passé à 2% en juin 2003, c'est son plancher historique (il était encore à 3,25% en novembre 2002). Depuis, mois après mois, la BCE a considéré, grâce à son examen de la situation économique, que

les perspectives en matière d'inflation étaient restées inchangées, c'est à dire autour de 2% pour l'IPCH. Ces prévisions sont confirmées par l'évolution tendancielle de M3. Pour la BCE, le taux nominal de 2% est donc parfaitement approprié à la situation et aux prévisions qui prévalent depuis juin 2003. De plus, ajoute-t-elle, vu le faible d'inflation, ce niveau nominal de 2% induit des taux d'intérêt réels suffisamment faibles, pour ne pas entraver la reprise des investissements et de la consommation. Ajoutons que le redémarrage de la croissance, amorcée fin 2003, et qui se confirme largement en 2004, n'apporte pas des arguments à ceux qui souhaitent baisser les taux directeurs en vue d'un soutien conjoncturel, bien au contraire.

On peut être surpris de cette forme de conservatisme, surtout quand on observe le comportement de la Fed aux Etats Unis. Celle-ci n'a pas hésité à descendre son taux directeur jusqu'à 1% le 25 juin 2003 (son plus bas niveau historique depuis 45 ans) alors que l'inflation est plus forte outre Atlantique. Mais l'explication est contenue dans la mission assignée à la Fed. Lorsqu'elle fixe ses taux, elle prend en compte à la fois l'inflation et l'activité économique. La réactivité de la Fed explique aussi la remontée des taux en trois étapes, à partir de juin 2004, pour atteindre 1,75 % le 21 septembre.

La pugnacité de la BCE en matière de taux d'intérêt se justifie aussi par les mauvaises performances budgétaires au sein de la zone euro. La relation entre les déficits publics et l'inflation est toujours très présente dans les analyses de la BCE. Elle considère la discipline budgétaire comme une politique de soutien à son objectif de stabilité des prix. De son point de vue, la mise entre parenthèses de l'effet contraignant du PSC en novembre 2003 - nous y reviendrons plus bas - a largement nourri ses inquiétudes et a constitué un des arguments pour ne pas baisser les taux.

L'objectif de stabilité des prix demandé à la BCE est complexifié du fait des écarts d'inflation entre les Etats membres. Par hypothèse, elle ne peut pas discriminer sa politique en fonction des situations nationales. Cette donnée justifie son insistance à responsabiliser les Etats. La BCE ne cesse d'affirmer qu'ils doivent assurer la flexibilité des prix et des salaires et gérer leurs finances publiques en respectant l'esprit et la lettre du PSC.

De ce fait, toute tentative de relâchement des contraintes du PSC est observée avec une extrême inquiétude.

Petite révision du cadre opérationnel de la BCE

Deux mesures sont appliquées depuis mars 2004 : la période des prises en pension pour les opérations principales de refinancement est ramenée de deux à une semaine ; la période de constitution des réserves obligatoires débute désormais le jour de règlement de l'opération principale de refinancement qui suit l'évaluation mensuelle de l'orientation de la politique monétaire par la BCE. Ces changements ont pour but principal de dissuader les établissements financiers d'établir leur stratégie de refinancement en fonction de leurs spéculations sur l'évolution des taux directeurs de la BCE. Cette révision concerne les 6 593 établissements financiers de la zone euro (données fin 2003).

La douce négligence face au taux de change

La zone euro n'affiche pas de politique de change lisible. Cette absence s'explique largement par les dispositions du Traité. La responsabilité des grandes options de la politique de change appartient au Conseil Ecofin : choix du régime de change et décision stratégique sur la pertinence du niveau atteint par l'euro. Par contre, la gestion au quotidien relève de la BCE. De ce fait, les fluctuations de l'euro, surtout face au dollar, ne concernent la BCE que si elles représentent une menace pour la stabilité des prix.

La remontée très significative de l'euro depuis la fin 2002 (il faut en moyenne plus d'un dollar vingt pour un euro en 2004) n'a pas pesé sur la politique de la BCE. L'euro fort diminue les risques d'inflation importée. Mieux, il permet de compenser, pour partie, les hausses du prix du pétrole brut, facturé en dollars, qui alourdissent l'indice des prix.

On a longtemps parlé de la douce négligence (*benign neglect*) des autorités américaines face aux fluctuations du dollar. L'Europe semble emprunter cette voie. Mais cet état de fait découle surtout des dispositions du Traité.

Trois nouveaux pays dans le MCE II

L'élargissement du 1er mai n'a pas eu d'impact direct sur la conduite de la politique monétaire de la BCE. Aucun des dix nouveaux Etats membres ne peut d'ailleurs

espérer adopter rapidement l'euro. Cependant, trois pays ont décidé de joindre le MCE II. Celui-ci représente le mécanisme de change européen, prévu par le traité CE, entre l'euro et les autres monnaies de l'UE. Il s'agit, officiellement depuis le 27 juin 2004, de l'Estonie (la couronne), de la Lituanie (le litas) et de la Slovénie (le tolar). La participation au MCE II n'est pas obligatoire pour un pays de l'UE. Mais elle est une des conditions à remplir pour passer à l'euro. Précisément, la monnaie concernée doit participer pendant deux ans au MCE II sans avoir été dévaluée. Le mécanisme du MCE II consiste à fixer un taux de change officiel avec l'euro et à maintenir le taux de change effectif à l'intérieur d'une marge de fluctuation autorisée. Selon les textes, l'amplitude peut aller jusqu'à + ou - 15%. C'est la marge qui a été choisie par les trois nouveaux. Ceci posé, l'Estonie et la Lituanie ont conservé leurs systèmes de Caisse d'émission (Currency Board). Mais cette situation, qu'ils connaissaient avant d'entrer dans le MCE II, n'implique aucun engagement particulier de la part de la BCE.

Rappelons que la couronne danoise participe depuis le 1er janvier 1999 au MCE II, avec une marge de fluctuation de 2,25%.

L'attraction pour la neutralité budgétaire dans la zone euro

Les prévisions de la Commission du printemps 2004 pour l'année en cours donnent plusieurs chiffres qui marquent une tendance à la neutralité budgétaire sur l'ensemble de la zone euro.

Le déficit budgétaire des douze devrait être de 2,7% du PIB en 2004, ce qui est inférieur au seuil critique de 3%. Par contre, pour la dette publique, le chiffre clé de 60% du PIB est dépassé, avec 70,9%. On retrouve pratiquement ces deux résultats en 2003 et pour les prévisions relatives à 2005. Il y a donc une stabilité en la matière. Le solde budgétaire corrigé des impacts cycliques, c'est à dire le solde dit structurel, présente également une très forte stabilité sur cette période de trois ans avec -2,2% du PIB. Ce résultat montre que les déficits ne sont pas liés au seul jeu des stabilisateurs automatiques.

La stabilité des soldes s'analyse comme une manifestation de la neutralité des politiques budgétaires face aux variations

de la conjoncture. De fait, pour la zone euro, la récession n'a pas entraîné de réactivité budgétaire très visible.

Cette stabilité des soldes cache en réalité deux mouvements qui tendent à se compenser : une réduction des dépenses et des impôts. Cette évolution correspond à une volonté politique, largement affichée dans la zone euro, d'alléger le poids des finances publiques.

Aux Etats Unis, en 2004, le déficit budgétaire atteint près de 4,5% du PIB, mais la dette est autour de 49% du PIB. Ces résultats montrent que, pour soutenir la conjoncture, les marges de manœuvre en matière budgétaire sont plus grandes (la dette est faible) et mieux exploitées (le déficit est fort) outre Atlantique. Mais aux Etats Unis, en matière budgétaire, la politique l'emporte sur la règle.

Le PSC contesté ou l'amorce du recul de la règle rigide

Fin 2004, six pays de la zone euro dépassent le seuil des 3% de déficit courant par rapport au PIB. Ce sont, par ordre décroissant de taux de déficit : La France (-3,7), l'Allemagne (-3,6), Les Pays-Bas (-3,5), le Portugal (-3,4), la Grèce (-3,2), l'Italie (-3,2). Une règle non suivie est-elle crédible ? Est-elle tout simplement utile ?

Le PSC s'inscrit dans le cadre général de la surveillance multilatérale accompagnant la gestion de la monnaie unique. Chaque année, chaque membre de la zone euro transmet son programme de stabilité à la Commission. Il présente l'état de ses finances publiques, dans une perspective tri annuelle. La Commission examine alors si les informations répondent aux exigences du PSC, notamment un déficit public et une dette publique respectivement inférieurs à 3 et 60 % du PIB. Le PSC prévoit également une norme qui souligne le rôle attendu des stabilisateurs automatiques. Le solde budgétaire courant sur le cycle doit être *en moyenne* en excédent ou proche de l'équilibre. Cela signifie que des déficits enregistrés durant le bas du cycle doivent être compensés par des soldes excédentaires durant le haut de cycle.

La procédure d'alerte rapide, lancée par la Commission, et qui est validée par le Conseil Ecofin, prévient des risques imminents de dérapages. Lorsque, malgré les alarmes, les seuils de 3% et 60% sont dépassés, la Commission met en œuvre la procédure de déficit excessif. Là encore, celle-ci ne devient effective qu'après validation du Conseil Ecofin. L'Etat concerné doit corriger les

dépassements dans l'année. S'il ne suit pas ces recommandations, la sanction, décidée par le Conseil Ecofin, peut aller jusqu'à une amende.

Dès l'origine, on a beaucoup discuté la pertinence des règles imposées par le PSC. La confrontation à la réalité des déficits a intensifié les débats. Le ralentissement brutal de l'économie de la zone euro, depuis le deuxième semestre 2000 jusqu'à la timide reprise fin 2003, a bousculé les finances publiques des Etats membres. Les seuils sont dépassés, y compris en Allemagne, pays qui avait ardemment justifié le PSC. Dans les faits, le Pacte est donc de moins en moins respecté. Sa rigidité est d'ailleurs dénoncée par le Président de la Commission Romano Prodi le 18 octobre 2002 : le PSC est « stupide comme toutes les décisions qui sont rigides. ».

Déjà en septembre 2002, la Commission faisait des propositions d'aménagements. Elle souhaite remplacer le solde budgétaire courant par le solde structurel pour remplir la norme de l'équilibre budgétaire à moyen terme. Par définition, ce solde structurel corrige les incidences des variations du cycle présentes dans le solde courant. La nouvelle règle prévoit un solde structurel nul. Mais elle conserve l'exigence des 3% du PIB pour le solde budgétaire courant. Le but ici est de valoriser le jeu des stabilisateurs automatiques. Le Conseil Ecofin a entériné cette proposition le 7 mars 2003. Mais les critiques du Pacte continuent.

Le premier pays frappé d'une procédure de déficit excessif fut le Portugal, le 5 novembre 2002. On accepta cette vigilance salutaire pour soutenir la crédibilité de la zone euro. Par contre, tout ce complique lorsque, après des alertes rapides non suivies d'effets, le Conseil engage des procédures de déficit excessif à l'encontre des deux plus importants membres de la zone euro : l'Allemagne, le 23 janvier 2003, et la France, le 3 juin 2003. Ces deux pays s'avèrent incapables de respecter le Pacte à la lettre dans un contexte où leurs économies nationales sont au plus bas du cycle et où le chômage pèse lourdement sur le climat politique et social. On se dirige vers une impasse.

La France et l'Allemagne reçoivent alors le soutien de l'Italie et du Luxembourg, puis du Portugal, pour trouver une porte de sortie. Le 25 novembre 2003 le Conseil Ecofin rejette les recommandations de la

Commission adressées aux deux pays dans le cadre de la procédure de déficit excessif et décide de mettre entre parenthèses la procédure engagée.

La mécanique du PSC est désormais enrayée. Cette solution ne plaît pas aux partisans de la rigueur budgétaire, notamment la BCE, et irrite la Commission gardienne des traités. Cette dernière saisit, le 14 janvier 2004, la Cour de justice des Communautés européennes. Elle lui demande de statuer sur la validité de la décision du Conseil du 25 novembre.

Le 17 février 2004 le Président de la Cour de Luxembourg indique dans une ordonnance, que le recours de la Commission présente « une urgence particulière ». Et le jugement de la Cour tombe le 13 juillet 2004. Il stipule que « le Conseil ne peut s'écarter des règles établies par le traité ni de celles qu'il s'est lui-même imposées... » Pour la Cour, le Conseil Ecofin peut décider de changer les règles du Pacte. Mais il ne lui appartient pas d'enfreindre celles qui sont applicables.

Cette décision de la Cour a naturellement relancé les propositions de réforme en vue d'assouplir les règles du PSC. Dans ce contexte, il apparaît judicieux d'attendre les réformes plutôt que de reprendre l'épineux dossier concernant l'Allemagne et la France. Et en effet, le Commissaire aux affaires économiques, Joachim Almunia, de la nouvelle Commission présidée par José Manuel Barroso a clairement indiqué qu'il ne souhaite pas réouvrir les procédures de déficit excessif contre l'Allemagne et la France, gelée le 25 novembre 2003, jusqu'à la conclusion des réformes du PSC.

La Commission, chargée de faire des propositions, les a rendues publiques le 3 septembre 2004. Elles s'inspirent de plusieurs thèmes : améliorer la qualité des informations économiques, prendre mieux en compte les cycles conjoncturels, donner plus d'importance aux dettes publiques, accroître la coordination des politiques économiques.

On peut ici déceler une double avancée : une lecture plus économique du PSC, mais aussi la volonté de sortir le PSC de son contexte originel de la surveillance multilatérale pour l'introduire dans la dynamique de la coopération et de la gouvernance économique.

Les propositions de la Commission ont été qualifiées dans la conférence de presse de présentation de son Président Romano Prodi, toujours en exercice le 3 septembre, de « bon compromis entre réalisme politique et santé

économique.» Quatre volets sont à retenir. On notera que la question des seuils symboliques chiffrés n'est pas revisitée.

1, L'aspect préventif du Pacte doit être accru à travers une amélioration des données statistiques, une plus grande pression collégiale des pairs, une prise en compte plus importante du solde structurel.

2, La « soutenabilité » de la dette publique doit avoir plus de poids dans l'appréciation de la situation financière.

3, La notion de « circonstances exceptionnelles » est à revoir. Rappelons qu'elle permet à un Etat de s'affranchir, pour une durée bien limitée, des contraintes du PSC. Jusqu'ici il fallait avoir enregistré un recul annuel du PIB de 2 %.

4, La coordination entre les politiques budgétaires devra progresser grâce à l'instauration d'un « semestre communautaire » où les Etats s'accordent sur des objectifs convergents et d'un « semestre national » où chaque Etat décline sa politique à la lumière des décisions communes.

Le Conseil Ecofin, réunit aux Pays Bas les 11 et 12 septembre 2004, a réagi positivement aux propositions de la Commission. Toutefois, il met en garde face aux tentations d'élargir la notion de circonstances exceptionnelles et/ou d'allonger les délais accordés pour réduire les déficits. Par ailleurs, le Conseil a rappelé que les politiques budgétaires doivent veiller à intégrer la Stratégie de Lisbonne.

La décision concernant la révision du PSC appartient au Conseil Ecofin. Elle est prévue pour le printemps 2005. En attendant, les Ministres ont demandé au Comité économique et financier qui réunit les Directeurs du Trésor de mettre en forme les dispositions finales.

Toujours des blocages vers l'harmonisation fiscale

La réunion des ministres Ecofin des 11 et 12 septembre 2004 a également posé la question de l'harmonisation fiscale. L'ambition est modeste puisqu'il s'agit de réfléchir simplement à l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Pour avancer, la création d'un groupe de travail a été proposée. Certaines réactions furent immédiates : le Royaume Uni n'y participera pas. Mieux, le chancelier de l'échiquier Gordon

Brown a affirmé que la concurrence fiscale entre Etats était « saine ». Le chemin est donc encore long, pour ne pas dire bloqué.

On pourrait souhaiter que la voie vers l'harmonisation fiscale passe par des coopérations renforcées. Le traité constitutionnel les prévoit. Une coopération renforcée doit : réunir au moins un tiers des Etats membres, viser à la réalisation des objectifs de l'Union, concerner des domaines qui ne sont pas de la compétence exclusive de l'Union (art. I. 43). Mais nous percevons deux difficultés à la lecture des textes.

D'abord, une coopération renforcée ne peut pas constituer une entrave ou une discrimination aux échanges entre Etats membres de même qu'elle ne peut pas provoquer des distorsions de concurrence (art. III. 322). Le risque est ici d'analyser l'harmonisation fiscale entre les « coopérants » comme une discrimination vis à vis des autres Etats membres.

Ensuite, toute mesure touchant à l'harmonisation fiscale requiert l'unanimité (art. III.62). Il faudrait donc l'unanimité du Conseil pour accepter une coopération renforcée en la matière.

Monsieur Eurogroupe ou l'entrée du politique

Il y aura un président de l'Eurogroupe le 1er janvier 2005. Certes, l'Eurogroupe est encore aujourd'hui informel, néanmoins ce choix constitue une avancée politique. La décision a été prise par les ministres Ecofin de la zone euro à la réunion précitée des 11 et 12 septembre 2004. Le premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker a été désigné pour remplir cette fonction. Son mandat est de deux ans, alors que le traité constitutionnel, qui reconnaît pour la première fois juridiquement l'Eurogroupe dans un protocole spécifique, introduit un mandat de deux ans et demi.

Au-delà de la forte personnalité de Monsieur Juncker cette résolution est intéressante. Elle permet aux ministres des finances de la zone euro d'être représentés dans la durée et de parler d'une voix unique et plus forte dans les instances internationales, mais aussi face à la Commission et la BCE. Son rôle sera important au cours du semestre communautaire qui doit introduire des comportements plus coopératifs entre les Etats de la zone euro. On peut en particulier souhaiter qu'une de ses premières tâches soit d'être le porte parole politique des Ministres dans la réforme du PSC prévue pour 2005.

Pour conclure

La coordination coercitive par la règle imposée par les dispositions actuelles du PSC démontre ses limites. Elle n'est pas assez différenciée au regard des situations économiques de chaque Etat membre ; elle évince trop le politique ; elle n'incite pas assez à « jouer européen ». Un véritable policy mix européen nécessite à la fois plus d'intégration politique et une reconsidération des objectifs stratégiques de la BCE. Nous n'en sommes pas encore là. Pour le moment, il faut se satisfaire d'une double avancée : un assouplissement du PSC afin de mieux intégrer la réalité des situations économiques, un pilotage plus européen et plus politique de la coordination économique grâce à l'Eurogroupe. Le souhait d'aller plus loin nous renvoie aux perspectives ouvertes par le traité constitutionnel. Mais ceci entame d'autres débats.

Pour aller plus loin

Bourrinet Jacques, *Le Pacte de stabilité et de croissance, Que sais-je ?* N°3706, 2004.

Les chapitres : 2 (Diana Giuseppe et Zimmer Blandine), 3 (Dai Meixing et Sidiropoulos Moïse) et 4 (Lang Gérard) dans *Les politiques économiques européennes*, Dévoluy Michel (dir.), Points Seuil, 2004

L'indice des prix à la consommation européen : un indice hybride

Damien Broussolle

L'introduction de l'euro a suscité dans plusieurs pays des inquiétudes quant à la dérive des prix. L'indice des prix à la consommation a été accusé de ne pas représenter correctement l'inflation réelle, telle que la population la perçoit. Réaliser un indice harmonisé pose en effet de redoutables problèmes. L'article en fournit une illustration à partir du cas de la santé et de l'action sociale.

Eurostat a réalisé un gros travail pour concilier les différentes démarches statistiques nationales et en particulier pour établir l'Indice des Prix à la Consommation Harmonisé (IPCH). Les choix adoptés pour le constituer sont cependant parfois discutables : la référence utilisée pour la mesure des prix de la santé ou des services d'action sociale n'introduirait-elle pas un changement de conception de l'indice des prix (Bonotaux et Magnien 2003) ?

Avant de répondre à cette interrogation, il convient dans un premier temps de rappeler quelques principes généraux de construction de l'indice des prix.

La démarche traditionnelle

La construction d'un indice de prix pour un produit quelconque vise à connaître l'évolution pure de prix (Barret et al. 2003, 16 ; Piriou 1983 ; Insee 1998). Pour ce faire, il convient de suivre le prix d'un produit identique. Si cela n'est pas possible, par exemple parce qu'il a subi des modifications, il est envisageable de suivre le prix correspondant à une satisfaction équivalente. Lorsque qu'une variation de prix est constatée, le statisticien est alors amené à s'interroger sur l'origine de cette variation. Selon qu'il considérera qu'elle s'explique, ou non, par une modification substantielle des caractéristiques du produit (variation de la qualité), il en effacera tout ou partie au niveau du prix. L'amélioration des caractéristiques s'interprète, en effet comme un accroissement du volume offert au consommateur, car le contenu de produit offert au consommateur augmente. Une voiture qui incorpore des airbags et l'ABS, apporte au consommateur un supplément de protection. L'augmentation éventuelle de son prix est justifiée par l'amélioration du contenu du produit, il ne

s'agit pas d'inflation. L'indice des prix ne retrace donc pas directement l'évolution des dépenses des consommateurs, ou celle du coût de la vie, ce n'est pas son objectif. C'est bien ce qu'exprime Eurostat qui écrit dans son guide : « d'un point de vue conceptuel les IPCH sont plutôt des indices de type Laspeyres, que des indices du coût de la vie, reflétant ainsi leur rôle clef dans l'évaluation de la stabilité des prix » (Com 2004, 4). Compte tenu des enjeux latents, la pression est cependant forte pour tordre la construction et l'interprétation de l'indice des prix dans ce sens (Magnien, Pougard 2000, 82 ; Barret et alii 2003, 4).

Ceci posé il convient à présent de se tourner vers les indices de prix qui posent problèmes.

Les prix dans la santé et l'action sociale

La mesure des prix dans le domaine de la santé et de l'action sociale apparaît compliquée, (Barret, Bonotaux et Magnien 2003), plusieurs difficultés apparaissent au niveau du prix :

D'une part plusieurs types de prix peuvent être définis : un prix brut et un prix net. Le prix brut est celui qui serait payé en dehors de prise en charge collective, c'est le tarif de référence. Le prix net est celui que paie réellement le consommateur.

D'autre part, certains tarifs sont fonction du revenu ou de la composition du ménage. C'est généralement le cas dans le domaine de l'action sociale (prix des crèches par exemple). Lorsque le revenu des ménages augmente, le prix net augmente également, sans que le prix brut n'ait été modifié.

La question du prix à prendre en compte dans l'indice se pose : convient-il de considérer le prix net, ou le prix brut ?

Si l'on suit les principes évoqués plus haut. Il conviendrait de s'intéresser au prix brut, ce serait la solution la plus cohérente.

Bien que le prix brut ne soit pas la meilleure référence souhaitable, car il est généralement pour partie administré, il est cependant celui des deux (brut, net) qui se rapproche le plus d'un prix ordinaire. Il s'agit en outre de celui qui est le moins éloigné de la consommation effective des ménages. Celle-ci comprend, non seulement la partie de la consommation qui est la charge des ménages, mais aussi celle qui est directement prise en charge par le système social. Or il est souhaitable que l'indice des prix soit la contrepartie la plus proche du volume de biens et services consommés et donc de la production. La référence au prix brut se justifie également pour des raisons de cohérence. Bien que le prix net représente mieux ce qui est réellement payé par le consommateur, il a été souligné que l'indice des prix n'est pas un indice de la dépense ou du coût de la vie. Il est souhaitable d'appliquer dans les différents domaines de la consommation des principes identiques, faute de quoi l'indice général serait un patchwork inconséquent. Enfin, en termes d'évolution dans le temps, le prix net présente l'inconvénient majeur d'incorporer les effets des changements de politiques sociales et de varier en fonction des modifications de prise en charge (Piriou 1983, 37).

Dans le cas de l'action sociale, le fait que le prix payé varie, au surplus, en fonction du revenu, plaide tout particulièrement en faveur du prix brut comme référence pour l'indice.

Corriger, par exemple, le prix des services d'aides à domicile ou d'assistantes maternelles des aides dont certains parents bénéficient, paraît erroné et inutilement complexe. Il est beaucoup plus sensé et cohérent de conserver d'un côté, un indice des prix des services hors allocations, et de l'autre d'intégrer dans les revenus des ménages les allocations dont ils bénéficient.

Au total, les variations de prix net pouvant être indépendante des variations du volume ou même de la qualité, l'indice des prix à la consommation serait déconnecté d'une mesure du produit et de la consommation.

Un choix malencontreux pour l'IPCH

Le règlement du conseil du 8 octobre 1999 précise que le champ de l'Indice des Prix à la Consommation Harmonisé (IPCH), pour la santé, la protection sociale

et l'enseignement, concerne la dépense monétaire de consommation finale des ménages, que les prix doivent être nets de remboursements et qu'ils doivent intégrer les variations résultant de changement des revenus.

Si l'Indice des Prix à la Consommation français continue, avec raison, de prendre en compte le prix brut, l'indice des prix harmonisés au niveau européen prend donc malencontreusement en compte le prix net. Dans les domaines évoqués, l'IPCH est alors construit comme un indice de la dépense et non pas comme un indice des prix. L'IPCH est dès lors hybride puisqu'il combine des indices dont la logique de construction est différente, en contradiction même avec les principes affichés par Eurostat. Compte tenu de ce qui a été souligné cela est fort regrettable. Cela l'est d'autant plus, qu'il est utilisé comme élément de mesure de l'inflation par la BCE. Le fait d'envisager en outre que l'indice en prix net puisse servir à indexer des allocations à caractère social, qui sont elles-mêmes déduites des calculs, ajoute à la perplexité de l'observateur (art 4 paragraphe 2.c).

Cette méprise a plusieurs origines. Elle provient pour partie de l'usage américain qui utilise l'expression « cost of living index » pour désigner, les indices de prix, comme les indices de coût de la vie (Insee 1998, 37). La publicité donnée aux travaux de la commission Boskin en 1996 (Gadrey 1999) a diffusé cette ambiguïté. Elle provient aussi de pratiques d'autres pays de l'UE, comme par exemple celle de l'Allemagne. Ce dernier pays construit un indice de « niveau de vie », finalement plus proche dans certains domaines, du coût de la vie, que des prix à la consommation (Buchwald, Saggio 1994).

Le choix final d'Eurostat a, semble-t-il, été justifié par des considérations pratiques.

Il y a toujours un arbitrage difficile à faire entre considérations de principes, qui dans ce cas, auraient pu conduire à ne pas intégrer immédiatement les domaines considérés dans l'IPCH, et nécessités pratiques, qui poussent à un résultat rapide. Cependant, comme le souligne Elissalt (2001, 43), la pertinence, la cohérence ainsi que la comparabilité font partie des critères traditionnels de qualité des statistiques, au même titre que celui de disponibilité qui, probablement, était particulièrement visé dans ce cas. Les deux premiers critères ont clairement été malmenés. En apparence, la comparabilité semble être mieux respectée : le prix net est la référence commune.

Pourtant, non seulement les mécanismes de redistributions diffèrent d'un pays à l'autre, mais leur couverture varie au gré de décisions de politique sociale non coordonnées. La comparaison entre les pays des variations relatives du prix net, comme leur interprétation, restent donc des entreprises à haut risque.

La comparabilité internationale, formellement justifiée par le respect du protocole commun, n'est-elle pas en fin de compte invalidée ici par l'existence de contextes socio-redistributifs très différents ?

Bibliographie

BARRET. (C), BONOTAUX. (J) ET MAGNIEN. (F), 2003, « La mesure des prix dans les domaines de la santé et de l'action sociale : quelques problèmes méthodologiques », *Economie et Statistique* n°361 pp. 3-22.

BUCHWALD. (W), SAGLIO. (A), 1994, « Des indices de prix à la consommation plus comparables », *Economie et Statistique* n°275-76, 5-6, 9-24.

COMMISSION EUROPÉENNE 2004, « Indices des prix à la consommation harmonisés, petit guide de l'utilisateur », Eurostat, mars.

ELISSALT. (F), 2001, « La statistique communautaire au tournant du XXIème siècle, nouveaux enjeux, nouvelles contraintes », *Courrier des statistiques* n°100 décembre, 41-51.

GADREY. (J), 1999, « Les incertitudes de l'indice des prix à la consommation : question de méthode ou question de paradigme ? », *Economie Appliquée*, n°1, 151-75.

INSEE [1998], « Pour comprendre l'indice des prix » *Insee Méthodes* n°81-82.

JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS 1999, règlement n°2166/1999 du conseil sur le traitement des produits dans le secteur de la santé, de l'enseignement et de la protection sociale dans l'IPCH.

PIRIOU. (J-P), 1983, « L'indice des prix », La Découverte Coll. Repères.

La convergence constitue-t-elle le seul critère d'évaluation de la politique européenne de cohésion économique et sociale ?

René Kahn

La politique européenne de cohésion visant à réduire les disparités régionales est-elle efficace ? On peut en douter. Dans l'UE à 15 les écarts de développement interrégionaux mesurés par le PIB /habitant restaient significatifs. A la suite de l'élargissement ils ont pratiquement doublé. Le principal critère est constitué par une mesure de la convergence. Les analyses empiriques sont unanimement pessimistes et montrent que la convergence est au mieux très lente et au pire une vue de l'esprit. Faut-il pour autant renoncer à la politique régionale ? Les effets positifs de la politique européenne sur les initiatives régionales et l'entrée de l'Europe dans une économie de la connaissance laissent penser que la convergence n'est désormais plus le seul critère d'appréciation.

Le rappel des enjeux de la politique régionale

L'Europe est diversité. Certaines formes de cette diversité sont enrichissantes (par exemple la diversité culturelle ou linguistique) d'autres appauvrissantes. L'ampleur des disparités nationales et régionales de développement constitue une source d'instabilité sociale et économique. La réduction des disparités économiques est l'un des objectifs clairement affichés par l'UE. Du traité de Rome à la future Constitution, cet objectif est rappelé. Il n'est pas concevable d'établir un marché unique sur un territoire excessivement hétérogène car les règles de la concurrence appliquées à des entités par trop inégales engendreraient une dynamique de concentration et de renforcement des inégalités territoriales. La convergence entendue comme réduction des inégalités territoriales de développement est donc bien une condition de la construction européenne.

Depuis le milieu des années soixante-dix, l'Europe, avec le concours des Etats (politiques régionales nationales et d'aménagement du territoire) se dote de moyens croissants pour renforcer les points faibles de l'espace européen. La politique régionale européenne appelée depuis 1988, politique de cohésion économique et sociale, vise à réduire les disparités interrégionales de développement. Non sans succès. Une certaine convergence a pu être observée s'agissant notamment des économies nationales.

On a longtemps considéré que la convergence, y compris régionale, constituait un préalable au processus d'intégration économique et monétaire. Or ce dernier est engagé de façon irréversible avec les élargissements successifs et la constitution d'une zone euro, alors même que la convergence nominale et surtout réelle tardent à se réaliser. La convergence des niveaux interrégionaux de développement semble la plus problématique. Faut-il pour autant dénoncer l'inefficacité de la politique régionale européenne, voire la remettre en cause comme le préconise le rapport Sapir¹ ?

Actuellement la politique de cohésion de l'union européenne est à la croisée des chemins. Bien que la Commission européenne ait formulé en février 2004 des propositions afin qu'elle soit poursuivie et même amplifiée, son avenir reste incertain. Défiée par les conséquences de l'élargissement qui entraîne un doublement des disparités régionales elle est aussi remise en cause dans ses orientations et ses fondements théoriques par un retour des disparités économiques interrégionales y compris dans l'UE15

Comment mesurer l'efficacité de la politique régionale européenne ?

¹ SAPIR A (2003) Dir. An agenda for a Growing Europe. Report to the President of the European Commission, Brussels. Constatant un fort déficit de croissance dans l'UE, ce rapport préconise une réduction drastique de la PAC et la suppression de la politique régionale. En contrepartie, Il suggère le maintien d'une politique de convergence au bénéfice des Etats nouveaux entrants et des anciens pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande). Un reliquat est accordé pour une dernière phase de politique régionale appelée ainsi à disparaître.

L'évaluation de la politique régionale européenne pose des problèmes considérables et fondamentaux qui dépassent les simples difficultés techniques usuelles soulevées par les politiques publiques. L'ampleur et la diversité des moyens engagés, le nombre et l'hétérogénéité des régions concernées à l'échelle européenne, la variété des impacts attendus, confèrent aux programmes régionaux européens un statut exceptionnel. En dépit de moyens de suivi et d'évaluation considérables, de séries statistiques, de méthodes d'analyse nombreuses et sophistiquées mises à contribution, il n'existe pas à notre connaissance un bilan exhaustif de la politique régionale européenne. Les efforts de la Commission européenne et des institutions nationales assurant le suivi des programmes européens ne sont pas mis en cause ici. La Commission européenne préconise des méthodes d'analyse éprouvées de conception et de conduite de l'évaluation tant *ex-ante*, qu'à mi-parcours ou *ex-post*. Un pointage régulier de l'état d'avancement de chaque programme, de chaque objectif, de chaque fonds, de chaque initiative communautaire, pour chacun des pays bénéficiaires est effectué régulièrement. Ce pointage, comportant une batterie très complète de critères imposée par les règlements communautaires, confère même aux programmes européens une certaine avance dans la mise au point des techniques d'évaluation par rapport à la plupart des Etats membres. La méthode d'évaluation actuellement suivie consiste à mesurer l'impact macroéconomique de la manne communautaire en termes de taux de croissance, d'une part et de réduction des disparités régionales, d'autre part, à vérifier la réalité du rattrapage des régions en retard de développement, autrement dit à appliquer le critère de convergence. En quoi consiste ce critère ? Est-il suffisant et adapté pour l'évaluation de la politique régionale européenne ?

La convergence, une notion complexe mais limitée

La réponse des économistes à ces questions est nuancée, elle est à la fois théorique et empirique :

D'un point de vue empirique, il faut distinguer convergence nationale et convergence régionale. La première est indiscutable, la seconde donne lieu à des appréciations diverses. Il convient

également de distinguer la nature même des disparités régionales, par exemple : économiques, en matière d'équipement, de formation, de technologie, voire de capacité d'absorption des innovations technologiques. Certaines sont aisément comblées, d'autres semblent quasiment irréductibles.

La convergence des situations régionales en Europe ne désigne pas un phénomène unique et constant dans le temps. Elle concerne certaines variables plus que d'autres et également certaines périodes. On observe en particulier que la convergence relative à la créativité technologique, distincte de la convergence économique, s'interrompt pratiquement à partir de 1993 et laisse par conséquent subsister aujourd'hui des écarts très importants.

On distingue schématiquement deux phases dans le processus de convergence régionale en Europe. La première période dite « *des trente glorieuses* », s'étend jusqu'au milieu des années 70. Elle est caractérisée par une assez grande homogénéité des situations nationales au sein de l'UE à six puis à neuf. Durant cette période, le processus de convergence régionale apparaît clairement. Il est fortement déterminé par la convergence nationale. Une politique régionale véritablement européenne n'était donc pas justifiée. De fait, jusqu'à la révision des règlements du Feder en 1984 et la grande réforme de 1988 (qui engage la politique européenne de cohésion), la politique régionale européenne fonctionne plutôt comme un instrument de remboursement des dépenses nationales. Durant la seconde phase qui démarre au début des années quatre-vingt, de nouveaux facteurs (liés à la conjoncture internationale marquée par deux chocs pétroliers, de nouveaux paradigmes technologiques et l'entrée de nouveaux Etats membres), ont contribué à la transformation du processus de convergence régionale. L'hypothèse d'une tendance à la convergence à long terme devient difficilement soutenable.

D'un point de vue théorique, il n'existe pas une seule approche de la convergence mais plusieurs. La notion de convergence, issue des travaux d'analyse théorique, notamment sur la convergence réelle et monétaire a été développée et peut s'entendre de différentes façons :

La convergence des variables réelles (PIB, revenu réel, emploi, infrastructures, niveau technologique) ne constitue qu'un aspect. Elle vient compléter les notions de convergence nominale (les fameux critères de

convergence reconduits par le pacte de stabilité et la constitution) et institutionnelle (la reprise des acquis communautaires exigée pour tout nouvel Etat membre). La notion de convergence donne lieu à plusieurs définitions, selon qu'elle capte la dynamique économique (notion de β convergence), les inégalités entre les nations et les régions (notion de σ convergence), les conditions de la convergence (absolue ou conditionnelle) ou les rythmes de convergence (clubs de convergence) :

- « β convergence » et « σ convergence »

La β convergence indique une situation où le taux de croissance des régions pauvres (dont le revenu par habitant initial est faible) est supérieur au taux de croissance des régions riches (dont le revenu initial par habitant est élevé). Il y a par conséquent un phénomène de rattrapage qui constitue une condition nécessaire à la réduction des disparités régionales mais pas une condition suffisante. La σ (écart-type) convergence désigne une réduction des inégalités territoriales au cours du temps (une évolution à la baisse de l'écart-type du PIB par habitant).

- Convergence **absolue et conditionnelle**. L'idée de convergence repose en fait sur certains modèles classiques de croissance. Qui dit modèle dit hypothèses restrictives. L'application de ces modèles à des situations réelles suppose qu'un certain nombre d'hypothèses soient vérifiées concernant par exemple le niveau de qualification ou d'équipement, l'accès à la technologie, etc. La convergence est donc conditionnée par un certain nombre d'hypothèses.

- L'approche par les **clubs de convergence** permet d'envisager des phénomènes de rattrapage limités à certains groupes de régions (clubs ou cluster). C'est ainsi que les travaux actuels sur les 87 régions européennes (NUTS1)² font ressortir 9 groupes de régions en Europe pour lesquels les dynamiques de développement sont profondément différenciées.

Pourquoi la convergence ne peut-elle pas constituer le seul critère d'appréciation ?

La politique régionale européenne vise indéniablement à réduire les disparités de développement interrégionales. Pour

autant, l'impact économique de la politique structurelle européenne se résume-t-il à la convergence des niveaux de développement nationaux et régionaux ? Autrement dit, la convergence doit-elle constituer le seul critère d'évaluation de l'efficacité de la politique de cohésion ?

Nous ne le pensons pas pour plusieurs raisons. Outre le fait que l'hypothèse de convergence interrégionale des taux de croissance repose sur des fondements théoriques discutables, deux sortes d'arguments peuvent être développées :

Premièrement, la multiplication des approches et des définitions de la convergence montre que l'hétérogénéité des situations régionales est irréductible dans certains domaines. En particulier les inégalités technologiques présentent des spécificités par rapport aux inégalités de richesse et doivent être considérées séparément. En second lieu, la politique structurelle européenne repose largement sur une conception décentralisée des politiques économiques répondant aux évolutions contemporaines et par conséquent son évaluation ne saurait se limiter aux seuls effets immédiats sur la croissance et l'emploi.

Une politique régionale davantage orientée vers le soutien à l'innovation et à la recherche

Rappelons les constats qui font actuellement l'objet d'un consensus. Le premier concerne l'importance des disparités technologiques interrégionales et les difficultés spécifiques attachées à leur résorption. Le second concerne le rôle croissant de la recherche et de l'innovation sur la croissance économique. Il apparaît en effet clairement que la croissance économique dans une « société de la connaissance » est largement dépendante des capacités de recherche et d'innovation. La concentration spatiale des activités de R & D est par conséquent susceptible d'entraîner un accroissement des disparités de développement, indépendamment des effets de diffusion qui existent réellement mais se produisent avec un certain décalage temporel. Ces constats suggèrent une réorientation de la politique régionale en faveur des initiatives régionales en matière de soutien à la recherche, à la technologie et l'innovation.

La politique européenne, en cohérence avec les objectifs de Göteborg et Lisbonne, réaffirmés à l'occasion du diagnostic du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (Convergence,

² NUTS 1 Niveau 1 de la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (régions de l'UE 25)

compétitivité, coopération), s'oriente davantage vers le renforcement de l'excellence tout en sollicitant la participation de toutes les régions européennes à l'effort de croissance. La conjugaison des nouvelles priorités européennes (économie de la connaissance et redéfinition des politiques structurelles) tend à encourager le développement des politiques régionales d'innovation. Ces dernières concernent au premier chef les pôles régionaux d'excellence, têtes de réseaux de la nouvelle politique européenne de la science et de la recherche. Les concepts de systèmes régionaux d'innovation (RIS) et de *learning region* illustrent l'importance des activités de R & D et de l'innovation en général pour le développement régional. La politique régionale européenne qui a jusqu'ici, à travers les fonds structurels, essentiellement soutenu les régions les moins développées dans une logique sinon de convergence, du moins de réduction des disparités tend actuellement à encourager la constitution de pôles d'excellence, laissant en suspend la question de l'intégration des régions les moins développées dans une économie fondée sur la connaissance et l'innovation permanente.

Une évaluation intégrant l'impact des initiatives régionales

L'intervention de l'union européenne dans le cadre de sa politique régionale repose sur des principes de programmation, de partenariat et de co-financement qui suscitent une mobilisation des acteurs nationaux et régionaux en faveur du développement. Une évaluation sérieuse de la politique européenne devrait par conséquent intégrer les effets des initiatives régionales de développement soutenues par cette politique. Les rédacteurs du rapport Sapir semblent négliger le fait que les fonds structurels européens aient la capacité de faire émerger ou de démultiplier des initiatives régionales et locales. Pourtant l'incidence principale de la politique régionale européenne consiste à stimuler les initiatives régionales et locales y compris dans les régions considérées comme riches. Une autre évaluation de la politique régionale européenne est par conséquent souhaitable en mettant l'accent sur le caractère « bottom-up » du développement suscité par les différents volets de la politique régionale

européenne : Banque européenne d'investissement, fonds structurels, fonds de cohésion, initiatives communautaires. Vues sous cet angle, les politiques européennes peuvent être comprises comme un ensemble de dispositifs incitatifs capables de mobiliser et de fédérer à très large échelle de multiples initiatives locales et régionales de développement. L'impact de la politique régionale est alors plus difficile à mesurer car il consiste essentiellement en un effet de levier sur les financements publics et dans l'augmentation du nombre de projets et microprojets locaux

L'Espace Européen de la Recherche et la politique régionale

Jean-Alain Héraud et Jalal El ouardighi

La politique européenne en matière de recherche et d'innovation s'affirme comme un des grands axes stratégiques de l'UE. Elle doit contribuer à l'ambition affichée de construire une société fondée sur la connaissance, qui passe elle-même par la création d'un Espace Européen de la Recherche. La politique régionale de l'UE ne semble pas, par contre, compter parmi les priorités actuelles, bien que l'adhésion de nouveaux membres renouvelle fortement cette problématique. Il existe en fait une relation non négligeable entre ces deux domaines d'action de la Commission. Et il apparaît que la politique régionale communautaire n'a pas démerité, d'une manière générale, si l'on analyse son impact dans le détail, en ne se limitant pas à l'observation de quelques données macroéconomiques relatives à la convergence des régions d'Europe.

De nos jours, la politique européenne en matière de recherche et d'innovation est sur le devant de la scène. La Commission insiste à juste titre sur la nécessité de développer une Europe fondée sur la connaissance, au sein d'une économie mondiale « globalisée » où il n'y a guère d'autre choix pour les pays riches... qui entendent le rester. On peut d'ailleurs reprocher aux gouvernements nationaux (à l'honorable exception des pays du nord du continent) de ne pas avoir respecté les engagements du sommet de Lisbonne de mars 2000 en matière d'intensité de recherche, en mettant en œuvre les mesures nécessaires pour faire passer l'intensité de R&D de 2% à 3% du PIB d'ici 2010. Ce n'est pas en restant les bras croisés et en faisant des économies sur les dépenses publiques les moins directement productives que nous atteindrons l'objectif d'une « économie compétitive fondée sur la connaissance ». Les Etats membres, à commencer par la France, devraient méditer l'exemple du Japon qui a donné un coup d'accélérateur considérable à la recherche et à l'éducation de haut niveau au milieu d'une des pires crises de son histoire moderne. A défaut de vertu nationale, peut-on compter sur celle de l'Union Européenne ? En a-t-elle les moyens avec un budget communautaire plafonné à 1% du PIB européen (déjà considérablement hypothéqué par la politique agricole...) ? Est-on assuré de la cohérence entre la politique de recherche et les autres objectifs de l'UE ?

La priorité donnée à la politique de recherche et d'innovation

On attend de la politique communautaire de recherche une coordination des efforts nationaux pour éviter les incohérences et dispersions de moyens, dans l'objectif de rattraper les deux autres pôles de la Triade, que sont l'Amérique du Nord et l'Asie-Pacifique, dans la compétition technologique mondiale. Au sein du dispositif, on notera aussi l'idée de mettre particulièrement en valeur les territoires d'excellence existants afin de combattre ces effets de dispersion qui réduisent la compétitivité européenne. Cela reviendrait en quelque sorte à constituer des masses critiques équivalentes aux meilleurs « clusters américains » par mise en réseau, pour un appui renforcé, des régions ou agglomérations championnes. Pour reprendre une expression célèbre, on cherche à passer des « régions qui gagnent » (Lipietz, & Benko, 1992) à une Europe qui gagne en se fondant sur ses territoires d'excellence.

Tel est l'objectif de l'Espace Européen de la Recherche (EER) dont l'idée fut lancée en 2000 par le Commissaire pour la Recherche Philippe Busquin. Nous pouvons souligner ici, pour commencer, le fait que cette politique ambitieuse de recherche et d'innovation peut se trouver en contradiction avec la politique régionale de l'Union, laquelle cherche plutôt à aider les régions les plus faibles et agir dans le sens d'une plus grande cohésion territoriale de l'Europe (cf Héraud, 2003). Notre interprétation des évolutions récentes est que la politique régionale passe au second rang des préoccupations

communautaires, voire est mise au service de la politique d'innovation et de compétitivité technologique. Cette question est au cœur de la problématique que nous souhaitons développer ici.

Non seulement la politique régionale n'apparaît pas comme la priorité de l'action communautaire actuelle, mais elle a été vivement remise en question récemment. Le document le plus radical en la matière est le « Rapport Sapir (2003) », du nom du coordonnateur d'une équipe d'experts académiques chargés par l'ancien Président de la Commission d'évaluer les politiques européennes au vu de leur impact en matière de développement. Le rapport, rendu public en 2003, critique la politique régionale européenne (PRE) au nom de résultats prétendument faibles et va jusqu'à préconiser sa suppression (avec maintien, par renationalisation, des fonds structurels pour les nouveaux pays membres). Les arguments avancés concernent le coût de cette politique, dans une période caractérisée par la rigueur budgétaire et l'explosion des besoins avec l'élargissement, mais aussi son inefficacité supposée. Ce dernier point correspond à l'autre question que nous souhaitons évoquer ici : faut-il juger la PRE seulement à l'aune de la convergence économique ?

Les mesures de convergence régionale

Notons que c'est sur des observations macroéconomiques que le rapport Sapir (2003) fonde son jugement sur l'inefficacité de la politique régionale (passée) de l'UE. Les mesures de convergence interrégionales donnent en effet une impression plutôt négative. Beaucoup de travaux ont été consacrés depuis une vingtaine d'années à la mesure de la convergence économique des régions, en utilisant particulièrement l'indicateur classique du PIB par tête, et en construisant plusieurs concepts de convergence. Sans rentrer dans le détail de tous ces travaux (voir l'article de René Kahn dans ce même numéro), on retirera l'idée générale que les disparités inter-régions se sont nettement moins réduites que les disparités inter-pays, voire ne se sont pas réduites du tout. Au mieux, on observe une forme de convergence « par club », en ce sens que les régions d'un certain type tendent à se rapprocher entre elles : les « régions qui gagnent » se ressemblent de plus en plus, mais elles continuent à distancer les autres...

En reprenant les statistiques régionales les plus récentes, on peut montrer (Elouardighi, Héraud, Kahn, 2004) que les disparités technologiques, estimées à partir du nombre de dépôts de brevets, sont beaucoup plus fortes que les disparités économiques et qu'elles ont cessé de se réduire depuis 1993. Cette analyse ne ferait donc que renforcer celle de Sapir *et al.* (2003) en soulignant à quel point la convergence régionale est faible et risque peu de s'améliorer avec le développement d'une Europe « fondée sur la connaissance ».

Le tableau suivant montre que les inégalités économiques sont majoritairement (à 73%) un phénomène interne aux pays en 2000 et baissent moins qu'entre pays. Certains y verront une preuve d'échec de la politique régionale. On constate un niveau beaucoup plus élevé d'inégalités technologiques, avec une meilleure convergence intra-pays qu'inter-pays, comme si les systèmes nationaux d'innovation avaient plus de vertus de cohésion que l'espace européen global.

Indices de Theil	Indice d'inégalité économique (PIB/hab.)			Indice d'inégalité technologique (Brevets/hab.)		
	1989	2000	Evolution	1989	2000	Evolution
Indice total	0.049	0.037	-2.4 %	0.580	0.478	-1.7 %
Indice intra-pays	0.035	0.027	-2.2 %	0.326	0.249	-2.4 %
Indice inter-pays	0.014	0.010	-2.8 %	0.254	0.229	-1.0 %
Part intra-pays	71 %	73 %		56 %	52 %	

Source: El ouardighi, Héraud, Kahn (2004) sur données d'Eurostat

Cependant, ces analyses macroéconomiques ne nous incitent pas nécessairement à rejoindre le Rapport Sapir dans son rejet de la politique régionale de l'UE. Tout d'abord, l'observation d'une insuffisante convergence régionale pourrait au contraire mener à souhaiter le renforcement ou l'amendement de la politique et non sa disparition – si l'objectif de cohésion de l'Europe et de solidarité territoriale restait une priorité politique. Mais ici notre propos central est autre. La convergence des niveaux régionaux de développement (en niveau économique général ou capacité d'innovation) peut-elle constituer le seul critère d'évaluation de la politique régionale? N'y a-t-il pas des rapports plus subtils entre politique régionale et dynamique économique, que ceux décrits dans les modèles de croissance standard?

La contribution à une nouvelle forme de gouvernance territoriale multi-niveau

Nous voulons insister sur d'autres vertus de la politique régionale de l'UE, avec les instruments traditionnels qu'elle s'est donnée. Les formes d'intervention de l'aide communautaire ont en effet la particularité de faire appel à l'initiative locale (politique plus « bottom up » que « top down ») et de contraindre les acteurs des territoires à se mettre au préalable d'accord sur un projet collectif. Les parties bénéficiaires, du niveau local jusqu'au niveau national, s'engagent aussi à un cofinancement d'au moins la moitié du coût des opérations, ce qui ne peut que les responsabiliser et créer des espaces de

débat et de négociation autour des projets. Ceci est vrai pour la politique régionale au sens classique – les fonds structurels visant l'infrastructure de base – aussi bien que pour les opérations plus orientées vers la créativité technologique et l'innovation en général. Le souhait du Commissaire Busquin était de mettre en partie les instruments de la politique régionale au service de son projet d'Espace Européen de la recherche. Et effectivement, les politiques de science et d'innovation peuvent être un des lieux d'articulation d'une gouvernance multi-niveau du développement des territoires. Ceci est à nos yeux le signe que la politique régionale n'est pas à sacrifier au nom de la compétitivité globale.

A la lecture des différents documents officiels de la Commission, on a un peu l'impression que l'Europe hésite encore entre une politique de recherche fondée sur le renforcement des seuls *pôles d'excellence* et une politique régionale permettant à toutes les régions de trouver leur voie vers l'économie de la connaissance. Mais, en tout état de cause, il s'agira moins, à l'avenir, d'opérer une redistribution en faveur des régions en difficulté que de permettre à chaque région de renforcer sa compétitivité et de contribuer à la croissance. Pour parler brutalement, alors que certaines collectivités se demandent encore « *que peut faire l'Europe pour ma région ?* », la Commission répondra de plus en plus « *que peut faire votre région pour le développement de l'Europe ?* ». Cela dit, les aides fonctionnent comme un soutien de l'Europe aux initiatives régionales de développement. En favorisant l'auto-organisation des territoires, elles devraient conduire les régions vers des modes de

développement différenciés, adaptés à chaque situation, comportant des responsabilités accrues pour les collectivités locales mais souvent en partenariat avec d'autres niveaux de gouvernance (infra- et supra-régional).

La dimension multi-niveau des politiques de développement des territoires mérite d'être soulignée, particulièrement en matière de recherche et d'innovation. En effet, de plus en plus, les Etats centralisés comme la France et le Royaume-Uni tendent à laisser les autorités régionales et les collectivités en général financer une partie croissante de l'infrastructure et même du fonctionnement du système de science et d'innovation. Les régions jouent le jeu de manière variable, mais toutes s'engagent sur cette voie. La plupart se cantonnent à la politique de « transfert de technologie » et ne souhaitent s'engager sur le financement de projets plus académiques qu'à travers le soutien aux universités locales (éducation, formation et recherche). Certaines régions de pays décentralisés vont jusqu'à afficher une véritable politique de science, à l'instar de la Catalogne. Les Länder allemands partagent depuis toujours cette prérogative avec le niveau fédéral (et ils financent actuellement 80% du système universitaire).

Il faut souligner que la science est un secteur particulier de l'action publique, présentant un fort éclatement des niveaux pertinents d'intervention. D'un côté la recherche fondamentale est très mondialisée et logiquement financée au niveau national ou multi-latéral (marginale au niveau communautaire). De l'autre, l'unité territoriale naturelle est l'aire urbaine ou le district (rarement la région – au sens NUTS-2 ou NUTS-3 de la classification européenne). Au total, on a du mal à imaginer les autorités régionales intervenant autrement qu'en partenariat avec les autres niveaux. Enfin, la production de la science est de plus en plus aussi l'affaire d'organisations privées ou à but non lucratif (ONG). On peut donc franchement parler d'espace multi-acteurs de la conception et de l'exécution des programmes scientifiques. La région apparaît ainsi comme un acteur parmi d'autres, mais pas forcément un acteur marginal, dans la mesure où la science est au cœur de la stratégie de développement pour certaines.

Pour conclure sur la politique régionale de l'UE

En conclusion, nous tenons à réaffirmer que l'évaluation de la politique régionale européenne ne peut pas se limiter à l'analyse de la convergence économique des régions. La PRE est une réponse nécessaire mais insuffisante au problème permanent des disparités régionales. De plus, il est difficile d'isoler la contribution spécifique de la PRE au développement des régions. Il est aussi difficile de la considérer indépendamment des autres politiques européennes, comme celle de la recherche et de l'innovation. Elle est en voie de redéfinition et, en particulier, elle fonctionnera plus en synergie avec la politique d'innovation.

Les objectifs de la PRE n'ont jamais été totalement atteints, mais elle a produit d'autres résultats, comme le développement des initiatives régionales et l'émergence de nouvelles formes de gouvernance (qui constituent un nouveau paradigme de l'action publique). Remarquons qu'une des questions test pour les nouvelles formes d'action régionale est de savoir si, et à quelles conditions, certaines régions peuvent élaborer de véritables politiques de science et non pas seulement d'innovation.

Bibliographie

El ouardighi J., Héraud J.-A., Kahn, R. (2004), « Une relecture de la politique régionale européenne et du rôle des collectivités : l'exemple des politiques de recherche et d'innovation », Contribution au XLème Colloque de l'ASRDLF, Bruxelles, 1-3 septembre.

Lipietz, A., Benko, G. (1992), *Les régions qui gagnent, districts et réseaux : Les nouveaux paradigmes de la géographie industrielle*, PUF, Paris.

Héraud J.-A. (2003), « Regional innovation systems and European research policy : Convergence or misunderstanding ? », *European Planning Studies*, vol.11, N°1 (41-56).

Sapir, A. (2003), *An Agenda for a Growing Europe*, Report to the President of the European Commission, Brussels.

L'électricité à l'encan

Damien Broussolle

La déréglementation dans le secteur de l'électricité, commencée il y a près de dix ans, vient de franchir un pas décisif en France avec le changement de statut d'EDF. Depuis juillet dernier, l'ouverture du marché de l'électricité est totale pour les entreprises. Le nouveau marché de l'électricité qui se constitue, fait progressivement apparaître des spécificités qui soulignent le besoin d'une régulation forte.

La France a sauté un pas important en juillet dernier. Le parlement a adopté le changement de statut d'EDF et de GDF. Ce vote représente un aboutissement essentiel du processus de déréglementation commencé il y a près de dix ans, mais dont la fin ultime ne sera atteinte qu'en 2007.

Au cours de ce processus, les compagnies d'électricité, traditionnellement organisées sous la forme de monopole ou de quasi monopoles publics nationaux intégrés, ont progressivement rejoint un cadre de marché plus standard.

C'est à partir des années 1990 que la Commission européenne a cherché à libéraliser le secteur de l'énergie. Elle souhaitait constituer un véritable marché unique concurrentiel pour l'électricité. Il s'agissait d'accroître l'intégration économique, de tirer partie d'économies d'échelles et d'abaisser les coûts de production. Cela devait aussi permettre de constituer des entreprises « européennes » là où pour l'instant il n'existait que des entreprises nationales.

La déréglementation s'est appuyée sur un renouvellement de la réflexion économique du « monopole naturel ».

Il y a monopole naturel lorsque dans un secteur il est plus avantageux pour la collectivité que la production soit réservée à une seule entreprise. C'est le cas lorsque les coûts fixes sont très élevés. Dans ces circonstances, plus on produit, plus les coûts moyen et marginaux baissent. Cela correspond principalement aux industries de réseau. Une fois le réseau installé, il est plus efficace de l'utiliser au maximum de ses capacités. Admettre des concurrents, ce qui conduirait à doubler les capacités de transport, serait absurde. Cette théorie a pendant longtemps été appliquée aux entreprises du secteur énergétique, bien qu'elles soient intégrées verticalement, c'est-à-dire combinant

production et distribution. Le tournant des années 1990 a notamment consisté à distinguer les deux fonctions, la théorie du monopole naturel ne valant alors plus que pour le transport (réseau). L'ouverture du marché a donc été décidée pour la partie production, alors que la partie transport restait du domaine du monopole.

Le changement supposait de séparer dans chaque ancien monopole ce qui se rapportait à l'une ou à l'autre des fonctions et aussi de reconstruire un cadre de régulation pour le nouveau marché ouvert. Ce fut la mission des différentes directives européennes qui se sont succédées. Les modifications n'allaient cependant pas de soi, elles suscitaient de nombreuses craintes, et restent sujettes à des questions nombreuses.

Un processus progressif

La première étape fut la directive de 1996 qui a déterminé les grands axes à partir desquels la concurrence a pu commencer à se développer. Elle a fixé les grands principes et les nouvelles règles qui devaient s'appliquer au secteur. Elle n'était cependant qu'un moment vers la libéralisation totale du marché de l'électricité.

Du côté des grands principes, elle a introduit la liberté d'établissement, le libre choix pour les entreprises et les consommateurs, la neutralité et le droit d'accès pour le réseau. Dans le même temps elle a reconnu aux Etats la possibilité d'imposer des obligations de service public (« service universel ») aux opérateurs.

Du côté des nouvelles règles d'organisation, en application de la nouvelle doctrine, la directive introduit la concurrence au niveau de la production, mais reconnaît l'existence d'un monopole naturel dans le domaine du transport (lignes à haute tension) et de la distribution (moyenne et basse tensions). Elle impose cependant aux propriétaires et aux exploitants de garantir un accès libre aux tiers. Les Etats membres doivent désigner des

gestionnaires neutres pour les réseaux et le transport. Les activités des gestionnaires doivent au moins être séparées de façon comptable de celles des opérateurs auxquels ils peuvent éventuellement appartenir.

L'ouverture des échanges est progressive. Elle concerne d'abord les grandes entreprises, la part de marché soumise à concurrence devait être au minimum de 33% en février 2003.

Enfin la régulation du secteur devait être assurée par une agence indépendante.

La directive a permis le développement d'un marché de gros de l'électricité. Elle n'était cependant qu'une étape vers une libéralisation plus poussée, prélude à une intégration européenne plus complète des marchés. Elle a aussi permis à la fois l'apparition de nouveaux producteurs, mais également la transnationalisation des opérateurs nationaux historiques. Ainsi, en juin 2002, EDF se trouvait à la tête d'un groupe disposant de filiales dans huit pays de l'U.E15 et dans deux pays d'Europe centrale, sans compter dix implantations dans le reste du monde.

En novembre 2002 le Conseil décidait de poursuivre le processus d'ouverture au delà des grandes entreprises.

L'ouverture totale des marchés du gaz et de l'électricité est alors prévue pour l'ensemble des professionnels en juillet 2004 et pour les ménages en juillet 2007. Le Conseil renforce les conditions d'indépendance des gestionnaires de réseau dont la séparation juridique doit devenir effective, pour le transport en 2004 et pour la distribution en 2007. Toutefois, la séparation juridique n'impliquera pas nécessairement une séparation de propriété si l'entreprise est verticalement intégrée. Les obligations de service public devront être confirmées et clarifiées, de façon à garantir aux ménages, comme aux PME, un approvisionnement stable à un prix raisonnable. Les factures d'électricité devront préciser l'origine des sources d'énergie, notamment en termes d'émission de CO² et de déchets radioactifs. La Commission est en outre chargée, préalablement à l'ouverture aux ménages en 2007, de faire un bilan d'impact des décisions antérieures. Les livraisons entre pays de l'U.E 15 ne représentant que 8% du total de la consommation, le Conseil a fixé l'objectif de 10 % pour 2005. Ces nouvelles options

sont consignées dans la directive du 26 juin 2003.

Les changements en France

Du fait des particularités de l'organisation du secteur et des réticences face à la déréglementation, la transposition de la directive de 1996 dans la loi française n'a été faite qu'en 2000. En application de la démarche communautaire ont donc été créés dès 2000 la Commission de Régulation de l'Électricité (CRE) et le gestionnaire du réseau de transport (Réseau de Transport d'Électricité, RTE). La CRE est chargée de veiller au bon fonctionnement du marché de l'électricité, de garantir un accès équitable, transparent et sans discrimination au réseau de transport. Elle fixe le tarif du transport du courant. Elle dispose également de capacités d'investigation et de sanction. Le RTE, ancienne division de l'exploitation et du transport d'EDF, est une entité indépendante à l'intérieur d'EDF. Il est chargé d'acheminer de façon efficace, transparente et non discriminatoire l'électricité en France. Il est propriétaire des lignes à haute et très haute tensions, soit 100 000 kilomètres sur tout le territoire. Le tarif de transport est fixé à partir de ses coûts de fonctionnement. En novembre 2001, la France s'est également dotée d'une bourse d'échange de l'électricité de gros nommée Powernext, filiale de RTE.

La directive de 2003 fixait des impératifs dont certains avaient pour date butoir juillet 2004. Malgré de fortes oppositions l'assemblée nationale a donc adopté, le 1^{er} juillet dernier, le texte sur le changement de statut d'EDF-GDF, transposant ainsi la directive en droit français. La loi a finalement été publiée le 9 août. Outre l'application du calendrier de libéralisation, sa principale disposition prévoit la transformation du statut de l'entreprise en société anonyme de droit commun. L'article 24 précise que l'Etat en détient plus de 70 %. La loi organise également la séparation juridique du gestionnaire du réseau, avec statut de société anonyme. RTE doit donc être filialisé par rapport à EDF. La loi prévoit aussi la modification du système d'assurance vieillesse pour le personnel. Celui-ci rejoint le régime général des salariés, moyennant une soulte pour EDF, dont le montant devrait être de 7 milliards d'euros.

Des débats encore vifs

La fin d'une époque ?

C'est tout un pan de l'histoire économique de la France depuis la seconde guerre mondiale

qui se trouve ainsi tourné, avec ses erreurs, mais aussi sa grandeur. Pendant longtemps EDF a en effet représenté l'archétype de l'entreprise de service public, rendant accessible à tous le progrès, mais aussi un instrument d'orientation de l'économie française, dans la perspective de la planification indicative.

Aux missions de service public, se substitue à présent le service universel qui doit faire l'objet d'une définition claire et dont les coûts doivent être bien identifiés. Il peut alors être assumé, de façon totale ou partielle, par différents opérateurs, publics comme privés. Il comprend le droit d'être raccordé au réseau et d'être approvisionné en électricité, dans le cadre d'une sorte de « droit à l'énergie ». Il s'agit d'éviter que certains consommateurs ne soient exclus parce que considérés comme non solvables. Pour ce faire, un fournisseur peut être obligé d'approvisionner tous les clients dans une zone géographique donnée. Les consommateurs vulnérables (personnes âgées, chômeurs, handicapés) doivent être garantis contre toute coupure injustifiée de leur approvisionnement. Le prestataire doit fournir un abonnement à un tarif « produit de première nécessité ».

Le coût des missions de service universel est réparti entre l'ensemble des consommateurs. La CRE est chargée de l'évaluer et de répartir les versements à ceux des opérateurs qui en ont effectivement assumé la charge. Il représente actuellement 0,45 centimes d'euro par kwh et figure explicitement sur la facture.

Le service universel ne recouvre pas l'ensemble des missions de service public « à la française », dont les contours étaient relativement flous et évolutifs, mais dont le contenu affectif était certainement fort. Le supplément d'âme dont elles restent investies vise à rendre compte du fait qu'elles expriment tout à la fois la cohésion sociale (tenir compte des plus démunis), l'égalité des citoyens (péréquation tarifaire sur l'ensemble du territoire) et une offre de service censée éviter le mercantilisme du secteur privé.

Un secteur particulier : la sécurité et la formation des prix en questions

Au delà de son caractère stratégique, l'électricité est un produit particulier.

Du fait de l'impossibilité de la stocker, la production d'électricité doit correspondre à tout moment à la demande. Il n'est pas envisageable de produire trop, ou de ne servir qu'une partie de demande. Du fait de l'interconnexion de l'ensemble des réseaux, toute chute de tension se transmet et peut conduire, par précaution à une coupure de l'alimentation et à une panne généralisée par réaction en chaîne (cas de l'Italie en 2003). Puisque l'équilibre instantané doit être maintenu en permanence, la qualité (disponibilité) et la capacité du réseau sont donc fondamentales pour assurer la sécurité et la stabilité du système. En outre, pour faire face aux imprévus, il est nécessaire de conserver constamment des capacités en réserve. Les installations doivent également être dimensionnées de façon à pouvoir faire face aux pointes annuelles. La nécessité de conserver des réserves de capacité inutilisées grève les coûts de production. Elles doivent donc être réparties entre l'ensemble des producteurs.

Le gestionnaire du réseau appelle, si besoin est, les capacités en réserve en fonction d'offres prix-volume, en parties indexées sur le marché spot. Sur ce dernier marché le prix est fixé par l'entreprise marginale, qui est la moins performante, plutôt que la plus concurrentielle. Cette situation provient du fait que les capacités de production les plus efficaces couvrent la partie la plus stable de la demande. Les investissements de capacité sont en outre longs et coûteux à mettre en œuvre. Enfin, les capacités de transports entre pays européens restent réduites. Le nouveau cadre de marché peut du reste autoriser des comportements malthusiens qu'une entreprise publique n'avait aucun intérêt à pratiquer.

L'évolution des prix inquiète. Alors que les prix baissaient depuis les années 1990, l'approfondissement de l'ouverture s'accompagne d'une remontée (CF graphique). En Allemagne, par exemple, le prix de gros de l'électricité a augmenté de 30% entre 2002 et 2003. Cela dit, les prix restent à un niveau inférieur de 15% en moyenne de ceux de 1995.

Ce phénomène contraire à ce qui était attendu par la Commission et de nombreux observateurs, peut cependant s'expliquer par différents facteurs, dont certains sont malencontreusement durables.

Certains éléments conjoncturels interviennent, notamment la remontée des prix des matières premières qui entrent dans la production d'électricité, comme le charbon,

le pétrole et le gaz. Mais d'autres éléments plus structurels apparaissent, singulièrement les besoins d'investissement et les coûts environnementaux croissants. La Commission en arrive à écrire : « cette tendance [hausse des prix] devrait se poursuivre et même s'accélérer plus particulièrement vers 2010 », le principal avantage affiché de la déréglementation devient les gains d'efficacité attendu à long terme et la Commission de prêcher pour la patience : « il faut aussi garder à l'esprit que les effets de l'ouverture des marchés ne sont pas immédiats » (Com 2004 p. 15). C'est que l'exemple des pays qui ont connu la libéralisation plus tôt n'est pas toujours encourageant.

D'autres éléments de la montée et de la volatilité des prix spots, proviennent ainsi de caractéristiques du secteur. L'exemple des pays plus avancés dans la déréglementation fait en effet naître une suspicion de manipulation de prix par les producteurs. L'aptitude à réduire ou sous estimer les capacités de production leur assurerait un certain pouvoir de marché (Méritet 2003).

Dans un marché normal ce genre de stratégie ne serait pas efficace à cause des substituts possibles, de l'élasticité de la demande et des possibilités de déstocker en période de pénurie. Néanmoins, dans le cas de l'électricité il n'y a pas de substitut, la demande est très peu élastique et il n'y a pas de stocks d'intervention imaginables. Les contraintes de transport limitent en outre la possibilité de faire appel à des producteurs éloignés (ampleur des pertes en lignes et débits insuffisants). La manipulation des prix peut du reste jouer à très court terme pour engendrer des pics en fonction de disponibilités réelles ou supposées des équipements. Les opportunités changent constamment en fonction de la demande instantanée et des capacités encore disponibles. La volatilité des prix exprime en partie cette situation.

Outre des gains indus pour les manipulateurs, ces pratiques conduisent à un phénomène de ciseau déstabilisateur. D'un côté l'électricité est vendue, à une partie de la clientèle, à un tarif contractuel fixé à l'avance, de l'autre côté le coût au jour le jour de la ressource électrique s'accroît fragilisant les intermédiaires. Il semble que ce phénomène ait joué dans la crise californienne.

L'ensemble de ces éléments souligne que dans le secteur électrique la place du

régulateur est encore plus fondamentale que dans d'autres secteurs. Elle dépasse largement la conception habituelle de la préservation de la concurrence. Comme le rappelle Merlin (2003), le marché est relativement myope, ses signaux prix sont insuffisants ou trop tardifs, compte tenu des délais de réalisation des grands ouvrages de production ou de transport. Le régulateur doit donc surveiller, voire organiser la production, y compris en veillant à ce que les projets d'investissements soient suffisants pour l'avenir.

Pour aller plus loin

Commission Européenne [2004], « Energie transports bilan d'activité 2000-2004 », juillet.

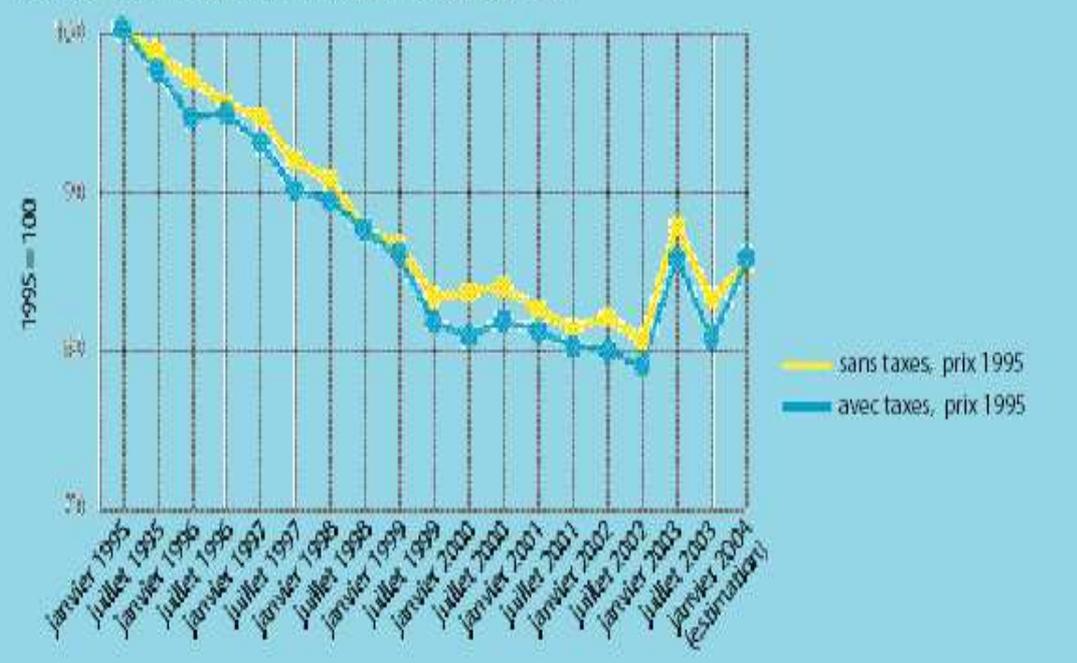
Commission européenne, directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE, JOUE 15/07/2003.

Loi n°2004-803 du 9 août relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières JORF 11/08/2004

Mériter. S [2003], « L'émergence du pouvoir de marché : l'exemple de l'électricité aux Etats-Unis », Economies et Société n°2/3.

Merlin. A [2003], « La sûreté du réseau de transport d'électricité et l'ouverture des marchés », La revue de l'énergie, décembre.

Evolution des prix d'électricité entre 1995 et 2004 pour les consommateurs industriels (EU-15)



L'initiative coton à la conférence de Cancun et la position de l'Union européenne

Francis Kern

Après des mois d'hésitation et de discussion dans le cadre de l'UEMOA et de la CEDEAO, quatre pays africains ont osé affronter leurs principaux donateurs en quittant le terrain de l'hypocrisie et de la bonne conscience qui caractérisent l'aide publique au développement pour ces derniers et la dépendance voire la soumission pour les récipiendaires.

Cette fois, enfin, des pays du sud de surcroît appartenant aux pays les moins avancés (P.M.A) élaborent un dossier technique avec l'aide d'experts et d'organisations de la société civile- OXFAM et ENDA-Tiers-Monde- pour mettre les deux géants commerciaux mondiaux à savoir l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique devant leurs responsabilités. En fait de responsabilité il s'agit davantage de mettre en lumière le double langage des deux puissances commerciales voire de leur duplicité qu'on en juge.

Les quatre pays producteurs de coton : le Mali, le Bénin, le Burkina Faso et le Tchad dont le coton représente entre 50 et 70% de leurs recettes d'exportation dénoncent les subventions publiques dont bénéficient les producteurs américains et européens. Ces subventions sont de deux ordres, subventions aux exportations qui constituent une forme de dumping sur le marché international et des aides directes aux producteurs qui leur permettent de réduire les coûts de production et d'améliorer les rendements par hectare donc leurs parts de marchés au détriment des autres producteurs qui non seulement ne sont pas aidés mais subissent la privatisation du secteur sur les conseils éclairés de la Banque mondiale. Cette privatisation les a coupés de toutes aides sur les intrants en particulier les engrais ou de prêts bonifiés pour l'achat de matériel. L'argumentaire est simple il consiste à demander à l'OMC dans le cadre du Cycle de Doha qui a précisément pour objectif de mettre le commerce international au service du développement d'obtenir la suppression de toute aide directe ou indirecte aux producteurs américains et européens dans la mesure où ces aides faussent les règles de la concurrence sur le marché international du coton.

Les 2,3 milliards de \$ dont bénéficient les 25000 producteurs américains représentent davantage que l'APD que l'USAID versent à ces pays et ruinent littéralement les 10 millions de producteurs d'Afrique de l'Ouest et centrale. Pour l'union européenne la situation est moins dramatique sur le coton car seules l'Espagne et la Grèce sont producteurs en Europe et il s'agit souvent de petits producteurs mais c'est sur le marché communautaire que la concurrence est faussée car l'UE est importatrice nette de coton africain. Néanmoins l'argument des pays africains pourrait s'appliquer au sucre de betterave dans l'Union européenne ou au riz dans le cas du Japon. Mais justement les signataires de l'initiative coton ne veulent pas que le cas du coton soit englobé dans une négociation globale sur les produits agricoles car la durée de ces négociations ne peut répondre à l'urgence de la situation pour les producteurs de coton. En attendant la suppression de ces aides les pays producteurs demandent des indemnités compensatoires pendant la période transitoire. En septembre 2004 l'OMC vient de donner raison aux requérants et demande aux Etats Unis de mettre fin aux subventions au plus tard en juillet 2005.

Les perspectives ouvertes par cette initiative sont prometteuses car elles pourraient permettre de mettre fin aux ravages écologiques dus aux épandages massifs par avion de fongicides et pesticides sur les exploitations dans les Etats du sud des Etats-Unis. Les terres sont aujourd'hui appauvries voire stériles si elles n'étaient pas « dopées » par des doses d'engrais azotés et phosphatés financées grâce aux subventions incriminées. A l'opposé le coton africain est de très bonne qualité car entretenu et cueilli manuellement et ne peut être poussé faute de moyens financiers ! Néanmoins l'appauvrissement des sols consécutifs à la culture du coton touche aussi les terres africaines et la disparition de l'assolement pour des raisons de rentabilité

devient aussi une réalité. Mais une valorisation d'une filière bio équitable, du coton fibre aux tissus en coton, reste encore possible comme l'a souligné la rencontre de Bamako en mars 2004¹.

Enfin une autre voie est à explorer, la Chine premier producteur et importateur de coton pourrait passer des accords avec les pays producteurs africains car c'est à ce stade que la concurrence avec le coton américain est la plus vive et que le prix international joue pleinement. Ces accords préférentiels iraient à l'encontre des règles de libre échange prônées par l'OMC mais pour les produits sensibles, or c'est bien ce que démontre l'initiative, ces règles peuvent être suspendues.

Il reste à espérer que cette initiative ne sera pas entravée par les deux grandes puissances commerciales et que la détermination des pays africains ne va pas s'infléchir sous les pressions des « milieux internationaux ». Un bon test est le sommet international de la francophonie les 27 et 28 novembre 2004 à Ouagadougou qui pourrait relayer cette initiative puisque les 4 pays font partie de la francophonie et ont l'appui d'un autre pays francophone le Sénégal. Mais lors d'une rencontre à Paris en juillet, le ministre français du commerce extérieur leur a fait savoir que la France était d'avis d'inscrire les discussions sur le coton dans le volet agricole des négociations du cycle de Doha. Une manière de noyer le poisson en contradiction avec la position tiers-mondiste du président Chirac (cf. le discours retentissant sur le développement durable à la conférence des Nations Unies de Johannesburg en 2002), néanmoins espérons que les organisations de la société civile qui ont appuyées l'Initiative resteront vigilantes pour que les perspectives dégagées depuis Cancun puissent se concrétiser en 2005.

¹ Brigitte Breuillac « Un forum social à Bamako pour se réapproprié la culture du coton », Le Monde Économie, 9 mars 2004.

Gérard Lang

Cette période est marquée par des événements politiques exceptionnels – élargissement de l'Union Européenne, élection du nouveau Parlement Européen à 25, adoption du Traité constitutionnel, nomination de la Commission de l'Union élargie qui remplacera la Commission Prodi le 1^{er} novembre – qui seront rappelés avant les événements économiques.

1. Politique – Institutions

Elargissement (Voir N°10 du *Bulletin de l'OPEE*, été 2004)

1^{er} mai

Entrée officielle de dix nouveaux Etats membres dans l'Union Européenne : Chypre (Kypros), Hongrie (Magyarorszá'g), Lettonie (Latvija), Lituanie (Lietuva), Malte (Malta), Pologne (Polska), République tchèque (Ceska Republika), Slovaquie (Slovenska Republika), Slovénie (Slovenija).

Chaque pays avait approuvé par référendum l'adhésion à l'U.E. au cours des mois précédents.

Le **24 avril**, à cause du rejet par les Chypriotes grecs à 75% du plan de réunification de l'île prévu par les Nations Unies, seule la partie grecque de l'île de Chypre entre dans l'U.E. le 1^{er} mai, l'application de l'acquis communautaire à la partie nord de l'île, république turque seulement reconnue par la Turquie, sera suspendue à l'attente d'un règlement problématique de la question chypriote.

17 juin

Le Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernement décide d'ouvrir dans six mois les négociations sur l'adhésion de la Croatie, qui fera ainsi partie du « deuxième train » des pays de l'Est, avec la Bulgarie et la Roumanie, destiné à entrer dans l'U.E.

Election au Parlement européen

13 juin

Elles sont marquées par une défaite des partis au pouvoir et un fort taux d'abstention : 52 % chez les Quinze et 74 % chez les Dix nouveaux adhérents (57,46 % en France, les taux records étant de 76 % au Royaume-Uni, 79,2 % en Pologne et 84 % en Slovaquie).

Les partis représentés: PPE (Parti Populaire européen) 268 sièges ; ADE (Alliance des Démocrates et Libéraux) : 88 ; PSE (Parti socialiste européen) : 200 ; Verts : 42 ; GUE (Gauche unitaire européenne) : 41 ; Divers : 93. Total : 732 sièges (Allemagne : 99 ; France, Grande-Bretagne et Italie : 78 chacune ; Espagne et Pologne : 54).
--

20-22 juillet

Première réunion du nouveau Parlement à Strasbourg. Le socialiste Josep Borell est élu président du Parlement.

Le Traité Constitutionnel

18 juin

Le Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernement adopte le projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne.

Le Traité organise notamment le nouveau processus de décision dans l'Union élargie : élection à la majorité qualifiée pour deux ans et demi, renouvelable une fois, d'un Président du Conseil européen ; création d'un poste de ministre des affaires étrangères ; réduction à terme du nombre des commissaires ; extension et nouvelle définition du vote à la majorité qualifiée : 55 % des Etats représentant 65 % de la population. Mais dans les domaines budgétaires et de la fiscalité, de la politique sociale, de la coopération en matière pénale en particulier, la règle de l'unanimité est maintenue.

Le Traité apporte quelques avancées, notamment en ce qui concerne la Charte des Droits fondamentaux, les droits sociaux, les services publics, le gouvernement économique de la zone euro, les droits du Parlement européen, le rôle des partenaires sociaux.

Ce Traité n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifié dans les 25 Etats membres, soit par les Parlements nationaux, soit par référendum.

Dès le 20 avril, en Grande Bretagne, le Premier Ministre Tony Blair avait annoncé que le futur projet serait soumis à un référendum.

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (AVRIL A SEPTEMBRE 2004)

En France, le référendum, qui semble probable en 2005, divise la classe politique à partir de septembre, une minorité, au sein du parti socialiste notamment, craignant que ce Traité serait un « carcan libéral » qui « constitutionnaliserait » les politiques économiques en Europe.

La nouvelle Commission

29 juin

Le Conseil européen désigne à l'unanimité le Premier Ministre portugais, José Manuel Durao Barroso, au poste de Président de la Commission européenne, pour succéder à Romano Prodi. Il sera confirmé le **22 juillet** par le Parlement européen.

12 août

Le Président Barroso publie la liste des 24 membres de la nouvelle Commission, qui entrera en fonction au 1^{er} novembre 2004. Leur audition par le Parlement de Strasbourg aura lieu du 27 septembre au 8 octobre.

Elle donne la prééminence aux libéraux, reflétant la composition du Parlement européen, et réduit le poids des grands Etats, en raison de la perte du deuxième commissaire qu'ils possédaient auparavant, au profit des « petits pays » (tels les Pays-Bas et l'Irlande).

Composition de la Commission :

Président : José Manuel Barroso (Portugal).

Vice-présidents : Margot Wallström (Suède, relations institutionnelles, communication) ; Günter Verheugen (Allemagne, entreprise et industrie) ; Jacques Barrot (France, transports) ; Siim Kallas (Estonie, affaires administratives, audit et lutte contre la fraude) ; Rocco Buttiglione (Italie, justice, liberté et sécurité).

Membres : Viviane Reding (Lux., société de l'information et médias) ; Stavros Dimas (Grèce, environnement) ; Joaquim Almunia (Espagne, affaires économiques et monétaires) ; Danuta Hübner (Pologne, politique régionale) ; Joe Borg (Malte, pêche) ; Dalia Grybauskaitė (Lituanie, programmation financière et budget) ; Janez Potocnik (Slovénie, science et recherche) ; Jan Figel (Slovaquie, éducation, formation, culture, multilinguisme) ; Markos Kyprianou (Chypre, santé et protection des consommateurs) ; Olli Rehn (Finl., élargissement) ; Louis Michel (Belg., développement et aide humanitaire) ; Laszlo Kovacs (Hongrie, énergie) ; Neelie Kroes-Smit (Pays-Bas, concurrence) ; Mariann Fischer Boel (Dan., agriculture et dével. rural) ; Benita Ferrero-Waldner (Autriche, rel. extérieures) ; Charlie McCreevy (Irlande, marché intérieur et services) ; Vladimír Špidla (Rép. Tchèque, emploi, affaires sociales et égalités des chances) ; Peter Mandelson (Royaume-Uni, commerce) ; Ingrida Udre (Lettonie, fiscalité et union douanière).

1^{er} juillet

Début de la présidence néerlandaise

2. Economie

26 avril

Marché unique (M.U.) : Autorisée par la Commission européenne, la fusion entre les sociétés *Sanofi* et *Aventis* donne naissance au numéro un de l'industrie pharmaceutique en Europe, le troisième au niveau mondial derrière *Pfizer* et *GlaxoSmithKline* (25,8 milliards d'euros de chiffre d'affaire en 2004).

28 avril

Pacte de stabilité et de croissance (PSC) : la Commission lance la « procédure d'avertissement précoce » contre le gouvernement italien en exigeant des mesures pour réduire son déficit (3,2 % du PIB en 2004, prévu à 4 % en 2005) de 0,5 % du PIB dès 2004. (Le ratio de la dette publique est de 106 %).

6 mai

La Banque d'Angleterre relève son taux directeur de 4% à 4,25%. Elle l'augmentera à 4,5 % le **10 juin**. Le Conseil des Gouverneurs de la BCE décide de laisser inchangé le sien à 2% pour le 11^e mois de suite.

11 mai

PSC : Le Conseil des Ministres **suspend la procédure pour déficit excessif** lancée le 28 avril par la Commission contre l'Italie et renvoie au mois de juillet l'examen de cette procédure. Il lève aussi la procédure pour déficit excessif lancée contre le Portugal deux ans auparavant.

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (AVRIL A SEPTEMBRE 2004)

Fiscalité : Les gouvernements allemand et français dénoncent le dumping fiscal pratiqué dans l'Europe des 25 et réclament l'introduction d'un taux d'impôt sur les sociétés (IS) minimal. Sont visées essentiellement l'Irlande (IS : 12,5 %), la Slovaquie et l'Estonie (IS : 0 %), alors que l'IS en Allemagne est de 38,3 %. La Commission publiera en juillet deux documents, l'un sur les PME, l'autre sur l'harmonisation de l'assiette de l'IS dans l'UE.

13 mai

Fiscalité : Accord entre la Suisse et l'UE sur la fiscalité de l'épargne. L'UE peut mettre en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2005 sa directive sur la fiscalité des intérêts de l'épargne, dont l'entrée en vigueur était conditionnée à l'accord de la Suisse et des paradis fiscaux. La Suisse garde le secret bancaire mais accepte de taxer à la source les intérêts de l'épargne entreposée dans ses banques par des résidents de l'UE et de reverser une partie de ses recettes aux 25 (cette retenue pouvant atteindre 35 %).

25 mai

M.U. : Accord de principe entre la Commission et le gouvernement français sur le plan de sauvetage du groupe *Alstom* pour éviter son démantèlement (perte nette de 1,8 milliards d'euros pour un C.A. de 16,9 milliards en 2004) : cession pour 1,5 milliards d'euros d'actifs « ciblés » (hors chantiers navals), recapitalisation du groupe demandée aux banques, entrée provisoire de l'Etat dans la limite de 31,5 % de son capital et délai de 4 ans pour nouer des « partenariats » sur des « *parties significatives* » de son activité. La Commission validera le plan français le **7 juillet**.

1^{er} juin

Energie – Croissance : Le baril de pétrole brut passe de 40 à 42 \$, un record absolu. La Commission estime que la croissance serait réduite de 0,2 point par rapport à ses prévisions : la croissance économique devrait être d'environ 1,7 % en 2004 et 2,2 % en 2005 (contre respectivement 5 % et 4,5 % dans le monde « hors zone euro »).

En revanche l'euro s'apprécie : il a atteint le 27 mai 1,226 \$, son plus haut niveau depuis mars.

24 juin

PSC : La Commission reconnaît la nécessité de réformer le Pacte de stabilité et de croissance : « *Dans certain cas au moins, les règles ont peut-être été trop strictes et ont réduit notre marge de manœuvre* ». Elle détaillera son projet de réforme le 3 septembre.

En même temps, elle propose au Conseil d'ouvrir des procédures pour déficits excessifs contre la **Grèce** (déficit de 3,2% du PIB en 2003, devant être ramené à 3% en 2005, et une dette de 103% du PIB) et contre six des 10 nouveaux adhérents, disposant par contre d'un délai plus long pour ramener leurs déficits sous le seuil de 3 % : République tchèque et Hongrie (2008), Pologne et Slovaquie (2007), Malte (2006), Chypre (2005).

30 juin

USA : La Réserve fédérale relève son principal taux directeur de 1 à 1,25 %. Un second relèvement, à 1,50 %, aura lieu le **10 août**.

6 juillet

PSC : Le Conseil de la zone euro renonce à lancer à l'Italie un avertissement préventif : une nouvelle fois la Commission n'a pas été suivie.

8 juillet

M.U. : La Commission dénonce le caractère anticoncurrentiel des pratiques des neuf principales banques françaises en matière d'émission de cartes bancaires.

9 juillet

M.U. : La société américaine *Philip Morris*, moyennant le paiement de 1,25 milliards de \$, signe avec la Commission et dix Etats membre de l'UE qui l'accusent d'alimenter les réseaux de contrebande, un accord sans précédent pour qu'ils abandonnent leurs poursuites engagées devant la justice américaine.

13 juillet

PSC : La Cour de Justice de l'UE donne raison à la Commission.

La Cour de Justice de l'UE, saisie le 27 janvier 2004 par la Commission, rend un arrêt suspendant le gel, décidé par le Conseil des Ministres le 25 novembre 2003, des procédures lancées contre la France et l'Allemagne pour déficits excessifs : « *Le Conseil ne peut s'écarter des règles établies par le Traité ni de celles qu'il s'est lui-même imposées* ». La Cour reconnaît le droit pour le Conseil de refuser les recommandations de la Commission, mais pas celui de les « *modifier sans une nouvelle impulsion de la Commission, qui dispose d'un droit d'initiative dans le cadre de la procédure pour déficit excessif* ».

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (AVRIL A SEPTEMBRE 2004)

L'arrêt signifie que le Pacte n'est pas un instrument politique, pouvant être modifié par les Ministres des finances à leur guise, mais un cadre juridique contraignant. Si ces règles ne les satisfont plus, les Ministres peuvent en changer, mais c'est à la Commission de proposer un projet de réforme du Pacte, et c'est sur ce projet que le Conseil devra délibérer pour fixer les nouvelles règles. La Commission présentera son projet le 3 septembre.

14 juillet

Budget : La Commission propose de supprimer à partir de 2007 le rabais dont bénéficiait le Royaume-Uni depuis 1984 et de le remplacer par un mécanisme plus général, identique pour tous les pays riches de l'UE. En effet, s'il gardait ce rabais, le Royaume-Uni ne verserait, sur la période 2007-2013, que 0,25 % de son PIB à l'Union, moins que les Pays-Bas (0,56 %), l'Allemagne (0,54 %), l'Italie (0,41 %) ou la France (0,37 %). *« Il serait le plus petit contributeur net au budget européen... La persistance d'une telle anomalie grandissante risque de miner la légitimité des politiques européennes, en particulier dans les nouveaux Etats membres ».*

20 juillet

M.U. : La Commission dénonce les aides d'Etat dont aurait bénéficié *France Télécom* entre 1994 et fin 2002 grâce au régime dérogatoire de taxe professionnelle et lui demande de rembourser de 1,2 à 1,7 milliards d'euros. L'entreprise dépose un recours en annulation devant le Tribunal de 1ère Instance de Luxembourg.

La Commission autorise la fusion dans le secteur du disque des groupes japonais et allemand *Sony Music* et *BMG*, filiale de *Bertelsmann*.

1^{er} août

Commerce : Les 147 pays membre de l'OMC signent à Genève un accord historique sur la libération des échanges internationaux. Le Commissaire européen à l'Agriculture considère que c'est un bon compromis pour les agriculteurs européens

La réforme du Pacte de stabilité et de croissance

3 septembre

PSC : La Commission présente une nouvelle communication sur la **gouvernance économique et le Pacte de stabilité et de croissance**, en proposant une mise en œuvre *« non pas plus flexible, mais plus économique des règles communes en matière budgétaire ».*

L'architecture générale du Pacte et ses principaux objectifs sont préservés (déficits budgétaires inférieurs à 3 % du PIB, dette publique inférieure à 60 % du PIB), mais certains aménagements devront être prévus :

1°) les *« circonstances exceptionnelles »* pouvant être invoquées par un Etat pour éviter la situation de *« déficit excessif »* sont élargies au-delà du cas de la récession de -2 % du PIB par an, par exemple une faible croissance durant plusieurs années (cas de l'Allemagne) ;

2°) il faudra prendre en compte les éléments spécifiques d'un pays dans la correction des déficits excessifs tant dans la définition des délais autorisés pour repasser sous les 3 % que dans la fixation des objectifs à moyen terme : *« l'objectif à moyen terme pourrait être d'autant plus strict que le niveau d'endettement est plus élevé »* ;

3°) il faudra profiter davantage des périodes de croissance élevée pour réduire les déficits ;

4°) la préparation et le respect des grandes orientations de politique économique devront enfin être renforcées.

10 septembre

Le Conseil des Ministres, réuni à La Haye, lance la réforme du PSC, jugeant unanimement que les propositions de la Commission faites le 3 septembre constituent *« une bonne base de discussion »*. Les procédures pour déficits excessifs lancées contre la France et l'Allemagne en 2003 seraient reprises – si nécessaires – en appliquant les nouvelles règles du Pacte, probablement pas avant mars 2005. Les ministres les plus orthodoxes et la BCE ont insisté pour que les modifications qui seront faites aux règlements d'application devront être *« minimales et seulement si nécessaires »*.

10 septembre

Zone Euro : Les Ministres des Finances réunis à La Haye nomment Jean-Claude **Juncker**, Premier Ministre et Ministre des Finances du Luxembourg, président de l'*Eurogroupe*, pour un mandat de deux ans renouvelable à partir du 1^{er} janvier 2005.

La mise en place d'une présidence stable consolide l'instance informelle qui les réunit chaque mois. Le suppléant de M. Junckers sera le Ministre des Finances autrichien, Karl-Heinz Grasser. Mais dès le 11 septembre, le président de la Banque centrale des Pays-Bas, Nout Wellink, s'empresse d'affirmer que *« le porte-parole de l'euro reste le Président de la BCE »* et il se dit

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (AVRIL A SEPTEMBRE 2004)

confiant dans le fait que M. Junckers n'allait pas multiplier les déclarations sur le taux de change de l'euro. M. Junckers aura l'avantage de devenir un interlocuteur durable dans la réunion du G7, contrairement au président « tournant » de l'Eurogroupe.

22 septembre

PSC/France : Le Ministre de l'Economie et des Finances, Nicolas Sarkozy, présente le projet de loi de finances pour 2005 : le déficit budgétaire passera à 2,9 % du PIB.

En effet, sur les 17 milliards d'euros de plus-values de recettes fiscales nées de la croissance, 19 milliards iront à la baisse du déficit budgétaire, 5 à la hausse des dépenses publiques (soit une stagnation en volume) et 2 milliards aux baisses d'impôts ; enfin la baisse sous les 3 % sera assurée par une « soulte » de 6,9 milliards d'euros que EDF-GDF devront verser sur plusieurs années – mais qui est comptabilisée en une seule fois en vertu de la règle comptable des « droits constatés » (règle reconnue par Eurostat) – à la Caisse Nationale d'Assurance –vieillesse (CNAV) afin d'affilier leurs salariés au régime général de retraite. Sans cette soulte, le déficit budgétaire serait de 3,3 % du PIB, au-dessus de la norme européenne.

N.B. Un précédent existe : quand France Télécom a changé de statut, la soulte qu'elle a dû verser à la CNAV (0,45 point de PIB) avait permis au gouvernement Juppé de présenter un déficit budgétaire inférieur à 3% en 1997 et de remplir les critères de convergence de Maastricht.

22 septembre

PSC/Grèce : A la suite d'un audit lancé en collaboration avec Eurostat, le ministre de l'Economie grec Georges Alogoskoufis annonce que les déficits publics grecs ont systématiquement dépassé depuis 2000 le seuil de 3 % du PIB : 4,1 % en 2000, 3,7 % en 2001 et 2002, alors que les chiffres officiels affichés par le précédent gouvernement socialiste étaient inférieurs ou égaux à 2 %.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

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

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

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Coordination rédactionnelle : Giuseppe Diana et Francesco De Palma

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

Numéro ISSN . 1298-1184.

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

Ont participé à la rédaction de ce bulletin : Damien Broussolle, Maître de Conférences, URS (LARGE) Michel Dévoluy, Professeur, URS (GRICE-TIPEE) — Jalal El ouardighi, Maître de Conférences, ULP (BETA-THEME) — Francis Kern, Professeur, ULP (BETA-ECHANGE) — Gérard Lang, ULP (BETA-THEME) — Jean-Alain Héraud, Professeur, ULP (BETA-ECHANGE) — René Kahn, Maître de Conférences, URS (GRICE-TIPEE) — Moïse Sidiropoulos, Maître de Conférences, ULP (BETA-THEME)

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