

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 31

Éditorial – Fiscalité : Diviser pour régner de Michel Dévoluy

Université de Strasbourg, BETA

Partager l'euro et un marché unique sans, en parallèle, veiller à une véritable harmonisation des fiscalités et des charges sociales génère des coûts considérables. Imagine-t-on un État fédéral bâti sur le principe de la concurrence entre les systèmes fiscaux et sociaux de ses régions ? Beaucoup de citoyens européens pensent qu'une telle harmonisation est souhaitable. Pourtant, ce thème n'est pas sur l'Agenda politique de l'UE. Plus précisément, le monde politique en parle beaucoup, mais l'échéance est sans cesse repoussée à plus tard. L'explication est récurrente : les Européens ne sont pas prêts à discuter du problème. C'est un peu court ! En réalité, les décideurs politiques et économiques ont plutôt intérêt à l'immobilisme. Face à eux, les citoyens sont très nombreux, mais peu puissants.

L'absence d'harmonisation fiscale a quatre effets négatifs :

- des distorsions entre les mécanismes de formation des prix (hors TVA) des biens et des services ;
- des délocalisations liées à la mobilité des bases d'imposition ;
- L'entretien d'une hétérogénéité structurelle entre les économies. Ceci est particulièrement dommageable au sein de la zone euro qui n'a plus de taux de change pour compenser les asymétries entre les économies nationales ;
- des effets politiques délétères car chaque État membre a tendance à considérer qu'une partie de ses difficultés provient de la concurrence déloyale des systèmes fiscaux et sociaux de ses partenaires.

On retrouve là un argument électoral amplement mobilisé, à droite comme à gauche. Et il fait souvent mouche !

La France a mis récemment en place une politique économique se référant explicitement aux principes de l'économie de l'offre qui au moment de son émergence dans les années 70-80 aux États-Unis était limitée à des mesures de réduction des charges fiscale et sociales des entreprises. Tout en encourageant l'adoption de telles mesures pour améliorer la compétitivité des entreprises dans l'ensemble de l'UE, les responsables européens ont une vision plus large de l'économie de l'offre. Mais, les politiques européennes de l'offre se sont révélées insuffisantes pour corriger les effets néfastes de la crise qui a culminé en 2009 et pour résorber le chômage de masse qui s'est développé. L'analyse de leurs fondements théoriques permet d'en comprendre les limites. L'UE semble se rendre compte des insuffisances de dispositions limitées à la stimulation de l'offre globale en proposant des mesures de relance des investissements qui semblent ouvrir la voie à des politiques d'offre et de demande globales.

Les traités européens placent les politiques économiques préconisées dans le courant de la doctrine libérale, mais ils ne définissent pas explicitement la construction théorique qui les fonde. En se référant récemment à la théorie des économistes de l'offre, les responsables européens ont le mérite de définir explicitement les fondements de leur politique économique. De plus, ils rendent ainsi explicites les bases d'une partie des politiques économiques mises en œuvre par les États membres de l'UE. Les traités européens pour améliorer la compétitivité des entreprises et l'économie de l'offre ont fondé la politique économique. Cette référence a relancé les débats de la fin des années 1970 sur l'opposition entre les économistes de l'offre et de la demande. Mais cette opposition est souvent présentée à l'heure actuelle dans les débats politiques et dans les médias, comme un enjeu essentiellement idéologique opposant les conservateurs qui auraient plutôt une préférence pour le rôle des entreprises, en tant que producteurs, et les progressistes dont les préférences iraient vers les demandeurs de biens. Un rappel des origines et des fondements de l'économie de l'offre permet de placer ce débat sur le terrain de la théorie économique et de fournir ainsi des arguments analytiques et empiriques susceptibles de conforter ou de réfuter son efficacité.

Un rappel historique

A partir de 1977, les mouvements de contestations fiscales nés dans certains États américains se sont étendus au niveau fédéral et ont

La détermination du niveau d'activité économique

En considérant que l'offre crée sa propre demande ¹, les économistes de l'offre supposent que les entrepreneurs sont assurés de récupérer sous la forme de recettes des ventes tous les revenus qu'ils distribuent en contrepartie de leur production. Cette hypothèse implique que les revenus non utilisés pour alimenter la consommation se transforment automatiquement en dépenses d'investissement. De ce fait, les entrepreneurs peuvent produire la quantité de biens qu'ils désirent fabriquer compte tenu de la disponibilité du travail et du capital et de l'état de la technique. Les offres individuelles de biens ne dépendent donc que du taux de rendement du capital et du taux de salaire réel (taux de salaire monétaire déflaté par l'indice du niveau général des prix). Dans cette optique tous les salariés qui désirent travailler au taux de salaire courant sont employés. Ils répartissent leurs revenus courants entre la consommation courante et l'épargne en fonction du taux de rendement de cette dernière.

J.M. Keynes met en cause l'existence de la loi des débouchés en considérant que les entrepreneurs qui envisageraient une production permettant de fournir du travail à tous les salariés désirant travailler au taux de salaire courant ne seraient pas certains de récupérer tous les revenus distribués en contrepartie de leur production. En effet, l'épargne formée sur la base de ce revenu ne se transforme pas nécessairement en investissement mais peut aussi alimenter la thésaurisation selon les préférences des agents économiques. Dans ce cas, les producteurs risquent de devoir accumuler des stocks de biens invendus. N'étant pas assurés de pouvoir écouler tous les produits qu'ils désirent fabriquer, les entrepreneurs fixent leur production sur la base de la de-

fiscales et sociales deviennent alors inutiles ou contre-productives.

On peut noter que les traités européens et leurs applications dans l'UE considèrent la politique de l'emploi sous la forme de mesures portant exclusivement sur le marché du travail (mesures d'incitations fiscales, traitement social du chômage, flexibilité, etc.)³. Cette option néglige l'interdépendance des marchés et se conforme à l'idée d'une dichotomie entre le secteur réel de l'économie qui fixe la production de biens et son secteur monétaire qui détermine le niveau général des prix.

La détermination du niveau général des prix

Les économistes de l'offre sont fidèles à la vision dichotomique classique de l'économie selon laquelle, la monnaie n'a aucun effet sur les grandeurs réelles comme la quantité de biens produits et le niveau de l'emploi. Son volume et sa variation déterminent respectivement le niveau général des prix et le taux d'inflation. Cela permet de passer des grandeurs réelles, comme le salaire mesuré en quantité de biens, en expressions monétaires, comme le salaire exprimé en unités monétaires. Dans cette optique l'inflation est essentiellement un phénomène monétaire comme pour les monétaristes.

Cette conception est cependant contestée par certains économistes de l'offre qui considèrent que l'inflation résulte de la faiblesse des gains de productivité des facteurs et que celle-ci provient des taux d'imposition trop élevés. En effet, si l'on admet que le taux d'inflation est égal à la différence entre les variations du taux de salaire monétaire et de la productivité du travail, une baisse de la productivité due à une pression fiscale excessive accroît le taux d'inflation pour un taux de salaire monétaire donné.

Mais, un tel raisonnement est incompatible avec la logique qui est imposée par l'adhésion à la loi des débouchés et par la dichotomie du modèle de l'économie de l'offre. En effet, la variation du taux de salaire nominal ne peut être définie dans le secteur monétaire de l'économie qu'à partir de la variation du taux de salaire réel qui est fixée dans le secteur réel par celle de la productivité du travail. Or, pour cela, il faut connaître le taux de variation des prix qui dépend, selon la conception de ces économistes, de la variation du taux de salaire nominal que l'on cherche à définir pour obtenir le taux d'inflation.

³ Voir l'article 145 du traité sur le fonctionnement de l'UE définissant les objectifs d'une politique de l'emploi et le titre X du traité concernant la politique sociale.

J. M. Keynes rejette la théorie quantitative de la monnaie en mettant en cause la dichotomie classique entre le secteur monétaire d'une économie et le secteur non-monétaire de la production. De ce fait, une mesure de politique monétaire n'est pas seulement susceptible d'influencer l'inflation, mais aussi le niveau d'activité économique. Selon cette conception, l'inflation et la croissance économique devraient constituer les objectifs de la politique monétaire, comme aux États-Unis. Par contre, l'UE semble être restée fidèle à la conception dichotomique en fixant à la BCE un bas niveau d'inflation, comme objectif principal, mais en lui permettant cependant de soutenir les autres politiques en cas de nécessité.

Le rôle des incitations fiscales

Sur le plan théorique, l'activité économique peut être stimulée aussi bien par une réduction fiscale d'inspiration keynésienne que par une baisse d'impôt décidée sur la base de l'économie d'offre. Mais derrière cette apparente similitude, il existe une différence fondamentale qui tient aux canaux qu'empruntent les réductions fiscales pour influencer l'activité économique. Pour les Keynésiens, ces mesures accroissent la demande de biens par des effets de revenus et déterminent

© Pearson Education, Inc., 2005. Tous droits réservés. Ce document est une reproduction autorisée de l'ouvrage cité en référence.

En réduisant les charges sociales obligatoires, l'État peut être amené à prévoir comme compensation une baisse des dépenses de transferts, comme les allocations chômage. Une telle diminution est souvent préconisée dans l'espoir qu'elle renforcera l'effet initial de l'intervention publique sur l'emploi en incitant les chômeurs à réduire le temps moyen de recherche d'un emploi. Mais l'offre de travail doit surtout être stimulée par une baisse du taux d'imposition des salaires. Cette réduction influence deux catégories de décisions des salariés. Elle entraîne d'abord deux effets en sens inverse sur l'offre de travail. Par un effet de substitution, les salariés peuvent être amenés à consacrer relativement moins de temps à leurs loisirs et plus de temps au travail rendu plus intéressant par la mesure fiscale. Par contre, un effet de revenu incite les salariés à travailler moins en percevant le même revenu qu'avant la baisse d'impôt. Bien qu'il n'y ait pas de raison a priori pour que l'un de ces deux effets l'emporte, les économistes de l'offre soutiennent sur la base d'hypothèse très restrictive que l'effet de substitution est prédominant et que l'offre de travail augmente si le taux d'imposition des salaires diminue. La baisse de la pression fiscale influence un second choix : celui qui se fonde sur un arbitrage entre une activité dans l'économie officielle dont les rémunérations sont soumises à l'impôt et une activité dans l'économie souterraine, comme le travail au noir, qui échappe à toute imposition. Une baisse d'impôts peut inciter les individus à passer de l'économie souterraine à l'économie officielle, ce qui accroît l'offre de travail dans cette dernière.

Une baisse du taux d'imposition sur les salaires dans la perspective des économistes de l'offre exerce un effet nettement moins important sur le niveau d'activité économique et d'emploi qu'une réduction de même importance décidée dans l'optique keynésienne sauf si l'on admet une élasticité de l'offre de travail par rapport à l'impôt d'une valeur très supérieure à celle observée empiriquement.

Simulation fiscale de l'épargne et de l'investissement

Selon les économistes de l'offre qui reste fidèle à la tradition néo-classique, tout individu décide de répartir son revenu courant entre une consommation présente et une épargne destinée à une consommation future en fonction du taux de rendement réel de l'épargne. Ce taux dépend du rendement nominal du placement des sommes non consommées, par exemple sous la forme de titres, du taux d'in-

flation et de la charge fiscale qui pèse sur l'épargne. Les mesures de réduction de cette charge qui accroissent le rendement net de l'épargne sont souvent accompagnées de dispositions favorisant les bénéficiaires de hauts revenus qui épargnent une grande part de leurs revenus disponibles.

L'augmentation de l'épargne ainsi réalisée conduit à une hausse de la demande de titres et à une baisse de la demande de crédit bancaire. La baisse du taux d'intérêt qui en résulte devrait stimuler l'investissement. Mais ce dernier peut être encouragé directement par diverses mesures fiscales, comme la baisse de l'impôt sur les profits non distribués et une hausse des possibilités d'amortissement. On propose généralement d'accompagner ces mesures d'incitations fiscales par un assouplissement de certaines réglementations comme celles relatives à l'environnement censées trop contraindre les projets d'investissement.

Les mesures fiscales favorables à l'épargne et à l'investissement sont susceptibles d'augmenter la production non seulement en accroissant le stock de capital productif, mais aussi en augmentant la productivité du travail. Cette hausse de la production est censée pouvoir être écoulee automatiquement conformément à la loi des débouchés.

L'efficacité des effets des incitations fiscales sur l'épargne semble surestimée par les économistes de l'offre. En effet, si cette politique doit générer de l'épargne privée, elle entraîne également une baisse de l'épargne publique. Or pour que la hausse de l'épargne privée l'emporte, il faut que son élasticité par rapport à son taux de rémunération soit plus importante que celle observée empiriquement. En ce qui concerne la transformation automatique de l'épargne en investissement, elle est mise en cause par les Keynésiens. En effet, l'investissement ne dépend pas seulement du financement disponible et de son coût, mais aussi des anticipations des investisseurs sur les coûts engendrés par cette production et sur la demande qu'ils peuvent satisfaire avec la production résultant de l'utilisation du capital supplémentaire. Or, dans une période de faible conjoncture, il est peu probable que les anticipations des investisseurs les incitent à se lancer dans des projets, même si les ressources financières existantes le leur permettraient et s'ils anticipaient une baisse des coûts. C'est ainsi que l'investissement privé stagne en Europe à l'heure actuelle, malgré la hausse des capacités de crédit bancaire et la

baisse de leurs coûts qui résultent de la politique monétaire généreuse menée par la BCE.

La politique de l'offre

La politique préconisée, à l'origine, par les économistes de l'offre est formée par des mesures de réduction de la pression fiscale sur les entreprises et de déréglementation en vue d'obtenir des gains de compétitivité grâce à une réduction des coûts et de stimuler l'investissement grâce au rétablissement des marges de profits. Elle est censée non seulement stimuler l'activité économique, mais aussi améliorer l'état des finances publiques.

Le gouvernement français s'est engagé explicitement dans une telle politique par des mesures qui sont conformes à celles préconisées par les instances européennes dans le cadre d'une politique de l'offre plus large. Mais la Commission européenne semble avoir pris conscience de l'insuffisance d'une politique de l'offre, même élargie, pour assurer une reprise économique susceptible de résorber le chômage de masse qui sévit dans l'UE en proposant un programme de relance des investissements.

Politique de l'offre et finances publiques

Selon les économistes de l'offre, la politique d'incitations fiscales permet d'améliorer les finances publiques. Pour cela, ils se réfèrent dans les années 1980 à un modèle statique très simplifié dans lequel les revenus du travail et du capital sont imposés selon des taux proportionnels. A.B. Laffer en tire une relation entre les recettes fiscales d'un pays et le taux d'imposition moyen des revenus des facteurs de production. Selon cette relation, les recettes fiscales augmentent avec le taux d'imposition jusqu'à un maximum au-delà duquel elles diminuent si le taux d'imposition continue à augmenter. La représentation graphique de cette relation correspond à la courbe de Laffer en forme de cloche qui a popularisé cette théorie. Si l'on suppose, comme on le fait généralement en Europe, que la pression fiscale est excessive, on admet que les entreprises et les salariés se situent dans la partie décroissante de la courbe de Laffer. De ce fait, une baisse du taux d'imposition moyen conduit à une amélioration des recettes publiques. Mais, pour qu'une telle mesure atteigne son objectif, il faudrait que les salariés et les entrepreneurs aient une très forte sensibilité par rapport au taux de salaire réel après impôt pour les premiers et par rapport au rendement du capital après impôt pour les seconds. Or, une telle élasticité n'est pas vérifiée empiriquement.

La courbe de Laffer traduit une évidence selon laquelle une pression fiscale devient pro-

hibitive au-delà d'un certain niveau. Mais ce niveau maximum est difficile à chiffrer, car il peut varier selon les pays et les circonstances. Faute de critère statistique pour un tel chiffrage, les économistes de l'offre prennent généralement comme indices d'une pression fiscale excessive le développement de l'économie souterraine et l'importance des fuites de capitaux vers les paradis fiscaux. Mais ces évolutions sont difficiles à saisir statistiquement.

L'incidence d'une politique de réduction fiscale sur les finances publiques peut être illustrée par l'expérience de l'administration Reagan en 1981. Comme la baisse massive des impôts décidée par le gouvernement américain risquait d'induire, au moins dans une période transitoire, un déficit budgétaire important, il a fallu réduire également les dépenses publiques. La diminution importante de l'activité qui en résulta, conformément à l'analyse keynésienne, a été renforcée par la hausse importante du taux d'intérêt destinée à combattre la forte inflation de l'époque. Cette baisse d'activité a entraîné un déficit budgétaire important qui a obligé le gouvernement à accroître les impôts. C'est ainsi que dans l'espace d'une année, le gouvernement américain a fait voter les plus forts allègements fiscaux de l'histoire des États-Unis et aussi la plus importante hausse d'impôts.

Un exemple national de politique de l'offre

C'est dans la perspective de l'économie de l'offre que le gouvernement français s'est engagé dans un pacte de compétitivité en novembre 2012 et dans un pacte de responsabilité en janvier 2014. Ces pactes prévoient une attribution à toutes les entreprises d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) estimé à 20 milliards d'euros auquel s'ajoutent des baisses d'impôts et de cotisations sociales patronales dont le coût pour les finances publiques est estimé à 21 milliards d'euros. D'autres réductions s'appliqueront de 2015 à 2020, comme la baisse, puis la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés et des cotisations familiales patronales⁴. Ces baisses de charges s'accompagnent de dispositions destinées à simplifier la vie des entreprises.

L'attribution indifférenciée à toutes les entreprises de ces allègements de charges signifie que le gouvernement suppose qu'elles ont toutes des difficultés d'offre dues surtout à des

⁴ On prévoit la disparition progressive des cotisations patronales pour la branche famille de 30 à 35 milliards d'euros d'ici 2017. À partir de 2016, les entreprises pourront combiner cette baisse des cotisations et leur crédit d'impôts de 20 milliards d'euros, ce qui correspondra à une réduction globale des charges de 30 milliards d'euros.

coûts salariaux excessifs. Or selon les enquêtes trimestrielles menées par l'INSEE en 2014, moins de 20% des entreprises industrielles se disent empêchées de développer leur production comme elles le souhaitent en raison des difficultés d'offre, alors que pour plus de 40% d'entre elles ce sont les débouchés qui font défaut. De plus, les entrepreneurs sont peu incités à faire des investissements pour augmenter leurs capacités de production, car les capacités existantes ne sont utilisées qu'à 80%. Dans ce cas, les allègements de charges accroîtront les profits sans stimuler ni la production, ni les investissements. De plus, toutes les entreprises qui se plaignent de difficultés d'offre ne seront pas stimulées par les baisses de charges, car, selon les enquêtes de l'INSEE, certaines d'entre elles manquent de compétitivité pour d'autres raisons que des coûts excessifs, comme des insuffisances en matière d'innovation et de qualité⁵.

En contrepartie de la baisse des charges, le gouvernement français demande aux bénéficiaires de s'engager à accroître leurs embauches. Mais, les entrepreneurs sont très réticents à s'engager dans cette voie car ils ne partagent probablement pas la confiance des responsables politiques dans la loi des débouchés. Cette attitude est d'autant plus compréhensible que le gouvernement envisage de financer la baisse des charges accordée aux entreprises par une diminution des dépenses publiques de 50 milliards d'euros et par une hausse de la TVA qui touchent les biens de consommation, sauf ceux de première nécessité. De telles mesures ne peuvent pas rendre les entrepreneurs optimistes sur leurs débouchés futurs. Constatant le peu d'empressement des entreprises à s'engager par des accords de branches pour fournir des contreparties aux baisses de charges, le ministre français de l'économie a dû reconnaître l'échec de la mise en place du pacte lors d'une déclaration à une radio le 2 décembre 2014. Il n'en tire cependant pas la conséquence qui serait de revoir l'octroi des baisses de charges et de réorienter la politique économique.

Perspectives européennes

⁵ L'indicateur de compétitivité globale calculé par le comprend une centaine de sous-indicateurs dont une partie concerne strictement l'offre, comme ceux relatifs à la qualité de l'environnement et des infrastructures et une autre partie porte sur des facteurs soutenant la demande comme la santé et la protection sociale qui exigent un certain niveau de dépenses publiques. Voir S. Guillou, la compétitivité française, objet de la politique de l'offre, Blog de l'OFCE, 8 octobre 2014.

Les traités européens et les grandes orientations des politiques économiques européennes encouragent des politiques fiscales comme celle mise en œuvre en France en demandant cependant qu'elles se placent dans une stratégie coopérative. Mais la politique de l'offre qu'ils préconisent pour améliorer la compétitivité des entreprises est plus large que la politique française de réduction massive des charges fiscales et sociales des entreprises dans la mesure où ils demandent aux États de prendre des dispositions pour développer certains domaines, comme ceux de l'innovation, de la recherche, de l'éducation et des grandes infrastructures. L'UE intervient d'ailleurs directement dans ces domaines par des dépenses financées par le budget européen. Ces dépenses sont par exemple utilisées pour le développement des infrastructures ferroviaires européennes en vue de faciliter les échanges intra-européens. Mais l'importance de ces dépenses est assez modeste à cause de la faiblesse du budget européen qui représente 1% du PIB européen.

Cette politique s'est révélée insuffisante face à la crise économique importante qui a culminé en 2009. De ce fait la Commission a incité les pays de l'UE à adopter des plans de relance de l'activité économique, ce qui a été interprété notamment dans les médias, comme un retour à une économie de la demande. Mais à cause de la détérioration des finances publiques engendrée par la crise et les plans de relance, la Commission européenne a mis fin à cette politique et a imposé un retour à la discipline budgétaire par des politiques restrictives.

Deux initiatives européennes récentes semblent constituer une nouvelle tentative de s'écarter d'une politique d'offre stricte. La première est prise par le Conseil européen de juin 2012 qui a proposé un pacte pour la croissance destiné à mobiliser 120 milliards d'euros pour le financement d'investissement dans des secteurs stratégiques, comme l'innovation, les transports et l'énergie. Mais une grande partie des ressources annoncées par le pacte n'est pas nouvelle. En effet, 55 milliards d'euros proviennent d'une réaffectation des fonds structurels existants, mais non encore utilisés. Le reste est attendu de la capacité de prêt de la Banque européenne d'investissement qui est passée de 50 à 60 milliards d'euros et d'émissions communes de titres pour 5 milliards d'euros. Un tel pacte a peu de chance de compenser les effets dépressifs des politiques d'austérité.

Le plan de relance de l'investissement européen proposé le 26 novembre 2014 par le nouveau président de la Commission européenne se place dans le même esprit, mais avec plus d'ambition. Il prévoit la création d'un Fonds européen pour l'investissement stratégique qui doit être alimenté par la Banque européenne d'investissement pour 5 milliards d'euros et par le budget européen pour 16 milliards d'euros. Ce fonds est destiné à garantir des ressources qui ne sont pas actuellement investies dans les activités non financières et qui sont apportées par des investisseurs privés pouvant comprendre des banques, des compagnies d'assurance et des fonds de pension. Cette garantie doit permettre de mobiliser 315 milliards d'euros d'investissements privés sur trois ans, ce qui semble modeste par rapport au PIB européen de 13 100 milliards d'euros en 2013. De plus, l'espoir qu'un euro introduit dans le programme par l'Europe génère 15 euros d'investissement privé semble assez peu réaliste. C'est pourquoi, les États sont invités à accroître le fonds de garantie. Mais ils ne seront probablement incités à participer à ce fonds que si leurs contributions sont exclues du calcul européen des déficits et des dettements publics. Malgré les faiblesses de son plan, la Commission européenne espère qu'il permettra de créer 1,2 millions d'emplois d'ici 2017.

Les projets privés seront sélectionnés par des experts parmi ceux présentés par les pays de l'UE en privilégiant ceux destinés aux investissements dans les secteurs du numérique, de l'énergie, des transports, de la recherche, de l'éducation et de la formation. Il est possible que du fait de la garantie européenne, certains investisseurs privés accepteront de s'engager dans des projets plus risqués que ceux qu'ils auraient envisagés sans garantie publique. Mais cet engagement peut aussi se faire au détriment d'investissements qui auraient été faits de toute façon dans d'autres secteurs que ceux bénéficiant de cette garantie.

Les aléas dus aux faiblesses de ce plan auraient pu être évités si l'Union européenne ou ses membres avaient réalisé directement des investissements publics, ce qui se serait justifié dans la mesure où les secteurs visés, comme les infrastructures stratégiques et l'éducation, relèvent de l'intérêt général qui est du ressort de l'action publique. Le financement de ces investissements aurait pu se faire par des emprunts à des taux d'intérêt très bas, notamment si ces emprunts avaient été effectués par l'UE. Mais cette solution aurait nécessité un assouplissement transitoire des exigences européennes sur les déficits et les en-

dettements publics, ce que la Commission européenne n'est pas disposée à accepter.

Conclusion

Une politique d'offre limitée à des mesures de réduction des charges fiscales et sociales des entreprises et de déréglementation paraît peu apte à relancer l'activité économique, notamment dans le contexte dépressif actuel de l'économie européenne du fait de la faiblesse de ses fondements théoriques et de l'étroitesse de ses conceptions.

Sur le plan théorique, l'économie des incitations fiscales se fonde sur des conceptions anciennes dont certaines ne semblent plus avoir qu'un intérêt pour l'histoire de la pensée économique du fait des progrès de la recherche en sciences économiques depuis des dizaines d'années.

Sur le plan politique, le programme de réduction des charges fiscales et sociales et de déréglementation est trop limité pour former une véritable politique de l'offre dans les pays industrialisés. En effet, une telle politique doit également améliorer la compétitivité hors coût par des mesures favorables à l'innovation et à la recherche par exemple. De plus une politique qui se limite à n'agir que sur l'offre ne peut avoir qu'une faible efficacité, notamment dans la situation actuelle de chômage massif européen où une grande partie des entreprises ont plutôt des problèmes de débouchés que de coûts. Une politique agissant à la fois sur l'offre et la demande devrait s'imposer logiquement aux entrepreneurs qui, dans leurs pratiques, ont l'habitude de prendre leurs décisions de production et d'investissement en fonction de leurs anticipations sur leurs coûts et sur leurs débouchés, conformément au principe keynésien de la demande effective.

Le plan de relance de l'investissement proposé récemment par la Commission européenne semble traduire une volonté de s'engager dans cette voie. En effet, il permet de stimuler la demande macroéconomique dans le court et le moyen terme grâce aux effets multiplicateurs des investissements et d'améliorer la compétitivité des entreprises dans le long terme grâce au développement des secteurs stratégiques, comme ceux de l'énergie et des infrastructures. Mais ce projet est encore très timide du fait de la modestie des mesures de stimulation et de l'incertitude de son efficacité due à celle des anticipations des apporteurs privés de capitaux sur le rendement de leurs investissements. Des projets plus ambitieux et plus réalistes s'imposent pour résorber le chômage de masse qui sévit dans l'UE. Dans la mesure où les actions directes ou indirectes

de l'UE sur l'investissement sont limitées par le niveau faible de son budget défini jusqu'en 2020 et que le secteur privé est peu incité à investir dans la conjoncture actuelle, il serait souhaitable que l'UE permette aux gouvernements nationaux de prendre des mesures de relance coordonnées en acceptant d'assouplir

temporairement ses objectifs d'assainissement des finances publiques. L'efficacité de ces mesures permettrait d'ailleurs d'atteindre plus sûrement cet objectif que les politiques actuelles de rigueur.

L'Union bancaire européenne (UBE) est un produit direct de la crise. Elle vise à prévenir les risques sur les marchés financiers et instaure un mécanisme de soutien privé aux banques défailtantes. L'UBE propose une architecture complexe qui nécessite quelques explications. Sa création marque un petit pas vers plus de fédéralisme. Pour autant, la question de l'intégration politique reste soigneusement contournée.

La stabilité d'un système financier est un enjeu majeur. Elle vise à éviter les faillites bancaires, à prévenir les risques systémiques et à protéger les déposants. Mais la question est plus large encore. Elle rencontre directement l'épineux problème du rôle des deniers publics dans le sauvetage des banques. Elle concerne également la crédibilité de la monnaie et du système monétaire dans son ensemble. Enfin, et peut être surtout, une crise financière se déverse toujours sur l'économie réelle en entraînant chômage et baisse de l'activité. La stabilité financière est donc une affaire publique de premier plan.

Chaque système financier national est normalement doté d'un mécanisme de surveillance et de protection des risques. Un bon système doit prévoir une sécurité satisfaisante pour les détenteurs de comptes bancaires. Il est en même temps souhaitable de mettre en place un mécanisme de résolution des crises. Si une banque fait faillite : qui doit prendre en charge quoi, et jusqu'à quels montants ? Pour toutes ces raisons, la surveillance d'un système financier relève en principe de la souveraineté nationale.

La dérégulation croissante des activités financières au niveau mondial a accentué l'interdépendance entre les États. Désormais les difficultés d'un seul établissement bancaire peuvent déborder sur d'autres banques dans d'autres États. C'est encore plus vrai lorsque les banques se trouvent dans l'engrenage d'une crise systémique. Pour canaliser tous ces risques, la Banque des règlements internationaux (BRI), installée à Bâle, a été chargée par la communauté internationale (à l'origine par le G10 en 1974) de proposer des normes prudentielles et des règles de bonne conduite. Ce Comité de Bâle offre ainsi une aide technique utile pour la mise en place des régulations nationales. Mais cela n'a pas suffi pour empêcher la dernière crise.

Lorsque la puissance publique est impliquée financièrement dans la prise en charge des

dettes d'une banque défailtante, on parle de « »(renflouement externe). Les fonds mobilisés peuvent provenir du budget de l'État (c'est à dire des contribuables) et/ou d'une aide directe de la banque centrale. Un (renflouement interne) consiste, au contraire, à mettre directement à contribution les déposants, les actionnaires et les créanciers de la banque. Le s'oppose par conséquent à la logique qui valide l'individualisation des profits et la socialisation des dettes bancaires.

La régulation financière n'est pas sans rapport avec la politique monétaire. En effet, la solvabilité d'une banque dépend des liquidités fournies par la banque centrale. Dans les situations extrêmes, la banque centrale peut être appelée à servir de prêteur en dernier ressort. On retrouve ici une modalité du . Pour autant, les enjeux ne doivent pas être confondus. Une banque centrale gère la politique monétaire tandis que les autorités de régulation veillent sur la stabilité du système financier. Ceci dit, l'autorité de régulation peut être déléguée à la banque centrale. Lorsque c'est le cas, il est déterminant que les autorités monétaires agissent clairement dans le cadre d'un service spécifiquement dédié à la surveillance bancaire. Les deux types de missions doivent être cloisonnées.

Le traité de Maastricht de 1992, qui lança l'euro en 1999, distingue nettement la politique monétaire de la stabilité financière. La première ne pouvait être qu'unique. D'ailleurs, elle relève de la compétence exclusive de l'Union. La seconde aurait pu, elle aussi, être unique, sous réserve naturellement d'avoir son propre mécanisme au niveau de l'Union. Mais les États ont préféré ici une application stricte du principe de subsidiarité : souveraineté oblige ! Bref, dans l'Union économique et monétaire telle que prévue par Maastricht, le contrôle prudentiel des établissements financiers relève de la compétence des États membres. Le traité de Lisbonne de 2008, qui régit actuellement l'UE, a repris

* Université de Strasbourg, BETA

exactement toutes ces dispositions (articles 127 à 144 du TFUE). La crise financière changera la donne.

Même si les États membres ont été reconnus souverains en matière de surveillance financière, l'UE ne s'est pas pour autant désintéressée de la question. Les traités en vigueur avaient envisagé la possibilité d'une plus grande communautarisation du contrôle prudentiel. Précisément, une double ouverture a déjà été posée dans les alinéas 5 et 6 de l'article 127 du TFUE.

L'alinéa 5 stipule que les autorités monétaires de l'UE contribuent à la bonne conduite des politiques menées par les autorités nationales compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier. L'UE peut donc soutenir une forme d'harmonisation des politiques nationales.

L'alinéa 6 va plus loin encore. Il prévoit la possibilité d'utiliser une procédure législative spéciale, à l'unanimité, pour confier à la BCE « des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances. » La BCE pourrait donc jouer un rôle clé, mais en maintenant bien la séparation supervision financière et politique monétaire.

En la matière, et malgré la présence de l'article 127, rien de déterminant n'est à signaler jusqu'en 2008. La crise financière qui s'est déversée a bousculé les marchés et les esprits. Du coup, les changements se sont accélérés. Deux étapes sont à distinguer : Un premier paquet de mesures, en 2011 puis, en 2014, la mise en place de l'Union bancaire européenne (UBE).

Le « Paquet supervision » prémices de l'UBE

L'UE a d'abord répondu à la crise financière par un ensemble de mesures inscrites dans ce que les instances européennes ont appelé le « Paquet supervision ». Décidé par le Conseil européen en 2009, ce « Paquet » est devenu opérationnel au 1er janvier 2011. Les choix s'inspirent largement du Rapport d'experts piloté par Jacques de Larosière fourni à la Commission en février 2009. La nouvelle supervision repose sur une surveillance à la fois micro- et macro-économique. Tout cet ensemble est chapeauté par le Système européen de surveillance financière (SESF). Le SESF forme un réseau intégré d'autorités de surveillance

nationales et européennes. Il repose sur cinq règlements de l'UE datant du 24 novembre 2010.

Le niveau micro-prudentiel comprend trois autorités : l'Autorité bancaire européenne (ABE) dont le siège est à Londres, l'Autorité européenne des valeurs mobilières (AEVB) siégeant à Paris et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) localisée à Francfort. Comme leurs titres l'indiquent, ces autorités s'occupent de segments différents à l'intérieur du large domaine financier. Elles sont chargées de développer des normes et des pratiques à suivre ; elles analysent l'évolution des marchés afin de prévenir les crises ; elles visent à protéger les risques des déposants et des épargnants. Le niveau macro-prudentiel est piloté par le Conseil européen du risque systémique (CERS).

L'AEVB et l'AEAPP, axées sur le marché des valeurs mobilières et sur les assurances, ne concernent pas directement le thème de cet article. Par contre, l'ABE et le CERS sont au cœur de notre problématique. L'ABE est une autorité indépendante de l'UE. Créée par le Règlement UE 1093/2010, elle œuvre en vue de garantir un niveau de réglementation et de surveillance prudentielle efficace et cohérent pour l'ensemble du secteur bancaire européen. Ses principaux objectifs sont de maintenir la stabilité financière dans l'UE et de garantir l'intégrité, l'efficacité et le bon fonctionnement du secteur bancaire. L'ABE est gouvernée par un Président et un conseil des autorités de surveillance. Tous les États membres de l'UE acceptent l'autorité de l'ABE.

Le CERS, créé par le Règlement UE 1092/2010, est un organisme indépendant de l'UE. Son siège est à Francfort. Le CERS comprend des représentants de la BCE, des banques centrales nationales, de l'UE et des superviseurs nationaux. La mission du CERS consiste à évaluer les risques et à mettre en place des mécanismes d'alerte. Il formule des recommandations et des avertissements. Son secrétariat est assuré par une direction générale spécifique de la BCE. Cette direction générale comprend trois directions : surveillance de la stabilité financière, évaluation de la stabilité financière et politique des services financiers. Comme l'ABE, le CERS s'inscrit dans un processus de communautarisation de la surveillance bancaire.

Le Paquet supervision représente l'essentiel de la surveillance bancaire prise en charge

par l'UE. Mais d'autres dispositions, de nature différente, contribuent elles aussi à réduire les risques de crise. La Commission, toujours sous l'impulsion du Conseil européen, a été amenée à se pencher sur trois points particuliers : les rémunérations astronomiques des acteurs des marchés (les) ; l'interdiction de certaines opérations hautement spéculatives ; l'instauration d'une taxe sur les transactions financières. Les réponses très concrètes à ces questions sont encore floues. On notera néanmoins l'adoption en octobre 2011 de l'interdiction des CDS à nu () sur les dettes souveraines. Désormais, on n'a plus le droit de spéculer en achetant des CDS sur une dette souveraine sans détenir en contrepartie des obligations des États concernés.

Mais ce n'est pas tout. En concourant à la résolution des crises des dettes publiques, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), lancés en 2011, se sont également inscrits dans la problématique de la stabilité financière. Ces deux premières expériences ont débouché sur la création en 2012 du Mécanisme européen de stabilité (MES). Les interventions du MES, comme celles de ses deux prédécesseurs, sont toujours soumises à la présence de très fortes conditionnalités. Il suffit ici de penser aux cures d'austérité imposées à la Grèce.

Les trois piliers de l'UBE

Les réformes concernant directement le secteur bancaire contenues dans le Paquet supervision étaient certes une avancée par rapport à la situation d'avant la crise. Mais elles ont montré leurs insuffisances. Trois limites peuvent être identifiées.

D'abord, on constate l'absence d'un véritable superviseur européen. On reste ici au stade de la coordination des autorités nationales, même si celles-ci sont davantage qu'avant subordonnées aux Autorités européennes de surveillance. Un mécanisme de supervision européenne serait souhaitable, à tout le moins pour la zone euro. Mais dans ce cas, des éclaircissements par rapport aux missions confiées à l'ABE deviennent indispensables.

Ensuite, le secours direct des États membres à leurs banques respectives a pointé le problème de l'utilisation de l'argent public. Dans ce contexte, l'absence de solidarité européenne a été patente et l'Union n'a pas eu de fonction protectrice ni, a fortiori, fédératrice. Elle a surtout joué le rôle de censeur. Pourtant, l'Europe gagnerait à se doter d'un système de résolution des crises financières homogène. Ce système est d'autant plus néces-

saire qu'il permettrait une clarification sur les porteurs des risques bancaires. A cet égard, il conviendrait de préciser et de hiérarchiser les agents qui sont appelés à prendre en charge le renflouement des banques. Les citoyens sont en droit d'attendre un mécanisme de plutôt que de .

Enfin, les divers traitements des garanties des dépôts des clients des banques prouvent que les risques encourus par les déposants sont différents selon les États. L'Europe serait sans doute renforcée par la présence d'un système unique de garantie des dépôts appliqué à l'ensemble des épargnants. L'adhésion des déposants à l'Europe financière en serait accrue.

L'objectif de l'Union bancaire européenne (UBE) est précisément d'apporter des réponses à ces trois manquements. Les grands axes de l'UBE ont été initiés par le Conseil européen en juin 2012. La Commission a été chargée de préparer le contenu précis, notamment sous l'égide du Commissaire Michel Barnier dont il faut souligner ici le réel engagement. L'UBE prend naturellement appui sur les avancées déjà réalisées dans le cadre du Paquet supervision. Mais elle va nettement plus loin en instaurant les trois mécanismes attendus : une supervision unique, une résolution des crises bancaires homogène et un même niveau de garantie des dépôts.

Une supervision unique

La supervision unique est opérationnelle depuis le 4 novembre 2014. Elle est officiellement appelée le Mécanisme de surveillance unique (MSU). Le MSU prend la forme de deux règlements. Ils découlent de la mise en application de l'article 127 du TFUE évoqué plus haut.

Le Règlement (UE) 1024/2013 du 15 octobre 2013 « confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit » (34 articles). Ce règlement couvre 18 pages du Journal officiel de l'Union européenne (JOUE).

Le Règlement (UE) 1022/2013 du 22 octobre 2013 « modifiant les règlements 1093/2010 Instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) 1024/13 ». Les 3 articles de ce règlement s'étendent sur 8 pages du JOUE.

Le premier règlement, dans un article 1, « confie à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de

crédit afin de contribuer à la sécurité et à la solidité des établissements de crédit et à la stabilité du système financier au sein de l'Union et dans chaque État membre, en tenant pleinement compte de l'unité et de l'intégrité du marché intérieur et en remplissant à cet égard un devoir de diligence, un traitement égal étant réservé aux établissements de crédit pour éviter les arbitrages réglementaires ».

Le second règlement entend clarifier la complémentarité entre l'ABE, qui vaut pour l'ensemble de l'UE, et le MSU piloté par la BCE, mais qui ne concerne pas automatiquement tous les États extérieurs à la zone euro. En effet, le MSU concerne tous les membres de la zone euro et tous les États qui ont décidé de signer un « accord de coopération rapprochée ». Un tel accord passe par une demande adressée à la BCE par les autorités nationales compétentes. La Grande-Bretagne, la Suède et la République tchèque ont annoncé qu'ils n'envisageaient pas de rejoindre le MSU.

Le Mécanisme de surveillance unique investit la BCE du rôle de superviseur prudentiel central des banques de la zone euro et des banques hors zone euro des États participants (actuellement un total d'environ 8300 banques). Précisément, la BCE supervise directement les plus grandes banques tandis que les autorités nationales compétentes supervisent les autres. La Commission souhaitait, dans une proposition du 12 septembre 2012, que tous les établissements de crédit de la zone euro (environ 6200 banques) soient intégrés dans un seul mécanisme de surveillance. La France s'était très clairement prononcée en faveur de cette couverture complète permettant d'assurer l'unicité de la supervision de la BCE. L'Allemagne préférait une supervision limitée aux seuls établissements bancaires d'importance systémique afin de ménager, en particulier, les caisses d'épargne largement liées aux enjeux politiques locaux. Ces grandes banques ont reçu le qualificatif de « banques significatives ».

Les textes précisent (art. 6 du règlement 1024/13) qu'une banque est dite « significative » si elle remplit une des deux conditions suivantes : une valeur totale de ses actifs supérieures à 30 milliards d'euro ou un ratio entre ses actifs totaux et le PIB de l'État de résidence supérieur à 20%, à moins que la valeur totale des actifs concernés soit inférieure à 5 milliards d'euros. Le chiffre de 128 banques significatives est généralement annoncé pour l'ensemble de la zone euro. Les autres banques, bien plus nombreuses, ont un

poids total mineur puisqu'elles comptent pour seulement 15% des actifs totaux du secteur bancaire.

Dans la mesure où la coopération entre la BCE et les superviseurs nationaux est intense, on tend vers l'application d'un même socle de règles communes. La BCE devient ainsi le superviseur des superviseurs. La supervision unique instaurée par la législation européenne peut se résumer en quelques points essentiels :

- L'objectif principal de la mission de surveillance de la BCE et du MSU est de vérifier que toutes les banques respectent les règles bancaires européennes afin de prévenir et de remédier aux risques individuels ou systémiques.
- La BCE est dotée de missions d'agrément, de surveillance et d'enquêtes. Elle veille au respect des actes. Elle a un pouvoir administratif, y compris en infligeant des sanctions pécuniaires dès lors que celles-ci sont proportionnées, efficaces et dissuasives.
- Pour bien calibrer ses décisions, la BCE est invitée à s'appuyer sur une surveillance macro-financière du CERS.
- Il appartient à la BCE de mettre en œuvre les moyens financiers et en personnels nécessaires pour accomplir ses missions. Dans ce but, la BCE est habilitée à percevoir une redevance de surveillance auprès des intermédiaires financiers concernés.
- Il est rappelé à la BCE de nettement distinguer la conduite de sa politique monétaire de ses missions de surveillance. D'où la création au sein de la BCE d'institutions spécifiques relevant exclusivement du pouvoir de superviseur de la BCE. Concrètement, cela a conduit à des Directions et des personnels dédiés.
- La BCE rend compte de ses activités de surveillance auprès du Parlement européen et du Conseil sous formes de rapports et, si nécessaire, d'auditions.

La résolution des banques défailtantes

Lorsque la surveillance et les avertissements n'ont pas suffi, une ou plusieurs banques peuvent se trouver dans une situation de défaillance. La faillite d'une banque n'est pas de même nature que celle d'une entreprise. La banque est comptable face à ses déposants et elle peut entraîner d'autres banques, jusqu'à engendrer une crise systémique. Plutôt que de parler de procédure de faillite, on utilise

ici des procédures de redressement ou de résolution.

Un mécanisme de résolution implique des règles administratives, des procédures judiciaires et une prise en charge financière. Le renflouement d'une banque représente une procédure complexe au sein d'un État souverain, notamment lorsque des fonds publics sont engagés. Mais cette question s'amplifie si l'Europe décide de s'engager dans une solidarité financière. Dans la mesure où le traité de Lisbonne ne prévoit pas une communautarisation de moyens financiers pour soutenir des banques, le Conseil des ministres a choisi de scinder le mécanisme de résolution en deux étapes. D'abord une Directive relevant du droit de l'Union, puis un accord intergouvernemental qui nécessite le consentement des États. La Directive impose aux États un mécanisme de résolution unique. Elle entre en vigueur le 1er janvier 2015. L'accord intergouvernemental traite de la mutualisation des contributions nationales grâce à un Fonds de résolution unique. Ce mouvement de mutualisation des fonds nationaux commencera à fonctionner à partir de 2016, mais il faudra attendre 2024 pour qu'il parvienne à sa voilure définitive.

La Directive 2014/59/UE établissant « un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement » comprend 132 articles. Adoptée le 15 mai 2014, elle est publiée au JOUE du 12 juin 2014. Cette directive crée un Mécanisme de résolution unique (MRU) avec à sa tête un Conseil de résolution unique (CRU). Le CRU est composé de représentants de la BCE, de la Commission et des institutions nationales concernées. Le CRU est une agence autofinancée de l'UE. Opérationnel à partir de janvier 2015, son siège est à Bruxelles.

La Directive impose aux États membres du MRU d'établir un fonds national de résolution dès 2016. Puis, sur une période de 8 ans, les fonds nationaux seront progressivement mutualisés, ce qui nous renvoie au besoin d'un accord intergouvernemental.

Chacun des fonds nationaux devra atteindre à l'horizon 2024 un niveau cible de 1% des dépôts garantis des établissements agréés dans l'État membre. Les contributions des banques à ces fonds seront fonction de leurs tailles et de leurs profils de risques. Chaque banque contribuera avec une partie fixe directement liée à son passif exigible et une partie variable calculée en fonction de son exposition aux risques.

La directive stipule également que les autorités de résolution mettent en place un méca-

nisme de financement hiérarchisé qui évitera le plus possible le recours aux fonds publics. L'UE connaîtra ainsi, dès janvier 2016, un mécanisme de renflouement interne dit «

». Désormais, les deniers publics ne sont plus en première ligne. Le [] organise la recapitalisation d'une banque défailtante en imposant à ses créanciers la réduction partielle ou totale du montant de leurs créances. Les dépôts des personnes physiques jusqu'à 100 000 euros sont exclus des renflouements. Les créanciers seront sollicités selon un ordre imposé : d'abord les actionnaires puis les créanciers juniors et enfin les créanciers seniors. Il est expressément demandé de protéger le plus possible les dépôts des personnes physiques, mais aussi ceux des micro, petites et moyennes entreprises. Le [] couvrira toutes les pertes jusqu'à 8% du total des dettes de la banque. Lorsqu'il y a appel au fonds de résolution national celui-ci pourra être utilisé jusqu'à un plafond égal à 5% du passif de l'établissement en résolution. Au-delà, il sera possible de recourir à des aides extérieures, y compris le « [] » sur deniers publics. Les États devront veiller à ce que les dispositifs de financement puissent faire une demande d'emprunt auprès de tous les autres dispositifs de financement au sein de l'Europe comme, en particulier, le MES.

Les renflouements évoqués jusqu'ici dépendent directement de la souveraineté financière de chaque État membre. Mais l'UE a décidé de donner tout son poids à l'UBE grâce à la création du Fonds de résolution unique dès 2016. Tous les États de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni et de la Suède, ont signé le 21 mai 2014 l'accord intergouvernemental pour adhérer à ce fonds. Cet accord comporte, en l'état, 16 articles. Il est actuellement en attente de ratification par les parlements des États membres concernés. Ce fonds unique sera détenu et géré par le CRU. La période de transition de 8 ans doit permettre la mise en place complète du fonds en 2024 (2016+8). Jusqu'en 2024, le fonds unique sera composé de compartiments nationaux correspondant à chaque État participant.

Les règles du mécanisme de mutualisation progressive sont énoncées dans une proposition de la Commission du 24/11/2014 (COM (2014) 710 final). Ce sont précisément ces transferts des fonds nationaux vers le fonds unique qui nécessite l'accord intergouvernemental en cours de ratification par les États membres. Le Fonds de résolution unique pourra, sous certaines conditions, faire appel par emprunts aux capitaux du MES.

La garantie des dépôts

L'UBE prévoit une garantie des dépôts jusqu'à concurrence de 100 000 euros par déposant et par banque. La Directive 2014/49/UE du 16 avril 2014 parue au JOUE du 12 juin 2014 (23 articles) est entièrement consacrée à cette mesure. Elle est entrée en vigueur en juillet 2014. Il est intéressant de retenir ici quelques dispositions saillantes.

- Ce système de garantie des dépôts (SGD) s'applique sur l'ensemble de l'UE. « Chaque État membre veille à l'instauration et à la reconnaissance officielle sur son territoire d'un ou de plusieurs SGD. Cela n'exclut pas la fusion de SGD d'États membre ni la mise en place de SGD transfrontaliers » (art. 4). L'autorisation de ces fusions est donnée par les États membres concernés.
- Lorsque la monnaie de l'État n'est pas l'euro, le dépôt est garanti en monnaie locale en appliquant le taux de change pertinent.
- Au-delà des 100 000 euros, certains dépôts d'origines particulières doivent être entièrement sécurisés pour une durée qui peut varier de 3 mois à 12 mois. Cela concerne trois catégories de situations : dépôts résultant d'une transaction immobilière privée, dépôts représentant un objectif social ou directement liés à la vie d'un déposant (licenciement collectif ou divorce par exemple), dépôts résultant du paiement de prestations d'assurance ou d'indemnisation accordées aux victimes d'infraction pénales ou d'erreurs judiciaires.
- Les États veillent à ce que les remboursements aux déposants soient effectués dans un délai de 7 jours ouvrables. Cette obligation sera effective en 2023. En attendant, les délais devront être progressivement réduits sans toutefois excéder 20 jours ouvrables jusqu'en 2018.
- Toutes les dispositions assurant le niveau et les modalités de protection doivent être communiquées aux déposants par leurs banques respectives.
- Les États membres veillent à ce que les SGD disposent de moyens proportionnés à leurs engagements. Les SGD reçoivent les contributions de leurs membres (c'est à dire des banques), ce qui n'exclut pas d'autres sources. Les SGD devront atteindre, au plus tard le 3 juillet 2024, un niveau cible de 0,8% du montant des dépôts garantis. Par dérogation et si la structure des bilans bancaires le permet, le ni-

veau cible pourrait descendre jusqu'à 0,5%.

- Les contributions aux fonds de résolution nationaux et au fonds de résolution unique ne peuvent pas être prises en compte dans les ressources des SGD.
- Les SGD nationaux peuvent effectuer des prêts entre eux.
- Les fonds gérés par les SGD doivent naturellement être très liquides et sans risques.

Un pas vers plus de fédéralisme ?

Bien sûr, il faut attendre et voir. Les mécanismes de surveillance sont complexes et doivent être mis à l'épreuve d'une crise majeure. Le fonds de résolution unique est tributaire du long processus de mutualisation des fonds nationaux. Mais l'UE possède désormais un vrai système de garantie des dépôts. Au total, force est de reconnaître que des progrès ont été accomplis en matière d'homogénéisation du traitement des crises financières en Europe.

Pour autant, l'Europe n'a pas encore élevé de remparts pour endiguer résolument l'explosion des instruments financiers et la cupidité de certains acteurs. On observe un début de prise de conscience collective des démesures de la spéculation outrancière. Dans la même veine, des débats s'ouvrent sur les dangers de déconnecter le secteur financier de l'économie réelle. Finalement, et de façon certes trop timorée, les instances européennes ne voient plus l'ultralibéralisme comme un monde sans faille. Mais la finance débridée reste coriace, tant il est vrai que les perspectives de profits astronomiques rendent les opérateurs des marchés financiers aisément oublieux des enseignements des crises passées.

Le choix de l'expression « Union bancaire européenne » pour désigner les trois piliers de la surveillance bancaire interpelle. Cette formule instille une résonance phonétique et sémantique avec « l'Union monétaire européenne ». Ce n'est pas innocent. De la même façon que l'euro incarne une forme indéniable de fédéralisme, l'UBE traduit une volonté affichée de construire plus de fédéralisme. Par le passé, les crises de change au sein du marché unique ont contribué à accélérer la création de la monnaie européenne. Dans la période récente, la crise financière, en bousculant la zone euro, a poussé à l'adoption de l'UBE. Mais les souverainetés nationales résistent, le plus possible. Le pouvoir monétaire de la BCE est résolument fédéral, c'était incontournable. Le pouvoir de sur-

veillance bancaire n'est pas soumis à cette exigence. Les États membres le savent. Avec l'UBE, ils acceptent des règles communes et consentent à des formes de mutualisation des risques. Mais ils restent arc-boutés sur l'exercice de leurs souverainetés. La preuve : dans l'UBE, les États conservent leurs droits de veto pour la fermeture d'une banque défailante. Décidément, et malgré les crises, le processus d'intégration européenne reste résolument soumis à la politique des petits pas. Ce n'est probablement pas le meilleur moyen de ré-enchanter l'Europe dans l'esprit de ses citoyens.

Bibliographie :

Dai M. et Sarfati S. (2012), « L'Union bancaire permet-elle de sauver l'euro ? »,

, N°30.

Dévoluy M. (2012),
Documentation française, Collection réflexion
Europe, 2e édition.

UE, site internet

<http://ec.europa.eu/finance/general...>

Le Partenariat Transatlantique sur le Commerce et l'Investissement (PTCI), en cours de négociation entre les États-Unis et l'UE, a pour objectif, entre autres, d'accroître les garanties apportées aux investisseurs étrangers dans le pays hôte lorsqu'ils réalisent des investissements directs étrangers (IDE). Cet article souligne l'absence de consensus dans la littérature économique quant à l'impact d'accords pro-IDE sur les flux d'IDE dans les pays signataires d'un accord. Il n'y a pas davantage de consensus en matière d'impact des IDE sur la croissance économique d'un pays d'accueil, de sorte que les mesures pro-IDE sont pour le moins discutables. Enfin, les possibilités de recours à des arbitrages internationaux, telles qu'elles sont prévues dans le PTCI, sont aujourd'hui critiquées par des organisations internationales comme la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED).

Les IDE et le PTCI

Dans le n°30, été 2014, du Bulletin de l'OPEE, Michel Dévoluy a présenté les tenants et aboutissants de la négociation en cours entre les États-Unis et l'UE pour la signature du Partenariat Transatlantique sur le Commerce et l'Investissement (PTCI). Ce partenariat, s'il se concrétise couvrirait la moitié de la production mondiale, un tiers des échanges mondiaux de marchandises (y compris les échanges intra-UE) et un cinquième des investissements directs étrangers (IDE). L'OCDE rappelle que les États-Unis et l'Europe sont l'un pour l'autre, les principaux partenaires en termes de commerce et d'IDE et qu'ils auraient dès lors tout intérêt à pousser plus avant leur intégration économique et commerciale (OCDE, 2013). Dans la mesure où les obstacles tarifaires (droits de douane) entre les deux parties sont faibles, l'essentiel des gains à attendre en termes d'emplois et de croissance viendrait de l'assouplissement des mesures intérieures limitant le commerce et les IDE, ainsi que de l'ouverture des marchés publics. L'OCDE, qui s'est engagée à soutenir le projet, estime que les gains à attendre seraient « considérables » et pourraient faire gagner jusqu'à 13 % du PIB annuel aux États-Unis et 5 % à l'Union européenne.

Cet article s'attache à étudier un aspect central dans le PTCI, à savoir les IDE. L'objectif du PTCI est en effet de favoriser les flux bilatéraux d'IDE entre les deux espaces. Ce qui se négocie, c'est la mise en place d'un ensemble de mesures qui inciteraient les firmes multina-

tionales américaines à augmenter leurs investissements dans l'UE et les firmes multinationales de l'UE à investir davantage aux États-Unis. La question des garanties apportées aux investisseurs étrangers est aujourd'hui au cœur à la fois des discussions entre les deux partenaires et de la contestation du partenariat par la société civile. Les clauses du partenariat les plus contestées sont celles qui transféraient à un tribunal extérieur la résolution de conflits entre un investisseur étranger et l'État-hôte (Dévoluy, 2014).

L'intérêt de la signature d'un accord sur les IDE dépend fondamentalement de trois aspects. Premièrement, celui de l'impact sur les flux d'IDE. En d'autres termes, un accord qui protégerait davantage les investisseurs dans le pays/espace-hôte conduirait-il à une augmentation des flux d'investissements ? Grâce à ce nouvel accord les firmes multinationales américaines créeraient-elles de nouvelles filiales de production et de commercialisation en Europe et réinvestiraient-elles une part plus importante des bénéfices réalisés en Europe ? La deuxième question est celle de l'impact de ces investissements américains additionnels. En effet, attirer des flux d'IDE n'a d'intérêt qu'à la condition que ces flux d'IDE supplémentaires aient un effet positif sur la croissance économique de l'UE. La troisième question enfin, est celle du coût pour l'UE, en cas de différend entre les investisseurs américains et l'UE, d'arbitrages internationaux qui lui seraient défavorables. En d'autres termes, il s'agit alors de faire un calcul en termes de

* Université de Strasbourg (BETA)

coût-avantage : avantage à attirer des IDE supplémentaires en tenant compte des coûts potentiels pour l'UE d'arbitrages défavorables.

Malheureusement, les études empiriques existantes ne permettent de trancher aucune des trois questions. La difficulté principale résulte du fait que des accords bilatéraux sur les IDE entre pays développés sont récents et ne concernent qu'un nombre limité de pays. Historiquement, les accords bilatéraux portant sur les IDE ont surtout concerné des pays développés et des pays en développement ou encore des pays développés et des pays en transition. C'est donc à ce type d'accords qu'il faut se référer pour tenter d'évaluer leur impact sur les flux d'IDE. Quant aux accords Nord-Nord, ils sont trop récents et trop limités pour permettre un traitement économétrique systématique. On en est donc réduit à faire des hypothèses (par exemple une accélération des flux d'IDE) qu'on est incapable de mesurer efficacement.

Qu'est-ce qu'un traité d'investissement bilatéral (TIB) ?

L'accord États-Unis-UE sur les IDE représente fondamentalement une adaptation de la pratique des traités d'investissements bilatéraux (TIB) de type Nord-Sud au contexte Nord-Nord¹. Les TIB sont des accords entre deux pays visant à encourager et à protéger les investissements des multinationales de chacun des pays sur le territoire du partenaire. Dans la mesure où les investisseurs étrangers ont une forte aversion au risque de discrimination et d'expropriation de leur capital, les TIB fournissent une garantie que les gouvernements s'engagent à traiter équitablement les investisseurs étrangers et à respecter leurs droits de propriété. Dans la lignée des travaux de Kydland et Prescott (1977) sur l'incohérence temporelle de l'État, les TIB ont pour but « d'attacher l'État au mat pour qu'il ne cède pas aux chants des sirènes ». Les TIB imposent des obligations précises aux États qui permettent de réduire les coûts de transaction des investisseurs étrangers.

Les TIB ont une longue histoire : le premier accord (entre l'Allemagne et le Pakistan) a été signé en 1959. Depuis cette date plus de 2800 TIB ont été signés à travers le monde (CNUCED, 2014). A titre d'exemple, l'Allemagne, qui est le pays européen qui a négocié le plus de TIB, en a signé 134 en un peu

¹ Les TIB couvrent généralement les domaines suivants : définition et étendue des IDE, admission et établissement, traitement national, traitement de type "nation la plus favorisée", traitement juste et équitable, compensation en cas d'expropriation et de dommages subis par l'investisseur, garantie de libre transfert financier, mécanisme de résolution des différends État-investisseur étranger.

plus d'un demi-siècle. Historiquement, les accords ont été signés de pays à pays, essentiellement entre un pays développé et un pays en développement. Mais depuis une période récente, les pays développés ont également commencé à signer des accords avec d'autres pays développés. Le premier accord significatif sur les IDE a été signé par le Canada, les États-Unis et le Mexique dans le cadre de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain). En effet le chapitre 11 de l'ALENA comprend des clauses touchant aux IDE : traitement national des investisseurs des deux autres pays de l'ALENA (article 1102), traitement des investisseurs de type « nation la plus favorisée » (article 1103) ou encore de compensation en cas d'expropriation (article 1110). L'accord prévoit, qu'en cas de différend entre un des trois États et un investisseur issu d'un des deux autres États, ce dernier puisse directement se tourner vers une chambre arbitrale internationale ². Les États-Unis ont également signé un accord de libre-échange avec l'Australie, qui est entré en vigueur en 2005. Par contre, dans l'accord australo-américain la résolution de différends entre État et investisseurs ne peut pas se faire par arbitrage privé.

Historiquement, en Europe les accords sur les IDE étaient essentiellement signés bilatéralement entre un pays de l'UE et un pays du Sud. Ce n'est que récemment que l'UE s'est saisie du dossier des TIB. Trois accords clés sont négociés, deux avec des pays développés et le troisième avec la Chine. Lors du 14^{ème} sommet Chine-UE en février 2012 les deux espaces se sont engagés dans des cycles de négociation (il y a déjà eu deux cycles de négociation) visant à faciliter les IDE bilatéraux et à apporter davantage de garanties aux firmes européennes investissant en Chine et aux firmes chinoises s'engageant en Europe (Shan et Wang, 2014). Les deux autres accords sont négociés avec les États-Unis (PTCI) et avec le Canada (AECG) ³. Les deux accords prévoient de fournir des garanties supplémentaires aux investisseurs étrangers avec possibilité de recourir directement à un arbitrage international.

² Les deux principales chambres arbitrales internationales sont le Centre international pour les règlements des différends relatifs aux investissements (CIRDI) et la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

³ AECG est l'acronyme d'Accord économique et commercial global, négocié depuis 2009 et signé en 2013. Avant sa mise en œuvre il devra être approuvé par les dix provinces canadiennes et les 28 États membres de l'UE. L'accord peut être consulté sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

Les traités d'investissements bilatéraux stimulent-ils les flux d'IDE dans le pays hôte ?

Étant donné que les accords Nord-Nord sont trop récents et qu'ils n'existent qu'en nombre limité, on en est réduit à se tourner vers les études empiriques sur les TIB entre pays développés et pays en développement pour essayer d'appréhender l'impact d'un TIB sur les IDE. Un des effets attendus de la signature du TIB est de stimuler les flux d'IDE bilatéraux en offrant de nouvelles garanties aux firmes du partenaire. En signant l'accord les pays s'engagent à respecter les clauses stipulées dans l'accord. Ces clauses augmentent les garanties apportées aux investisseurs étrangers, car dans le cas contraire la signature d'un tel accord n'aurait aucun intérêt. C'est précisément la réduction de l'incertitude institutionnelle et politique qui devrait stimuler les flux des IDE. D'ailleurs, les TIB sont supposés augmenter davantage les IDE dans les pays dans lesquels les cadres institutionnels sont mauvais, à savoir les pays en développement. Les TIB peuvent être des substituts aux réformes. Les TIB concernent seulement les deux pays/espaces signataires du traité. Cependant la signature d'un traité signale implicitement aux investisseurs du reste du monde la volonté d'offrir aux investisseurs des protections additionnelles. Dans le cas des pays en développement, l'« effet signal » est d'autant plus important lorsque le TIB est signé avec un pays développé majeur sur l'échiquier mondial.

Que nous montre la littérature sur les TIB signés entre les pays développés et les pays en développement ? Les études empiriques existantes ne permettent pas de trancher quant à l'existence d'un effet accélérateur des TIB sur les investissements étrangers vers les pays en développement. Une première série de travaux tend à montrer que les TIB augmentent les flux d'IDE (cf. par exemple Busse, 2010), tandis qu'un second ensemble d'études tend à montrer que les TIB ont peu d'impact sur les IDE, ou alors que l'impact est conditionné par la qualité de l'environnement économique et institutionnel du pays hôte (cf. par exemple Tobin et Rose-Ackerman, 2011). Dans cette seconde approche, les TIB vont avoir un effet d'autant plus positif que le pays d'accueil des IDE est doté d'institutions de bonne qualité. En d'autres termes, les TIB ne joueraient pas correctement leur rôle, dans la mesure où les IDE iraient dans les pays qui ont le moins besoin de signer des TIB, car ils possèdent déjà un cadre juridique et économique favorable aux investisseurs étrangers.

L'absence de consensus entre chercheurs est liée à la diversité des approches utilisées pour modéliser l'effet des TIB sur les IDE (modèles traditionnels d'IDE, modèles de gravité), la méthodologie utilisée, la taille des échantillons, le type de pays considéré, la périodicité, etc.

En définitive, nous ne savons pas si des accords pro-IDE accroissent les flux d'IDE dans les pays signataires. D'une part, les TIB entre pays développés sont trop récents et trop peu nombreux pour aboutir à des résultats fiables. D'autre part, les travaux menés sur les TIB signés entre pays développés et pays en développement (qui sont suffisamment nombreux et anciens pour des approches économétriques solides) débouchent sur des résultats incertains.

Les flux d'IDE supplémentaires augmentent-ils la croissance économique dans le pays hôte ?

Même si les TIB augmentent les flux d'IDE, cela ne signifie pas pour autant que l'impact global des IDE sera positif pour le pays/espace d'accueil. Des IDE supplémentaires n'augmentent pas nécessairement le niveau de vie dans le pays hôte. On dispose désormais d'une riche littérature économique sur l'impact des IDE dans ses différentes dimensions (création d'emplois, gain de productivité, exportations, etc.). Il ressort très clairement de cette littérature que les IDE ne sont pas bons ou mauvais pour l'économie d'accueil. L'impact dépendra de très nombreux facteurs appartenant à trois grandes catégories : la stratégie/organisation de la firme multinationale, le secteur concerné et enfin les caractéristiques du pays d'accueil.

On peut prendre quelques exemples pour chacune de ces trois catégories de facteurs. En ce qui concerne la stratégie/organisation de la firme multinationale on peut aisément comprendre que l'impact variera selon que l'IDE est de type (ex. création d'une nouvelle usine) ou (rachat d'une unité existante), de type horizontal (conquête d'un marché local) ou vertical (fondé sur la décomposition de la chaîne de valeur), du taux d'approvisionnement local, du type de relations nouées avec les sous-traitants locaux, etc.

L'impact n'est pas le même selon que l'investissement est réalisé dans l'industrie extractive, le secteur manufacturier ou encore les activités de services. L'intensité technologique des activités a également son importance. Ainsi lorsque des IDE sont réalisés dans

les secteurs de haute technologie (ex. aéronautique), l'impact technologique est potentiellement meilleur pour le pays d'accueil que lorsque l'IDE est réalisé dans des secteurs à faible intensité technologique (ex. agroalimentaire).

L'impact dépend également de nombreux facteurs locaux, tels que la qualité des politiques économiques nationales et régionales, le capital humain, le niveau de développement technologique, la densité du tissu industriel local, etc. Il a notamment été montré que l'impact dépend fortement de la « capacité d'absorption » du tissu local : des connaissances portées par des investisseurs étrangers ne ruisselleront pas vers l'économie locale lorsque l'écart technologique entre les investisseurs étrangers et les firmes locales est trop important. En définitive, l'impact final sera positif pour les pays d'accueil lorsqu'il génère des externalités () technologiques et pécuniaires (Rugraff et Hansen, 2011). Or, alors que la théorie décrit de nombreux canaux par lesquels des pourraient transiter, les études empiriques peinent à mettre en évidence, de manière robuste, l'existence de positifs (Görg et Greenaway, 2003). L'impact est fondamentalement conditionné par des facteurs organisationnels, technologiques et humains.

L'objectif d'un TIB est de fournir des incitations supplémentaires aux investisseurs étrangers afin qu'ils s'implantent ou développent leurs activités dans un pays-hôte. On leur garantit généralement d'être traités de manière équivalente aux firmes locales. Mais on leur offre également, un avantage que n'ont pas les firmes locales, celui de pouvoir poursuivre l'État-hôte devant des juridictions extérieures au pays-hôte. Cet avantage accordé aux investisseurs étrangers (par rapport à des acteurs locaux) se justifierait économiquement si l'investisseur étranger avait en moyenne un impact positif sur l'économie d'accueil supérieur à celui d'une firme locale. Or, comme nous l'avons montré plus haut, l'investisseur étranger n'a pas nécessairement un impact plus important qu'une firme locale et peut même avoir un impact négatif. Dans un article de synthèse de 2003 qui fait référence, Blomström et Kokko affirment que des incitations pro-IDE ne représentent généralement pas un moyen efficace d'augmenter le revenu national : «

».

Le PTCI ne risque-t-il pas de coûter cher à l'UE à la suite d'arbitrages internationaux imposés par les investisseurs directs américains ?

La question de l'arbitrage international est beaucoup plus difficilement justifiable dans les TIB entre pays développés que dans les TIB entre pays développés et pays en développement. En effet, un arbitrage international peut se justifier pleinement dans le cas de TIB Nord-Sud dans la mesure où les institutions juridiques sont souvent défaillantes dans les pays en développement. L'accès à la justice pour un investisseur étranger est souvent difficile dans les pays en développement. De même, le risque de traitement inégal devant la justice est important. Ces deux risques sont beaucoup plus faibles dans les pays développés car ils disposent généralement d'un système juridique efficace. Pourquoi dès lors envisager un arbitrage international alors qu'un arbitrage national pourrait être rendu efficacement et équitablement ?

La CNUCED qui est l'organisation internationale de référence en matière d'IDE, et qui publie chaque année le rapport-clé en matière d'IDE (le «) est devenue très circonspecte, depuis une dizaine d'années, à l'égard de l'arbitrage international. La CNUCED (2010) souligne que les procédures d'arbitrage international États-firmes ont fortement augmenté en même temps que le nombre de TIB signés a augmenté. Entre 1972 et mars 2014, un total de 465 affaires a été enregistré par le Centre international pour les règlements des différends relatifs aux investissements (CIRDI), la principale instance d'arbitrage international, avec une accélération très forte au cours de ces vingt dernières années⁴. Or, la CNUCED constate que les procédures se sont considérablement complexifiées, que le coût d'un recours à l'arbitrage a fortement augmenté et que les délais se sont fortement allongés. Il faut en moyenne trois à quatre ans pour boucler un arbitrage, ce qui n'offre pas un avantage en termes de célérité par rapport à un arbitrage qui serait rendu dans le pays-hôte des IDE. Le coût de la procédure est également problématique.

⁴ Voir <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDNewsLettersRH&actionVal=ShowDocument&DocId=DCEVENTS32>

On peut prendre des exemples venant des nouveaux pays membres de l'UE. En effet, les procédures d'arbitrage international dans l'UE ont surtout concerné les nouveaux pays membres. Entre 1972 et 2014, 55 différends État-investisseur étranger traités par le CIRDI ont concerné un État membre de l'UE⁵, et 43 de ces cas ont concerné les États membres des deux derniers élargissements (la Hongrie avec 11 cas est le principal pays concerné). Lorsque ces pays se sont engagés dans la transition économique ils ont signé des TIB (comprenant des clauses d'arbitrage international) avec les pays développés pour attirer les investisseurs étrangers. Cela explique dès lors qu'ils soient les principaux pays de l'UE attaqués par les investisseurs étrangers. Dans le cas « Plama Consortium Bulgaria » (ICSID case No. ARB/03/24), l'État bulgare (qui a gagné le procès) a néanmoins payé 6,6 millions de dollars pour les divers frais relatifs à

nements de ce type d'arbitrages (cf. par exemple Salacuse, 2007). Dans presque toutes les demandes d'arbitrage ce sont les firmes qui sont demandeurs et les États défendeurs. On a donc affaire à une modalité d'arbitrage qui est quasi-exclusivement utilisée par une seule des deux parties. Salacuse (2007) montre aussi que ce type de procédures d'arbitrage représente une véritable atteinte à la souveraineté nationale. Prenons l'exemple d'un État qui a décidé la mise en place de nouvelles mesures de protection de l'environnement ou encore de lever un nouvel impôt. Si l'investisseur étranger considère que ces mesures bafouent ses droits tels qu'ils sont fixés dans les TIB, il peut engager une demande d'arbitrage. L'État pourra être non seulement condamné pour non-respect des clauses inscrites dans le TIB, mais il sera surtout obligé de retirer ces mesures de protection de l'environnement ou la nouvelle taxe

| | | |
|---|---------------------|--------------------------|
| Ceskoslovenska obchodni banka versus Slovak Republic (ICSID case No. ARB/97/4, 2004) | République slovaque | 824 millions de dollars |
| CME versus Czech Republic (UNCITRAL, 2003) | République tchèque | 355 millions de dollars |
| ADC affiliate limited and ADC & ADMC Management versus Hungary (ICSID case No. ARB/03/16, 2006) | Hongrie | 76,2 millions de dollars |

l'arbitrage. Dans le différend « ADC affiliate limited and ADC & ADMC Management

Hungary » (ICSID case No. ARB/03/16), la Hongrie (qui a perdu) a payé 7,6 millions de dollars de frais de procès. Le différend « CME versus Czech Republic » (UNCITRAL, 2003) a coûté 10 millions de dollars en frais de procédure à la République tchèque. Les procédures étant de plus en plus complexes, il faut faire appel à des cabinets internationaux spécialisés dans les arbitrages internationaux qui vont engager sur le dossier, des équipes de juristes hautement qualifiés (et donc chers) qui vont travailler pendant plusieurs années sur le différend.

De nombreux juristes spécialistes en droit international pointent du doigt les dysfonction-

s'il ne veut pas risquer d'être attaqué à nouveau.

Le montant croissant des pénalités est également problématique. Dans le tableau nous avons listé trois cas emblématiques concernant des pays de l'UE. Dans ces trois affaires les États ont été condamnés à de très lourdes amendes. Le record revient à un différend opposant une banque tchèque à l'État slovaque. Ce dernier a été condamné à verser à la banque tchèque 824 millions de dollars.

En définitive, les avantages accordés aux investisseurs étrangers dans le Partenariat Transatlantique sur le Commerce et l'Investissement sont pour le moins discutables. En effet, l'analyse économique ne permet pas aujourd'hui de montrer que ce type d'accord favorise les flux d'IDE entrants. De plus, l'impact des IDE n'est pas systématiquement positif, de sorte qu'une politique pro-IDE peut être très coûteuse pour l'État-hôte. Elle risque de l'être d'autant plus si les différends avec les multi-

⁵ Voir la liste des 55 affaires avec le nom des demandeurs et du pays défendeur <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDNewsLettersRH&actionVal=ShowDocument&DocId=DCEVENTS32>

nationales américaines devaient se multiplier, étant donné les pénalités élevées et croissantes que les États peuvent être condamnés à devoir payer aux investisseurs étrangers.

Bibliographie

Blomström, M. and A. Kokkob (2003), "The economics of foreign direct investment incentives", *Journal of International Economics*, n° 9489.

Busse, M., J. Koeniger and P. Nunnenkamp (2010), "FDI promotion through bilateral investment treaties : more than a bit ?", *Journal of International Economics*, 146(1), 147-177.

CIRDI (2014) <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDPublicationsRH&actionVal=ViewBilateral&reqFrom=Main>

CNUCED, 2014

[http://unctad.org/en/pages/DIAE/International%20Investment%20Agreements%20\(IIA\)/IIA-Tools.aspx](http://unctad.org/en/pages/DIAE/International%20Investment%20Agreements%20(IIA)/IIA-Tools.aspx)

CNUCED (2010), "Investor-State disputes : Preventions and alternatives to arbitration, UNCTAD Series on international investment policies for development", United Nations, New York and Geneva.

Dévoluy, M. (2014), « Le traité transatlantique et la résistance citoyenne », *Revue d'économie industrielle*, 194, 30.

Görg, H., and D. Greenaway (2003), "Much ado about nothing ? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment ?", *Journal of International Economics*, 94, 944.

Kydland F. E. and E. C. Prescott (1977), "Rules rather than discretion : the inconsistency of optimal plans", *Journal of Monetary Economics*, 85(3), 473-492.

OCDE, 2013, *Le partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement : pourquoi cet accord est-il important ?* http://www.oecd.org/fr/echanges/TTIP_FRE.pdf

Rugraff, E. and M. W. Hansen (2011), *Investor-State Dispute Resolution*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Salacuse, J. W. (2007), "Is there a better way ? Alternative way of treaty-based, investor-state dispute resolution", *Journal of International Law and Economics*, 31(1), 136-185.

Shan, W., and L. Wang (2014), "The China-EU BIT : The emerging 'global BIT 2.0', *Columbia FDI Perspectives*", 128, Columbia Center on Sustainable Development,

Tobin, J. L., and S. Rose-Ackerman (2011), "When bits have come bite : The political economic environment for bilateral investment treaties", *Journal of International Law and Economics*, 6, 1-32.

Le 9 octobre 2014, la CE (commission européenne) a publié son mandat de négociation concernant le TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership¹) répondant ainsi à une critique importante qui lui était faite concernant la transparence vis-à-vis des citoyens de l'Union européenne. Ces derniers ne sont pas les seuls à s'inquiéter des conséquences d'un accord aussi ambitieux. Comme d'autres pays non membres de cet accord, les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) redoutent un effet d'exclusion qui pourrait notamment remettre en cause leur capacité d'insertion dans les chaînes globales de valeur. Cependant, les APE (Accords de partenariat économique) qu'ils viennent de signer en 2014, qui prévoient des zones de libre-échange avec l'UE risquent d'avoir des effets autrement plus importants.

Nous ne reviendrons pas sur la nature et les enjeux du TTIP exposés par Michel Dévoluy dans le précédent numéro du Bulletin de l'OPEE (N° 30, Été 2014). Il s'agit ici de montrer les risques du manque de cohérence des politiques de l'UE dont la politique de coopération cherche à promouvoir le développement des pays ACP, d'une part, et dont la politique commerciale pourrait les empêcher de sortir de la spécialisation primaire, créatrice d'instabilité, d'autre part. Nous nous intéresserons, dans un premier temps, aux effets d'une baisse potentielle des barrières tarifaires et non tarifaires dans le cadre du TTIP ainsi que du TPP (), ce dernier concernant plus particulièrement les pays du Pacifique membres du groupe ACP. Dans un deuxième temps, après un bref historique des relations de coopération entre l'UE et les ACP, nous étudierons les enjeux des accords de partenariat économique (APE) conclus en 2014 entre l'UE et trois régions africaines.

Réduction des barrières douanières dans le cadre d'un partenariat transatlantique

Depuis la seconde guerre mondiale, la baisse des barrières tarifaires négociées au sein du GATT puis de l'OMC a été considérable : à l'heure actuelle, le taux moyen des droits de douane sur les importations en provenance de l'UE est de 2% aux États-Unis et de 3%

pour les importations européennes en provenance des États-Unis, selon le CEPPII (Fontagné et al., 2013). La suppression des barrières tarifaires qui résulterait d'une zone de libre-échange aurait donc peu d'impacts sur les échanges transatlantiques, à l'exception de quelques secteurs sensibles, souvent protégés par des pics tarifaires, dont la vulnérabilité est à prendre en compte (Febelmayer and al., 2013).

Pour les pays ACP, l'impact du TTIP ou du TPP dépendrait de l'ampleur de leurs flux commerciaux avec les membres de l'accord et des structures productives. 40% des exportations des pays africains sont à destination de l'Europe ou des États-Unis et 46% des exportations des Caraïbes vont également vers les États-Unis et l'UE. Plus de 40% des exportations des pays du Pacifique membres des ACP vont vers les autres du TPP. Les trois sous-ensembles ACP sont donc directement concernés par le TTIP (Afrique), par le TPP (Pacifique) ou par les deux (Caraïbes) (Draper, 2014).

Les pays ACP pourraient subir une érosion de leurs préférences et des détournements de flux commerciaux. En effet, nombre d'entre eux bénéficient de systèmes commerciaux préférentiels tels que l'AGO () vers les États-Unis, le SPG (système de préférences généralisées) et l'initiative « Tout sauf les armes » de l'UE,

¹ Université de Strasbourg (BETA)

¹Le mandat de négociation : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-REV-1-DCL-1/fr/pdf>. Cette publication fait suite au rejet par la commission, le 11 septembre 2014, de l'initiative citoyenne sur le TIPP qui avait rassemblé plus d'un million de signatures, au motif que le but d'une telle initiative «...est de demander à la Commission de faire une proposition et non pas de s'abstenir de proposer ». (<http://www.etudes-europeennes.eu/actualite-europeenne/pour-quoi-le-rejet-de-linitiative-citoyenne-lstop-tippr-est-contestable.html>).

cette dernière s'adressant aux PMA (pays les moins avancés). De plus, comme nous le verrons plus bas, la CE et des régions ACP ont signé des APE (accords de partenariat économique) qui prévoient la mise en place de zones de libre-échange. Ces politiques commerciales unilatérale et bilatérale à destination des pays en développement à faibles revenus risquent de voir leurs effets attendus, réduits par l'abaissement des barrières tarifaires prévues par les deux méga-accords.

Les études d'impacts semblent indiquer des retombées globales limitées sur les pays non-membres des accords. L'accord Trans-pacifique aurait un impact négatif de 0,07% sur le PIB du reste du monde à l'horizon 2025, que les mesures non tarifaires soient prises en compte ou pas (Cheong, 2013). Draper et al. (2014) opposent deux études d'impact du TIPP sur les pays à faible revenu : celle du Bertelsmann Institute (Felbermayr et al., 2013) montre que l'élimination des barrières tarifaires au sein du TTIP aurait un effet variant de 1,7% à -7,4% du revenu par habitant en Afrique, l'essentiel des taux étant négatifs¹ ; celle de la CE (Francois, 2013) montre un gain marginal du PIB allant de 0,09% à 0,2%, selon le scénario retenu, grâce à des effets de création de flux commerciaux et surtout, d'une part, à la croissance économique qui résulterait d'un accroissement des échanges consécutif à la mise en place d'une zone de libre-échange et, d'autre part, à une convergence des normes techniques des États-Unis et de l'Union européenne.

Si la zone de libre-échange transatlantique aboutissait à une création nette de flux commerciaux, la croissance économique qui en résulterait donnerait lieu à une demande accrue de matières premières aux pays à faibles revenus. Malheureusement, ces derniers sont souvent déjà trop spécialisés à l'exportation sur ce type de produits.

La question des barrières non-tarifaires constitue un facteur déterminant des impacts. Les normes représentent un frein pour les pays ACP qui, de leur fait, ont du mal à s'insérer dans les chaînes globales de valeur. Les pays non membres du projet de TTIP peuvent craindre un renforcement de certaines normes que les États-Unis et l'Europe pourraient développer en commun. Dans un tel cas de figure, les pays tiers et notamment les pays à faibles revenus verraient leur accès actuel ou potentiel aux marchés européens ou des États-Unis limité. Si la reconnaissance mutuelle des normes s'appliquait, la baisse des coûts qui

¹ La Côte d'Ivoire, par exemple, se verrait fortement concurrencée par les États-Unis sur les marchés européens.

en résulterait concernerait également les pays tiers. Il est cependant très difficile d'évaluer les impacts d'une telle décision sur les pays ACP dans la mesure où elle concernerait l'ensemble des pays à faibles revenus dont certains peuvent représenter des concurrents redoutables. Par ailleurs, la reconnaissance mutuelle des normes semble une option peu réaliste à l'heure actuelle au regard des approches divergentes entre les États-Unis et les pays européens.

Les débats sur les méga-accords interviennent alors que les pays ACP viennent de signer des accords de coopération avec l'Union européenne dont l'objectif est de mettre en place des zones de libre-échange Nord/Sud.

L'Union européenne et les ACP : partenaires de coopération et commerciaux

Depuis 1975, la politique de coopération de l'Union européenne a comporté une dimension commerciale importante. Dans le cadre des conventions de Lomé, les pays ACP ont bénéficié d'un mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation et surtout d'un accès privilégié aux marchés européens pour leurs exportations (Kern et Mainguy, 2015). Ces préférences ont été remises en cause en 2000 avec la signature de l'accord de Cotonou, notamment en raison de leur manque d'efficacité pour empêcher la baisse des parts de marchés de l'Afrique subsaharienne². C'est surtout l'incompatibilité des conventions de Lomé avec la règle de non-discrimination de l'OMC qui a été déterminante. En effet, les préférences commerciales étaient attribuées sur des bases historico-géographiques et non pas sur des critères de revenus : certains pays africains à revenus intermédiaires en bénéficiaient alors que certains PMA d'Asie en étaient exclus.

La genèse des accords de partenariat économique

Les négociations destinées à parvenir à un nouvel accord de coopération entre l'UE et les pays ACP ont commencé en 2002 et c'est seulement en 2008 que des accords souvent provisoires ont été signés sous la pression (de façon à pouvoir continuer à bénéficier des préférences commerciales). Les négociations se sont poursuivies jusqu'au 1er octobre 2014, date butoir fixée par l'Union européenne pour que les pays optent soit pour la signature d'accords complets (ou de la mise en œuvre des accords intérimaires conclus

² Ils étaient en effet insuffisants pour compenser les handicaps auxquels les économies africaines devaient faire face tels que le manque d'infrastructure, les coûts élevés de l'énergie etc.

auparavant), soit pour le système unilatéral. La durée des négociations reflète bien la complexité des enjeux pour les différents partenaires. En 2014, les pays ACP qui ne souhaitent pas signer d'APE, dont l'objectif était d'instaurer une zone de libre-échange avec l'UE, avaient des alternatives différentes selon leur niveau de développement : les PMA avaient la possibilité de bénéficier de l'initiative « tout sauf les armes », qui leur permet d'exporter tout ce qu'ils veulent vers les marchés européens sans contrepartie ou pour un APE impliquant la réciprocité. Les non-PMA pouvaient signer un APE ou opter pour le SPG de l'UE dont les avantages commerciaux sont moindres.

Une intégration régionale « ouverte »

Un des objectifs de la politique de coopération européenne est de promouvoir l'intégration régionale dans les pays ACP au travers de sa politique de coopération. D'après l'UE, l'intégration régionale a pour objectif « le développement économique : sur des marchés plus grands et plus harmonisés, la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes permet des économies d'échelle et stimule l'investissement, ce qui renforce la croissance économique et le commerce Sud-Sud. Le bon dosage entre concurrence régionale et extra-régionale en progression constante et protection mesurée permet une intégration en douceur dans le commerce mondial et transforme l'intégration régionale en un vecteur de croissance et de réduction accélérée de la pauvreté » (CCE 2008 :3). Le modèle européen est souvent la référence bien que le contexte, les conditions initiales et les moyens de mise en œuvre soient bien différents en Afrique. Les obstacles naturels, des infrastructures inadéquates et insuffisantes, des structures productives similaires expliquent en partie la faiblesse des flux commerciaux intra-africains³. La construction européenne a d'abord reposé sur des projets tels que la mise en commun de ressources stratégiques avec la CECA puis sur des politiques communes volontaristes telle que la PAC. Or la stratégie d'intégration régionale aujourd'hui appuyée par l'UE pour l'Afrique repose avant tout sur la libéralisation et l'intégration dans le commerce mondial. Il ne faudrait pas que cette position entre en contradiction avec

la mise en œuvre de politiques régionales, telle que la politique agricole de la CEDEAO qui est essentielle pour la sécurité alimentaire dans la région.

L'intégration régionale dans le cadre des APE vise à apporter plus de crédibilité aux politiques de libéralisation menées par les ACP et, grâce à un marché régional plus vaste, à attirer des investisseurs étrangers grâce, dans un premier temps, à un renforcement de l'intégration régionale au Sud puis, dans un second temps, à la mise en place d'une zone de libre-échange avec l'UE. Les changements seraient peu significatifs pour les exportations des entreprises africaines dans la mesure où les marchés européens leur étaient déjà en grande partie accessibles grâce aux préférences commerciales des accords de Lomé. Par contre, les entreprises européennes pourront accéder plus facilement aux marchés africains puisque chaque région ayant signé un APE avec l'UE s'est engagée à mettre en place une zone de libre-échange.

Les implications économiques de tels accords de libre-échange sont nombreuses pour les économies souvent vulnérables d'Afrique. Ils se traduiront par une baisse des droits de douane sur les produits provenant de l'UE, source importante de recettes budgétaires. Le détournement de flux commerciaux en faveur de produits de l'UE (ils concurrenceront des produits des pays tiers qui ne seront plus compétitifs sur les marchés africains) accentuera cette perte de taxes internationales. De plus, l'arrivée de produits européens moins chers qu'avant concurrencera les produits transformés par les économies africaines, empêchant par ailleurs certains projets industriels potentiels.

Les enjeux de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest

Les enjeux d'un APE pour les pays africains sont multiples. La mise en place d'une zone de libre-échange avec l'UE suppose que les régions au Sud soient déjà effectives. Or, sur les sept régions négociant avec la CE, trois seulement ont signé, en 2014, un APE qui repose véritablement sur des accords régionaux : l'union douanière de l'EAC existe depuis 2005 ; le TEC de la CEDEAO devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2015 ; la SADC, dont six membres (Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud) ont signé un APE est une zone de libre-échange depuis

³ L'intégration régionale peut prendre différentes formes et les statistiques commerciales donnent une image incomplète des flux intra-africains : le commerce officiel ne constitue qu'une partie des échanges ; les flux migratoires et les coopérations sectorielles sont importants (Hugon dir., 2003).

2000⁴. Les négociations se poursuivent en Afrique orientale et australe ainsi qu'en Afrique centrale.

Le point sur les Accords de partenariat économique en octobre 2014

Suite à la signature d'un APE avec la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), le 16 octobre 2014, l'UE avait conclu des APE avec 49 pays ACP. Ceux qui n'ont pas signé d'APE bénéficient, pour la plupart, de l'initiative « Tout sauf les armes » ou du SPG de l'UE s'ils ne font pas partie des PMA.

Six régions avaient engagé collectivement des négociations avec l'UE à partir de fin 2003. Les négociations en vue d'un 7ème APE, ont été engagées en 2007 avec l'EAC.

: fin 2007, le CARIFORUM a conclu un APE complet, incluant non seulement les biens mais aussi les services, l'investissement, etc. Cet accord n'était toujours pas ratifié en 2014.

: sur 14 pays, seuls la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Fidji avaient conclu un APE intérimaire, ce dernier étant maintenant ratifié.

: la CEDEAO et la Mauritanie ont signé un APE le 10 juillet 2014. Il couvre le commerce des biens et inclut une dimension développement.

Les points sur lesquels les négociations portent sont la part des échanges concernés, les délais de mise en œuvre des accords, le programme de développement associé à l'APE, les règles d'origine, la clause de la nation la plus favorisée, la clause de non-exécution, etc.

Selon l'article XXIV du GATT, un accord régional est acceptable s'il porte sur l'essentiel des échanges (90% des échanges dans la pratique) et est mis en œuvre dans un délai de 10 ans. Ces règles peuvent être assouplies dans le cadre du TSD (Traitement Spécial et Différencié) réservé aux pays en développement.

Bien que les principes du TSD ne soient pas clairement identifiés, les négociations du cycle de Doha étant encore en cours, les pays de la CEDEAO et de l'UE se sont mis d'accord sur une application asymétrique, favorable aux pays d'Afrique de l'Ouest : alors que l'UE ouvrirait ses marchés à 100% des produits de la CEDEAO (ce qu'elle fait déjà pour les PMA), cette dernière pourrait n'ouvrir ses marchés qu'à un pourcentage nette-

⁴ En 2008, elle s'est étendue au Malawi, au Mozambique, à la Tanzanie, et à la Zambie.

ment inférieur (qui correspondrait cependant à une réelle libéralisation au regard des taux

: le Cameroun avait signé un APE intérimaire en 2009. Cet APE est ratifié en 2014. Les négociations avec l'ensemble de la région sont suspendues en raison de la situation en République de Centrafrique. Les PMA de la région bénéficient de l'initiative « Tout sauf les armes », la République du Congo bénéficie du SPG et les échanges du Gabon se font dans le cadre de la clause de la Nation la plus favorisée (Depuis le 1er janvier 2014, le Gabon ne bénéficie plus du SPG de l'UE en raison de la réforme qui a réduit le nombre de pays bénéficiaires du système).

: parmi ces pays, la SADC (South African Development Community) y compris l'Afrique du Sud, a conclu un APE le 15 juillet 2014. L'Angola, seul pays restant, bénéficie de l'initiative « Tout sauf les armes ».

: quatre pays avaient conclu un APE intérimaire en 2009, L'île Maurice, les Seychelles, le Zimbabwe et Madagascar. Les autres pays de la région bénéficient de l'initiative « Tout sauf les armes ».

: l'EAC (Le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie) a conclu un APE avec la CE le 16 octobre 2014.

Synthèse réalisée à partir de ECDPM (2014) et de « Overview of EPA negotiations » updated October 2014. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf

actuellement pratiqués).

L'APE signé le 10 juillet 2014 entre l'UE et la CEDEAO portera sur une libéralisation de 75% des marchés d'Afrique de l'Ouest et sera mis en œuvre sur 20 ans. 6,5 milliards d'euros seront versés sur la période 2015-2019 aux pays de la CEDEAO au titre du PAPED (Programme APE pour le Développement). Ce programme doit aider les pays à mener les réformes fiscales nécessaires pour compenser la baisse des recettes due à la mise en place de la zone de libre-échange, à diversifier leurs économies, à développer le commerce intra-régional, à faciliter l'accès au marché international, à développer des infrastructures liées au commerce etc.

En effet, les structures d'exportations des deux partenaires sont asymétriques : les pays africains exportent des matières premières vers l'UE (coton, pétrole, café, cacao etc.) alors

que l'UE exporte des produits pétroliers raffinés, des biens d'équipements et des biens de consommation vers l'Afrique de l'Ouest⁵. Bien que la mise en œuvre de la zone de libre-échange induise des craintes pour leur secteur manufacturier, les pays non-PMA (Ghana et Côte d'Ivoire) peuvent néanmoins espérer un avantage lié à des consommations intermédiaires moins coûteuses. Le Nigeria (non-PMA) a longtemps été réticent à la signature d'un APE : ses exportations vers l'UE sont essentiellement composées de pétrole (sans droits de douane) et ses exportations à destination des autres pays de la CEDEAO risquent d'être concurrencées par les produits européens suite à la mise en œuvre de la zone de libre-échange. Les PMA ont également peu à attendre de l'APE d'un point de vue commercial et tout à redouter de sa mise en œuvre (perte de taxes sur les importations et accroissement de la concurrence) dans la mesure où ils auraient pu continuer à bénéficier de l'accès au marché européen dans le cadre de l'initiative « tout sauf les armes » sans avoir à ouvrir leurs propres marchés.

Le PAPED suffira-t-il à permettre aux économies africaines de soutenir la concurrence face aux produits européens et de trouver les ressources budgétaires alternatives ? On comprend mal ce qui a pu pousser leurs représentants à signer cet accord si ce n'est la crainte de remettre en cause l'ensemble du processus d'intégration économique au sein de la CEDEAO.

Conclusion

Il semble actuellement difficile de parler de cohérence des politiques de l'Union européenne à l'égard des pays en développement. Par contre, sa politique commerciale affiche sa cohérence tant dans les négociations transatlantiques que vis-à-vis des pays ACP.

Dans le cadre de l'accord de Cotonou, l'UE a affirmé sa volonté de promouvoir l'intégration régionale comme vecteur privilégié de développement. Sa politique de coopération avait notamment pour objectif d'encourager des projets régionaux plus étendus. Ainsi, en Afrique de l'Ouest l'UEMOA dont le projet régional était déjà bien avancé (un marché commun, une monnaie commune, des politiques communes etc.) n'incluait qu'une partie des pays avec des échanges frontaliers qui reposaient souvent plus sur des disparités de politiques économiques que sur des avantages comparatifs. Le projet de la CEDEAO permet d'intégrer l'ensemble des pays de la

région. En Afrique australe ainsi qu'en Afrique australe et orientale, au fil de l'histoire, certains pays se sont trouvés impliqués dans différents projets qui, à l'heure actuelle, se chevauchent créant des incompatibilités que les APE ne semblent pas avoir permis de résoudre.

Effectivement, la politique de l'UE n'a pas eu que des effets positifs sur l'intégration régionale. Certains projets d'APE se sont constitués avec des groupes de pays qui n'avaient pas encore de projet concret d'accord régional. Par ailleurs, dans le cas de la CEDEAO par exemple, les agendas des deux niveaux d'intégration régionale sont très serrés : l'APE pourrait commencer à être mis en œuvre peu de temps après l'application du TEC ne laissant ainsi que trop peu de temps pour que des flux intra-africains puissent se développer. De plus, la mise en place de la zone de libre-échange avec l'UE ne risque-t-elle pas de conduire des pays africains à accorder plus de concessions à l'UE qu'à d'autres pays africains ? La part des échanges non-incluse dans les négociations (la libéralisation portera sur 75% des flux commerciaux) sera-t-elle suffisante pour permettre la diversification du tissu productif des régions africaines et leur permettre de sortir de leur spécialisation primaire source d'instabilités ?

Les nombreuses incertitudes et questions induites par les APE font douter de la cohérence des politiques commerciales et de développement de l'UE. Peut-on encore penser que l'intégration régionale au Sud soit une priorité pour l'UE quand on constate que la non signature de certains APE aurait pu compromettre des processus en cours ?

Il semble, par ailleurs, que l'implication de l'UE dans les négociations d'un accord transatlantique d'une part et des APE de l'autre, participe d'une même logique : tenter de faire face à la croissance rapide des pays émergents et notamment de la Chine sur les marchés internationaux et à la perte d'influence des normes occidentales sur le commerce mondial.

Les partenaires de négociations commerciales internationales se heurtent à des questions techniques d'une grande complexité qui nécessitent la participation d'experts dans de nombreux domaines et rendent souvent incertains les résultats des négociations. De toute évidence, l'information est asymétrique et même pour les mieux informés des négociateurs, les impacts économiques et sociaux de ces accords sont parfois difficiles à prévoir.

⁵ (Mervel et al. 2014)

Dans ces conditions, le principe de précaution cher aux européens devrait là aussi être évoqué surtout face à des économies vulnérables comme celles des PMA : les objectifs de la politique de développement de l'UE devraient redevenir la priorité des négociateurs européens. A court terme, la signature d'un accord n'est qu'une première étape. S'il émane de pressions et que les différents partenaires ne sont pas convaincus de son intérêt, l'étape de la ratification pourrait s'avérer problématique.

A long terme, les PMA ne pourront sortir du piège de l'instabilité que si leur insertion dans le commerce international se fait par la diversification et non par la spécialisation sur des produits primaires aux cours de plus en plus chaotiques.

Bibliographie

Draper, P., Lacey, S. and Y. Ramkolowan (2014), "Mega-Regional Trade Agreements : Implication for the African, Caribbean and Pacific Countries", N°2/2014.

Draper, P. ; Freytag, A. and S. Fricke (2014),

, a report submitted to the ACP MTS Programme
Felbermayr, G., Heid, B. and S. Lehwald (2013),

Global Economic Dynamics Project, Bertelsmann Stiftung.

Fontagné, L., Gourdon, J. and S. Jean (2013), "Transatlantic Trade : Whither Partnership, Which Economic Consequences ?", N° 2013-01, September.

Francois, J. (dir) (2013),

, CEPR, March 2013, London, 124 p.

Hugon, Ph. (dir) (2003),

Karthala, Paris, 335 p.

Kern, F. et C. Mainguy (2015), « La politique de développement de l'Union entre logique commerciale et logique solidaire », in Dévoly M., Les politiques économiques européennes, Éditions Points.

Mervel, S., Valensisi, G. et S. Karinghi (2014), « Les APE : quels impacts sur l'intégration régionale de l'Afrique ? » ICTSD, Vol.15, N°5, décembre, 4-7.

En 2014, les pays membres de l'Union européenne ont adopté un nouveau système de comptabilité nationale : le SEC 2010 (Système Européen des Comptes 2010) en remplacement du précédent système : le SEC 1995. Mis en œuvre à partir de septembre 2014 (les comptes 2014 seront disponibles en mai 2015), le changement ne va pas s'effectuer globalement en une fois, mais progressivement au fil des prochaines années. Ce nouveau système européen de comptabilité nationale, modèle réduit mais exhaustif, détaillé et complexe de l'économie est également un miroir de nos sociétés.

Le but de cet article est de commenter les modifications majeures et de montrer qu'elles procèdent de choix méthodologiques et statistiques qui, s'ils semblent justifiés, ne sont jamais neutres. La mondialisation de l'économie, sa financiarisation, l'intégration et la valorisation de nouvelles ressources naturelles ou immatérielles ainsi qu'un contrôle plus étroit des administrations publiques, caractérisent la nouvelle logique comptable de l'Union européenne.

Des économies nationales de plus en plus mondialisées et soumises pour leur comptabilité à des normes elles-mêmes mondiales

Le système des comptes nationaux est un miroir de la société et le SEC 2010 en reflète parfaitement les transformations contemporaines. Pas seulement parce qu'il fournit une

« (Piriou et Bournay 2012), mais parce que les perfectionnements et les changements dans le système des comptes sont révélateurs d'une part des évolutions du monde et d'autre part, des représentations que ces changements véhiculent, et en particulier de la conception de l'économie à laquelle adhèrent les institutions européennes.

On peut considérer la comptabilité nationale comme la description la plus objective possible, en termes de circuit économique, du fonctionnement d'une économie nationale. Cette approche inaugurée par des précurseurs illustres (Grégory King, Vauban, François Quesnay, John Maynard Keynes) entérine en principe le rôle de l'État-nation comme cadre de référence des activités économiques et des politiques économiques. Cependant, le SEC 2010 qui ambitionne de décrire ce qu'il ap-

pelle «

», montre bien combien la situation des économies nationales a évolué sous le poids croissant des interdépendances. Il montre aussi que le fait d'entériner cette évolution dans une vision comptable participe de cette même dynamique de mondialisation. Certes les ressources (facteurs et marchandises) sont objectivement plus mobiles et les interdépendances plus fortes. Mais désormais les « comptabilités nationales » enserrant des données « nationales » dans un cadre comptable universel.

Le SEC 2010 réserve dans la présentation de l'architecture générale, un chapitre à la mondialisation et avertit : «

». (Eurostat 2013, p.3). Les défis évoqués concernent les prix de transfert, les traitements à façon internationaux, les échanges commerciaux via internet, les usages internationaux de la propriété intellectuelle, les transferts de fonds, la gestion par les firmes transnationales via des entités artificielles, l'utilisation de véhicules de financement « off-shore », la réexportation de biens, les flux d'investissements directs internationaux. Ces pratiques démontrent que le cadre national n'est plus la référence pour un grand nombre d'activités économiques. Le SEC 2010 entérine ces changements en demandant aux États membres d'adopter de nouvelles normes comptables.

Le SEC 2010 fondé sur les concepts du SCN 2008 (système de comptabilité nationale des

* Université de Strasbourg (BETA)

Nations Unies) résulte d'un partenariat très étroit entre les institutions européennes et les grandes institutions économiques internationales qui ont défini les

(FMI, OCDE, Banque Mondiale, Nations Unies). Il a été publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) en juin 2013 et entre en vigueur à compter de septembre 2014. Il fait l'objet d'un règlement européen qui a force de loi et s'impose aux États membres. Ce faisant il procède du mouvement général de l'intégration économique des États par les normes et par les pratiques. La commission européenne a défini avec Eurostat, et en partenariat avec l'OCDE et les Nations Unies tout un programme de transmission de données par les États membres dans les mois et les années qui suivront. Il est précisé dans le Programme de transmission de données (2014) : «

» (Eurostat 2014, p.117).

Des changements plus importants que lors des précédents changements de base

Pour qui s'intéresse à la comptabilité nationale, il est clair qu'il s'agit d'une discipline évolutive qui se transforme avec l'économie elle-même. Les changements de système comptable décidés par les institutions internationales, européennes et nationales et les changements de base ont été nombreux depuis la fin de la guerre. La France est ainsi passée de la CNF (Comptabilité nationale française, en 1955) au système européen, le SECN (système élargi de comptabilité nationale, en 1976) puis au SEC 1995 (système européen des comptes, en 1999, lui-même cohérent avec le système de comptabilité nationale des Nations Unies : le SCN), puis en 2014 au SEC 2010, lui-même compatible avec le SCN 2008.

Les changements d'année de base plus nombreux encore, effectués ces dernières années, ont aussi été l'occasion de révisions plus ou moins importantes : comptabilisation des logiciels dans la formation brute de capital fixe (FBCF) et changement de nomenclatures d'activités et de produits pour la base 1995 ; nouveaux traitements dans l'évaluation des services d'intermédiation financière prestés par les banques (SIFIM) avec l'adoption de la base 2000 ; adoption d'une nouvelle nomenclature d'activités et de produits (, cohérente avec la nomenclature européenne NACE et la nomenclature internationale CITI) lors du passage à la base 2005. Tous ces

changements sont à la fois l'occasion de redéfinir ce que l'on mesure et quantifie et d'améliorer les méthodes pour y parvenir. Les instituts nationaux de statistiques (ici, l'INSEE) ont évoqué un « » accompagnant le changement de l'année de base en ajoutant que «

». En particulier le SEC 2010 entérine une définition élargie des actifs et de l'investissement. Les principaux changements sont les suivants :

- Le SEC 2010 comptabilise les sommes que les agents économiques consacrent à la R & D (recherche fondamentale, recherche appliquée et développement expérimental), jusqu'ici comptabilisées en consommation intermédiaire, en dépenses d'investissement (FBCF), « afin de mieux rendre compte du poids de plus en plus important des actifs tirés de la propriété intellectuelle dans l'économie d'aujourd'hui ». La valeur ajoutée (VA), provenant pour les 2/3 des sociétés non financières (SNF) et pour 1/3 des administrations publiques (APU), et donc le PIB, en sont rehaussés de 41, 5 milliards €, soit une augmentation de 2,1 % (en 2010).
- Les dépenses d'équipements militaires antérieurement traitées comme consommation intermédiaire des administrations publiques sont désormais comptabilisées en investissement (FBCF - générant de la consommation de capital fixe, à mesure qu'il se déprécie) servant à assurer un service continu de défense ou de dissuasion. L'investissement public est ainsi relevé de 6,7 milliards d'€ en 2010 et la dépense de consommation collective en est un peu affectée.
- Le périmètre des actifs fixes est étendu pour inclure également la production et l'acquisition de bases de données. Cette comptabilisation apparemment limitée pour l'instant aux sociétés non financières (SNF) rehausse le PIB de 1,2 milliard €.
- Corrélativement la nomenclature du compte de patrimoine est enrichie pour mieux prendre en compte le poids croissant des actifs immatériels faisant l'objet de la propriété intellectuelle.
- Le SEC 2010 comporte par rapport au SEC 1995 dix chapitres supplémentaires dans lesquels s'inscrivent l'essentiel des nouveaux développements, parmi lesquels les services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM), les services d'assurance et d'assurance sociale traités séparément des services financiers, les comptes du reste du monde, les comptes

des administrations publiques qui font l'objet d'innovations, les liens entre comptabilité d'entreprise et comptabilité nationale et les comptes satellites quasi-inexistants dans l'ancien système.

- Le SEC 2010 propose une description plus complète des activités financières et d'assurance désormais décrites séparément. Les SIFIM (évalués par la différence entre les intérêts payés par les emprunteurs et les intérêts versés aux déposants) font l'objet d'une attention particulière avec la généralisation des services d'intermédiation financière rendus désormais par les institutions financières non-résidentes aux résidents ou par des institutions financières ré-

cynisme mais qui reste à la surface de l'analyse. Si ces points ne sont pas anecdotiques, ils ne montrent pas l'ampleur du gouvernement par les chiffres qui s'est mis en place et continue de se déployer à travers les nouvelles normes comptables (Bardet 2014).

La présentation qu'en donnent conjointement la Commission européenne et Eurostat se veut totalement neutre et objective : il s'agit de décrire l'économie telle qu'elle est pour pouvoir, le cas échéant, mieux l'orienter. L'Union européenne, comme les gouvernements nationaux, les opérateurs et les analystes ont besoin «

» dit en avant-propos le directeur d'Eurostat, se réjouissant des progrès réalisés dans l'harmonisation de la méthodologie. Les transformations qui accompagnent ce changement de système semblent raisonnées, justifiées et ne montrent pas une révolution dans les comptes nationaux mais de subtiles évolutions.

De fait le SEC 2010 comporte un cadre central en apparence inchangé par rapport au cadre central du SEC 1995 : on y trouvera les mêmes secteurs institutionnels (5 plus le reste du monde), à peu près les mêmes typologies de branches (regroupant les unités de production, toujours dénommées :

), les mêmes familles d'opérations (sur biens et services, de répartition et financières), les mêmes comptes économiques intégrés et la même séquence de comptes (moins lisible cependant pour les non-spécialistes), presque les mêmes tableaux de synthèse et peu d'agrégats nouveaux. Le déroulé de la présentation du nouveau système est semblable à l'ancien dans sa logique générale.

La véritable nouveauté se situe dans l'allongement et la complexification des nomenclatures, par la prise en compte de nouvelles subdivisions des unités institutionnelles et de nouvelles opérations. Aux subdivisions usuelles sont venues s'ajouter des catégories d'unités institutionnelles « distinctes » qui traduisent la diversité des stratégies de localisation des firmes de plus en plus transnationales : « les sièges sociaux et sociétés holding », « groupes de sociétés », « entités à vocation spéciale », « institutions financières captives », « filiales artificielles » [«

(Eurostat 2013, p.32)

Comptabilité nationale et démocratie

Sous un abord très rationnel et presque convivial, le SEC 2010 engage des choix sociétaux qui mettent en exergue certains aspects de la vie économique et en dissimulent d'autres. Le SEC 2010 constitue d'un certain point de vue une avancée méthodologique incontestable, mais d'un autre point de vue, on peut craindre qu'il ne représente un recul pour la démocratie. En particulier les débats politiques préalables au perfectionnement du SEC et aux conventionnements sur la base desquels ont été définis ce qu'il fallait mesurer et comment il fallait le mesurer (estimation), ont été totalement occultés. Les choix ont été effectués par des experts privés ou publics en dehors de tout débat démocratique.

Certains aspects de l'activité économique seront désormais plus visibles, mais d'autres moins (notamment les choix préalables qui ne comportent pas que des aspects techniques). Le nouveau SEC entérine comme relevant de la marche normale du monde le poids croissant de la financiarisation et de la marchandisation, la subordination du secteur public au secteur privé.

Un autre aspect préoccupant concerne l'usage futur des données. Bien qu'Eurostat fournisse à la demande, et le plus souvent gratuitement, une batterie très complète de données d'informations et d'indicateurs assortie d'une offre de service très attrayante (composition de tableaux et de graphiques à la carte, animations, possibilités de téléchargements, etc.), la complexité du SEC 2010 place la nouvelle comptabilité nationale hors de portée de l'honnête homme. Même si la séquence complète des comptes intégrés est prévue pour tous les secteurs institutionnels ainsi que les comptes financiers et de patrimoine, on peut craindre que l'alourdissement et la complexification associée à l'apparition de nouvelles opérations (notamment financières) et de nouveaux actifs, ne conduise à une présentation des résultats de plus en plus spécialisée, s'adressant aux seuls experts.

Par exemple, une présentation séparée des comptes des secteurs institutionnels peut conduire à la disparition de certains tableaux usuels de synthèse tels le TEE (tableau économique d'ensemble) ou le TOF (l'ancien Tableau des opérations financières). Ces tableaux étaient certes moins complexes. Mais ils permettaient d'apprécier d'un coup d'œil l'économie dans son ensemble et le poids économique relatif des secteurs institutionnels (ménages, sociétés non financières, administrations publiques, etc.) pour une centaine d'opérations seulement. Il n'est plus concevable en 2014 de donner en un seul tableau

»]

en partie double, une présentation synthétique d'une économie nationale désormais mondialisée.

Dans ce contexte, la comptabilité devient encore davantage une affaire d'experts échappant à l'attention des citoyens. Elle contribue au renforcement de l'intégration économique européenne par les normes. Elle est incontestablement un rouage de « » et du « ».

Bibliographie

Bardet, Fabrice (2014),

Les belles lettres.

Eurostat (2013),

, SEC 2010, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Eurostat (2014), "Système européen de comptes 2010, programme de transmission des données", Eurostat, Commission européenne.

INSEE (2014a), Le niveau du PIB est révisé de +3,2 % en base 2010. <http://www.insee.fr/fr/indicateurs/...>

INSEE (2014b), Les comptes nationaux passent en base 2010 (note de base complète).

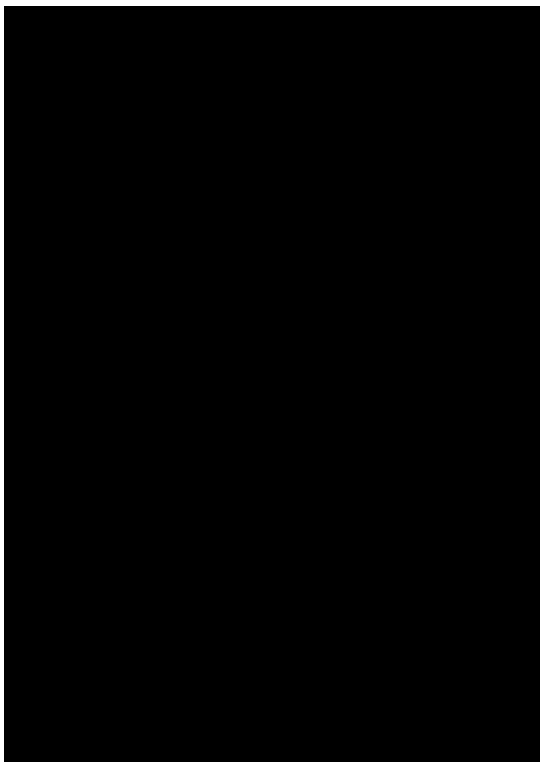
<http://www.insee.fr/fr/indicateurs/...>

INSEE (2014c), Les comptes de la Nation en 2013, Insee Première n° 1499. <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip...>

Piriou, Jean-Paul, et Jacques Bournay (2012), , seizième édition (conforme à la base 2005 / données 2011), La Découverte.

La seconde édition du livre collectif intitulé « Les politiques économiques européennes », sous la direction de Gilbert Koenig et Michel Dévoluy, 444 pages, est disponible en librairie en janvier 2015. Le texte ci-dessous reprend la quatrième de couverture.

Ce livre couvre tous les champs de la politique économique européenne (budget, monnaie, emploi, agriculture, industrie, élargissement, coopération internationale, etc.). Pour chaque politique, il décrit ses fondements, ses résultats, ses problèmes et ses perspectives.



Ouvrage de référence complet et accessible à un large public, il concerne aussi bien les étudiants que les citoyens soucieux de comprendre vraiment des politiques qui, plus que jamais, se trouvent au cœur des plus vifs débats.

Cette nouvelle édition est très largement refondue pour tenir compte des bouleversements institutionnels et politiques survenus après l'échec du projet de Constitution européenne (2005) et depuis la crise financière de 2008.

Les auteurs sont des enseignants-chercheurs de l'université de Strasbourg. Ils sont membres de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE) qui est rattaché au Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA). L'ouvrage est dirigé par Michel Dévoluy et Gilbert Koenig, tous deux professeurs émérites à l'université de Strasbourg.

Couverture : © John Foxx/Getty Images
Éditions Points, 25 bd Romain-Rolland, Paris 14. ISBN 978.2.7578.5041.1/Imp. en France
01.15 - 10,50€

<http://opee.unistra.fr>

Numéro ISSN. 1298-1184

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

