

# Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 4

Été 2001

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

## Éditorial de Michel Dévoluy et Moïse Sidiropoulos

Après deux ans et demi d'UEM, force est de constater que la construction européenne appelle des réponses inédites en matière de politique

### Sommaire

- **Le discours de Monsieur Noyer** 3
- **Les Grandes Orientations des Politiques Économiques**  
Michel Dévoluy 4
- **La stratégie européenne pour l'emploi et les marchés du travail**  
Guy Tchibozo 7
- La gouvernance économique en Europe**
- 1. **Vers une politique commune de l'emploi dans l'Union Européenne**  
Guy Tchibozo 11
- 2. **L'Irlande confrontée aux lacunes du policy-mix européen**  
Francis Kern et Valérie Malnati 14
- 3. **L'intégration des marchés bancaires en Europe : quel impact ?**  
Laurent Weill 17
- 4. **Pour une nouvelle procédure de vote à la BCE**  
Michel Dévoluy 20
- 5. **Vers une approche territoriale de la régulation économique en Europe**  
René Kahn 22
- **Les événements marquants**  
Gérard Lang 26
- **Bibliographie et sites Internet** 28

économique. On retrouve ici un des versants de la question générale de la gouvernance européenne, que le sommet de Nice n'a pas pu résoudre de façon nette. Pour avancer, il faut commencer par admettre que nous sommes encore dans une phase de tâtonnement. La politique économique et monétaire pour l'Union européenne dessinée dans les traités est en réalité une construction inachevée. Il y a d'un côté la politique monétaire unique parfaitement codifiée menée par la BCE et, de l'autre côté, la mise en place de procédures de coordination, plus ou moins contraignantes, à travers les GOPE (Grandes Orientations des Politiques Économiques), les LDE (Lignes directrices pour l'Emploi) et le pacte de stabilité et de croissance. Avant l'instauration de l'UEM, nous étions habitués à raisonner dans le cadre d'économies nationales interdépendantes où les politiques économiques étaient exercées par des entités politiques uniques. Dans chaque pays la distribution des pouvoirs entre le centre et la périphérie (État et régions) faisait l'objet d'une longue

pratique. Aujourd'hui de nouveaux problèmes sont posés. La notion traditionnelle de policy-mix doit être revisitée. La preuve : on parle

désormais d'un *dialogue macro-économique* pour l'UEM. Les politiques régionales ont tendance à vouloir occuper l'espace laissé par le flou décisionnel qui découle des difficultés d'application du principe de subsidiarité. Ajoutons, mais ceci n'est pas propre à l'Europe, que les frontières sécurisantes entre les politiques dites conjoncturelles et structurelles sont elles aussi malmenées. Face à tous ces mouvements, les économistes et les décideurs publics sont interpellés.

L'Opee souhaite naturellement contribuer au débat sur la gouvernance économique européenne. A côté des rubriques traditionnelles, la majorité des articles de ce numéro portent sur ce thème. Les conférences que nous avons organisées ont également stimulé nos réflexions. Citons les trois principales. « Quelle Europe après la Présidence française ? » avec les deux députés européens M. François Bayrou et M. Daniel Cohn-Bendit ; « Questions actuelles de politique monétaire » par le Vice-président de la BCE M Christian Noyer ; « L'Union européenne face à la mondialisation » du député européen M. Mihail Papayannakis.

Les lecteurs du Bulletin de l'Opee savent que nous avons l'ambition d'ouvrir le monde académique sur l'extérieur. Les articles de ce numéro s'inscrivent pleinement dans cette démarche.

## Le discours de Monsieur Noyer

**Le 6 Février dernier, Monsieur Christian Noyer, Vice-Président de la BCE a fait une conférence sur les questions d'actualité en politique monétaire, à l'invitation de l'OPEE. Dans son discours<sup>1</sup>, Monsieur Noyer a insisté sur 3 points :**

- **la stratégie des deux piliers**
- **les changements structurels auxquels est confrontée la politique monétaire : changements sur les marchés des capitaux, accroissement de la concurrence et impact des NTIC**
- **la situation économique et monétaire de la zone euro.**

*Nous publions la conclusion de son intervention.*

Globalement, on peut à juste titre dire que les deux premières années d'existence de l'euro ont été un succès. Au début de l'Union monétaire, l'environnement économique dans la zone euro demeurait marqué par les crises asiatiques et russes et entachait de fortes incertitudes la croissance économique mondiale. À l'heure qu'il est, la situation économique de la zone euro est beaucoup plus favorable, même si les incertitudes liées à l'environnement extérieur se sont renforcées ces derniers temps. La hausse des prix à la consommation dépasse actuellement 2 %, mais la cause principale en sont les effets directs résultant du choc pétrolier extérieur contre lesquels la politique monétaire est impuissante. C'est un signe très positif pour la crédibilité de la BCE que, dans ces circonstances, les anticipations d'inflation demeurent contenues comme en rendent compte, par exemple, les indicateurs des marchés des capitaux et les données d'enquête. Cela montre que primauté accordée à la stabilité par la BCE est bien comprise par les marchés et le public.

Je suis également optimiste en ce qui concerne le futur. Le maintien de la stabilité des prix à moyen terme fournira une importante contribution à la réalisation d'une croissance durable et au bien-être économique de la population de la zone euro. Si les autres domaines de la politique jouent également leur rôle, nous avons toutes les raisons d'être confiants quant à l'avenir de la zone euro.

Enfin, je souhaiterais attirer votre attention sur un défi particulier qu'il conviendra de relever cette année ou, pour être plus précis, à la fin de l'année : il s'agit de l'introduction des billets et des pièces en euros, et le basculement général à l'euro comme unité de compte. En ce qui concerne l'Eurosystème, notre responsabilité concerne l'achèvement de l'impression des quelque 14,5 milliards de billets (pour une valeur de 650 milliards d'euros) et la mise en circulation des billets et des pièces. Pour cela, nous avons programmé une campagne d'information qui a pour objet de familiariser les populations à l'intérieur et à l'extérieur de la zone euro avec la nouvelle monnaie. A partir du 1<sup>er</sup> septembre 2001, nous débiterons la préalimentation des établissements de crédit, et ces derniers assureront la préalimentation subsidiaire des groupes professionnels (détaillants, transporteurs de fonds, exploitants d'accepteurs de billets et de pièces). À compter de la seconde quinzaine de décembre 2001, dans plusieurs États membres, le public recevra des sachets premiers euros contenant une série de pièces en euros, et cela pour faciliter les premiers achats en 2002. Je suis convaincu que l'introduction physique de l'euro constituera une étape décisive dans la voie de l'intégration de la zone euro et contribuera à accroître l'acceptation de l'euro par la population de la zone euro et des pays extérieurs.

---

<sup>1</sup> Discours publié sur le site de la Banque Centrale Européenne : <http://www.ecb.int/key/01/sp010206fr.htm>

---

## Les Grandes Orientations des Politiques Économiques

Michel Dévoluy

**Les GOPE (Grandes orientations des politiques économiques) représentent le principal vecteur de la coordination des politiques économiques dans l'Union Européenne. Elles fixent des priorités dans les réponses aux défis communs et s'inscrivent de plus en plus dans une perspective de moyen et long terme. La mise en place récente d'un dialogue macro-économique témoigne d'un besoin de gouvernance économique en Europe. Mais sa nature confidentielle en fixe les limites.**

Les GOPE prennent la forme d'une recommandation du Conseil rendue officiellement, chaque année, au début du mois de juillet. Elles résultent d'une procédure précise entamée par une recommandation de la Commission, début mars, et au cours de laquelle le Conseil européen, dans sa réunion de printemps, débat des conclusions qui seront finalement proposées en juillet. C'est également au printemps que la Commission adopte le rapport d'évaluation de la mise en œuvre des GOPE de l'année précédente. Notons qu'un processus nouveau, le dialogue macro-économique, vient désormais compléter la panoplie de la coordination, dont les GOPE représentent le point d'ancrage.

### **Les GOPE dans le dialogue macro-économique**

Les GOPE constituent la clé de voûte de la stratégie de coordination des politiques économiques instaurée par le traité de Maastricht. La mise en place de l'euro, l'interdépendance croissante des économies de l'UEM et le problème récurrent du chômage obligent à renforcer cette coordination. Le *dialogue macro-économique* initié au sommet de Cologne de juin 1999 va dans ce sens. Il propose un processus (on parle du processus de Cologne) qui améliore les échanges d'informations et d'idées et favorise l'instauration d'un climat de confiance entre les décideurs. Ce dialogue ne doit pas être confondu avec l'Eurogroupe (qui est composé des ministres du Conseil Ecofin des pays appartenant à la zone euro). Le dialogue se déroule dans un cadre plus large, sans pour autant modifier les organes existants. Concrètement, il prend la forme de deux

réunions techniques qui préparent les deux réunions annuelles de nature politique.

Les réunions techniques s'effectuent dans un groupe de travail avec des représentants du Comité de politique économique, du Comité de l'emploi et du marché du travail, de la BCE et de la Commission. Les réunions politiques comprennent des représentants du Conseil Ecofin, du Conseil Travail et Affaires Sociales, de la BCE, de la Commission et des partenaires sociaux. Chaque année, une réunion au niveau politique doit avoir lieu avant l'adoption des GOPE, l'autre réunion politique se tient avant l'adoption des «Lignes directrices pour l'emploi» (LDE). Le dialogue macro-économique se greffe par conséquent sur les deux grands rendez-vous de la coordination économique européenne. Il est encore très difficile d'apprécier le rôle et l'impact de ce dialogue. En effet, il vient tout juste de commencer son régime de croisière, mais surtout il est, par nature, confidentiel. Au total, sa présence et sa forme témoignent à la fois de la nécessité d'améliorer l'interaction entre les diverses branches de la politique économique et les insuffisances d'une gouvernance économique européenne.

### **La mise en œuvre des GOPE 2000**

La Commission a adopté le 7 mars 2001 le rapport représentant une évaluation d'ensemble de la mise en œuvre des GOPE pour 2000. Nous retiendrons quelques observations.

Il est indiqué que le dosage macro-économique a été exempt de tensions. Cette formule signifie à la fois l'approbation de la politique de hausse des taux de la BCE au cours de 2000 pour préserver la stabilité des prix et la reconnaissance d'une amélioration des positions budgétaires des États membres.

---

Néanmoins, précise le rapport, les soldes budgétaires sous-jacents (qui ne tiennent pas compte notamment de l'accroissement exceptionnel des recettes liées à la forte croissance et aux licences UMTS) sont encore trop élevés.

La Commission note une amélioration dans la libéralisation sur les marchés des produits et des services ainsi que des progrès dans la coordination des surveillances nationales sur les marchés des capitaux.

L'Europe poursuit sa transition indispensable vers une société fondée sur le savoir. Cela se traduit notamment par des efforts d'éducation et de formation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Pour ce qui concerne les réformes structurelles sur le marché du travail, la plupart des pays membres ont porté une plus grande attention à l'apprentissage tout au long de la vie et au faible taux d'emploi des femmes.

Ces préoccupations se retrouvent dans les nouvelles propositions pour 2001.

### **Les GOPE pour 2001**

Les GOPE 2001, dont les lignes de force ont été validées par le Conseil européen de Stockholm des 23 et 24 mars 2001, s'inscrivent dans le prolongement et l'application des principes énoncés au Conseil européen de Lisbonne de mars 2000. Stockholm reprend la formule de Lisbonne : il faut « moderniser le modèle européen et atteindre l'objectif stratégique pour la décennie à venir pour l'Union ... à savoir devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. »

L'affirmation de cet enjeu démontre que la vocation principale des GOPE n'est pas de coordonner des politiques conjoncturelles mais de se placer dans une perspective de moyen et long terme.

Comme chaque année, les GOPE 2001 présentent les orientations générales qui sont ensuite déclinées par pays membres. Nous ne traiterons ici que des aspects généraux. Les GOPE 2001 commencent par un état des lieux dans lequel il est pris acte d'une situation relativement plus favorable de l'économie européenne par

rapport à l'économie mondiale, et notamment américaine. Les GOPE 74 présentent ensuite, plus en détail, les grands défis et huit grandes recommandations.

### **Les grands défis de court, moyen et long terme**

Dans le court terme, il faut préserver la croissance et les créations d'emplois en respectant le principe de l'équilibre budgétaire et la sagesse des prix et des salaires. Il est ici entendu que la politique monétaire unique ne peut pas être taillée pour les besoins d'un seul pays et que chacun des États doit se sentir responsable de l'ensemble.

Pour le moyen terme, il s'agit de consolider les bases de la croissance future et d'améliorer le taux d'activité de la population en âge de travailler. Ces objectifs impliquent des investissements en capital humain et physique, un meilleur fonctionnement des marchés, la valorisation de la recherche et de l'initiative. L'amélioration du taux d'emploi devrait concerner surtout les plus âgés et les femmes. Notons qu'un meilleur taux d'emploi favorise l'inclusion sociale. Une Europe forte et qui parle d'une seule voix dans une économie mondialisée est également un défi pour le moyen terme.

Le principal défi pour le long terme est le vieillissement de la population. Les réponses iront dans deux directions : la recherche d'un bon équilibre entre répartition et capitalisation dans les systèmes des retraites ; des augmentations de la productivité du travail et du taux d'emploi.

### **Les huit grandes recommandations**

#### **1. Des politiques macro-économiques axées vers la croissance et la stabilité**

L'enjeu est de rester pour 2001-2002 en dessus de la croissance potentielle. Pour le moyen terme, le Pacte de stabilité et de croissance reste une règle impérative. Les évolutions salariales devront refléter les conditions nationales tout en respectant l'objectif de stabilité des prix.

#### **2. Augmenter la qualité et la viabilité des finances publiques**

Soutenir l'économie de la connaissance et favoriser la cohésion sociale est un gage de la qualité des finances publiques. La maîtrise du régime des retraites sera déterminante pour leur viabilité.

### **3. Dynamiser les marchés du travail**

Les problèmes sont différents selon les pays d'où une grande variété de recommandations :

augmenter le taux d'emploi des femmes et des personnes âgées ; réduire les charges sur les bas salaires ; diminuer les obstacles à la mobilité du travail ; favoriser la formation permanente ; réinsérer les chômeurs de longue durée ; favoriser une organisation plus flexible du travail ; poursuivre la diminution des écarts de salaire entre hommes et femmes.

### **4. Assurer l'efficacité des marchés et des services financiers**

Il s'agit ici de poursuivre les réformes structurelles en vue d'un marché intérieur parfaitement concurrentiel.

### **5. Promouvoir l'efficacité et l'intégration des marchés et des services financiers**

Ceci appelle des réglementations plus homogènes dans l'UE.

### **6. Encourager l'esprit d'entreprise**

Cet objectif passe par un meilleur accès aux financements pour les PME et par la création d'un environnement favorable au développement des entreprises.

### **7. Favoriser l'économie de la connaissance**

Cette politique se décline à partir de trois bases : stimuler la R&D et l'innovation, promouvoir l'accès aux NTIC et accroître l'éducation et l'apprentissage dans le public comme dans le privé.

### **8. Améliorer la durabilité environnementale**

Le Conseil européen de Stockholm a demandé d'introduire cette recommandation dans les GOPE. Au delà de l'aspect purement économique, il s'agit ici de prendre en compte la qualité de la vie et le bien être des générations présentes et futures. Quatre axes sont proposés :

- l'utilisation d'instruments directement fondés sur une économie de marché comme les droits d'usage et les permis d'émission négociables ;
- la réduction des aides aux secteurs qui polluent ;
- des mécanismes économiques incitatifs pour réduire l'effet de serre ;
- la recherche d'un cadre approprié pour la fiscalité sur l'énergie au niveau européen.

Trois observations résument les GOPE 2001.

1. La coordination s'inscrit de plus en plus dans une perspective de moyen et long terme en s'appuyant sur le « dialogue macro-économique » initié au Sommet de Cologne ;
2. Le rappel de l'efficacité des mécanismes de marché et de la vertu budgétaire est récurrent ;
3. Les thèmes de l'économie de la connaissance, du vieillissement, de l'environnement et de la cohésion sociale prennent une place croissante.

## La stratégie européenne pour l'emploi et les indicateurs du marché du travail

Guy Tchibozo

**La question des indicateurs est essentielle pour évaluer les performances effectivement réalisées par les États membres dans l'application de la Stratégie européenne pour l'emploi. La Direction Générale Emploi a donc organisé en octobre dernier<sup>1</sup>, avec la participation d'économistes académiques, de responsables politiques, d'experts et de fonctionnaires de la Commission, un séminaire de travail consacré à l'identification et à l'évaluation des indicateurs du marché du travail et des politiques d'emploi.**

Quatre principaux domaines de préoccupation de la Stratégie européenne pour l'emploi ont fait l'objet, au cours de cette réflexion, d'une mise à plat claire des concepts et indicateurs disponibles : l'incitation au travail, l'offre de travail mobilisable, la formation tout au long de la vie, et la santé – sécurité au travail. Sur les autres points, des progrès restent à faire.

### **Incitation au travail et offre de travail mobilisable**

La question des incitations est centrale. Dans une perspective de comparaison avec les performances des États-Unis et dans un contexte de difficultés de recrutement affectant l'ensemble des marchés du travail de l'Union européenne, il importe de savoir si l'organisation du marché du travail incite plutôt ou non la population d'âge actif au travail. Plusieurs indicateurs permettent de mesurer les incitations au travail à l'œuvre sur le marché.

L'indicateur le plus courant est le *taux de remplacement*, c'est-à-dire le rapport entre l'indemnité de chômage et le salaire qu'elle remplace. L'incitation du chômeur à accepter un emploi est alors considérée comme d'autant plus faible que le taux de remplacement est élevé.

Plus rarement utilisé est l'*indicateur d'exigence de disponibilité* (*indicator of availability rules*), qui mesure le caractère plus ou moins rigoureux des exigences de disponibilité vis-à-vis des demandeurs

d'emplois. L'indicateur de disponibilité tient compte non seulement du contenu de l'exigence réglementaire, mais aussi de la pratique effective du service public de l'emploi en matière d'exemptions et de sanctions. Une enquête du ministère des Finances du Danemark en 1997 a ainsi pu classer différents pays de l'OCDE, des plus stricts en matière de disponibilité (Suède et Pays-Bas) au plus laxiste (Irlande). L'incitation au travail est évidemment supposée augmenter avec l'exigence vis-à-vis de la disponibilité.

L'*indicateur d'éligibilité* est également peu utilisé. Calculé en fonction du nombre de mois d'occupation préalable nécessaires pour être éligible au système d'indemnisation, il suggère que le caractère plus restrictif de l'accès incite à l'offre de travail. Dans l'enquête danoise de 1997, le Portugal apparaît ainsi comme le pays le plus exigeant du point de vue l'éligibilité, et la Norvège comme le plus laxiste.

La question des incitations conduit évidemment à s'interroger sur l'offre de travail mobilisable. Or sur ce point, si les concepts ont pu être clarifiés, la mesure apparaît malaisée.

Le *sous-emploi*, tout d'abord, se définit comme l'écart entre durée légale du travail et durée du travail à temps partiel subi. Avec le *chômage*, le sous-emploi est une composante de l'*offre de travail inutilisée*. Mais celle-ci ne suffit pas à définir l'offre de travail mobilisable. Il faut y ajouter la *réserve de travail*. La réserve de travail se compose des

---

<sup>1</sup> Workshop on "Concepts and Measurement of European Labour Markets Flexibility/Adaptability Indices", Brussels, 26-27 October 2000.

inactifs d'âge actif qui, bien que n'étant pas à la recherche d'un emploi, sont disponibles pour en occuper un et disposés à entrer sur le marché du travail si la conjoncture de l'emploi s'améliore. En font partie, par exemple, les chômeurs découragés, c'est-à-dire des personnes précédemment actives et au chômage qui, faute de trouver un emploi, ont fini par cesser d'en rechercher. En font également partie des inactifs d'âge actifs temporairement engagés dans des activités de formation professionnelle.

Les concepts sont donc clairs. Mais la difficulté provient de ce que, en l'absence de condition de comportement, il paraît difficile de vérifier la *disponibilité* et la *disposition à entrer sur le marché* des agents susceptibles de composer la réserve de travail. Il est donc difficile de mesurer celle-ci autrement qu'en l'assimilant abusivement à la population inactive d'âge actif.

La finalité des incitations est voisine de celle de la formation tout au long de la vie.

### La formation tout au long de la vie

La formation tout au long de la vie (*lifelong learning*) se définit comme l'ensemble des activités visant, tout au long de l'existence, à acquérir des connaissances, qualifications et compétences, dans un cadre formel ou informel. Elle englobe – sans s'y limiter – la formation continue des salariés dans le cadre de leur emploi (*continuing training in the workplace*). Plus précisément, la formation tout au long de la vie comprend trois composantes. La première est l'*éducation formelle (formal education)*, qui s'effectue dans des institutions d'éducation et de formation conduisant à des diplômes et titres reconnus. La deuxième composante est l'*apprentissage non-formel (non-formal learning)*, qui s'effectue dans l'entreprise, en dehors des institutions éducatives, et qui ne conduit pas à une certification formelle. La troisième composante est l'*apprentissage informel (informal learning)*, qui s'effectue en dehors de l'éducation formelle et de l'apprentissage non formel, par exemple dans le cadre familial ou par autodidaxie.

La politique européenne d'encouragement à la formation tout au long de la vie vise

un double objectif social et économique. Sur le plan social, il s'agit de favoriser l'épanouissement personnel, l'exercice de la pleine citoyenneté, et la cohésion sociale. Sur le plan économique, l'objectif est d'ajuster l'employabilité de la main d'œuvre en fonction de l'évolution technologique de façon à augmenter l'offre de travail mobilisable et, plus généralement, le capital humain, la polyvalence, l'adaptabilité, la productivité et la compétitivité. L'ensemble de ces objectifs sont synthétisés dans les Lignes directrices pour l'emploi. Les indicateurs proposés sont donc définis de façon à permettre la mesure des performances par rapport aux objectifs posés par les LDE.

Trois principales catégories d'indicateurs sont proposées.

La première regroupe les indicateurs **d'accessibilité** à la formation tout au long de la vie, définis par la proportion de bacheliers<sup>2</sup> au sein de la population considérée : hommes et/ou femmes de 25-34 ans, 35-44 ans ou 45-64 ans. Dans cette approche, la proportion de bacheliers représente le niveau initial d'éducation de la population considérée. Or le niveau initial d'éducation est crucial car il est supposé influencer positivement la participation ultérieure des agents à la formation tout au long de la vie.

L'information fournie par les indicateurs d'accessibilité peut être complétée par la *proportion de jeunes de bas niveau scolaire*, définie par le pourcentage des personnes de 18-24 ans n'ayant ni dépassé le niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire ni suivi d'études ou de formation par la suite.

La deuxième catégorie concerne les indicateurs de **participation** à la formation tout au long de la vie, définis par la proportion de personnes en formation (quelle que soit la forme de celle-ci) au sein de la population considérée : hommes et/ou femmes de 25-34 ans, 35-44 ans ou 45-64 ans, actifs ou non.

Enfin, la troisième catégorie porte sur les indicateurs **d'intensité** de la formation tout au long de la vie, destinés à rendre compte de la durée des formations suivies. Ces indicateurs sont définis comme la durée moyenne de formation par personne pour la population

---

<sup>2</sup> "population having achieved upper secondary educational attainment".



considérée, et doivent permettre de pondérer les indicateurs de participation.

### **Santé et sécurité au travail**

Les travaux relatifs à la santé et à la sécurité au travail s'inscrivent eux aussi dans la perspective d'une économie des ressources en travail. Ils ont également permis de faire le point sur une large gamme d'indicateurs élaborés au sein de l'Organisation internationale du travail, d'Eurostat, de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, et dans le cadre des institutions spécialisées nationales.

Dans le cadre de l'Organisation internationale du travail, quatre principaux indicateurs ont été retenus par la 16<sup>ème</sup> Conférence internationale des statisticiens du travail (1998) : le taux de *fréquence* des accidents professionnels (nombre de victimes rapporté au nombre total d'heures travaillées) ; le taux d'*incidence* (nombre de victimes rapporté à l'effectif des travailleurs) ; le taux de *gravité* (nombre de jours d'incapacité temporaire rapporté au nombre total d'heures travaillées) ; et le nombre moyen de jours de travail perdus par accident professionnel.

Dans le cadre de l'Union européenne, Eurostat établit, en plus de statistiques du même type relatives aux accidents de trajet (*commuting accidents*) et du travail depuis 1993 (*European Statistics on Accidents at Work*), des statistiques relatives aux maladies professionnelles depuis 2001 (*European Occupational Diseases Statistics*) : nombre de malades, taux d'incidence et taux de gravité.

L'enquête quadriennale de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail vise un objectif complémentaire. Effectuée pour la première fois en 1991, elle permet de mettre en évidence les risques professionnels non pris en compte par les statistiques des accidents et maladies professionnelles : exposition au stress physique (bruit, températures, vibrations, radiations...), exposition aux nuisances (poussière...), aux substances dangereuses, aux risques de chute, au mal de dos, etc. L'enquête établit les effectifs et

proportions de personnes exposées aux différents risques.

Ces différents indicateurs sont complétés par ceux calculés dans chaque pays par les institutions spécialisées : sécurité sociale, assurances privées, inspection du travail. Des enquêtes nationales sont également parfois effectuées, en France (Enquête Conditions de travail du ministère de l'Emploi), au Royaume-Uni et en Suède, notamment.

Pour l'essentiel, les statistiques calculées sur la base de ces indicateurs sont actualisées chaque année. Cependant, le champ d'application en est généralement restreint : tous les secteurs d'activité ne sont pas systématiquement couverts.

Concernant d'autres champs de préoccupation de la Stratégie européenne pour l'emploi, en revanche, les indicateurs pertinents restent à définir. C'est le cas pour le recours aux nouvelles technologies et la protection de l'emploi.

### **L'aptitude à tirer parti des nouvelles technologies**

La réflexion porte plutôt ici sur le comportement de demande de travail. L'objectif, régulièrement réaffirmé dans les Lignes directrices pour l'emploi, est d'encourager l'innovation et, par suite, la productivité, la compétitivité et l'emploi. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) occupent dans cette problématique une place centrale. Mais, comme le montrent les analyses sur le paradoxe de la productivité (*productivity paradox*), l'investissement dans les nouvelles technologies est inopérant s'il ne s'accompagne de changements organisationnels dans la production et le management. Une bonne mesure de l'aptitude à tirer le meilleur parti des nouvelles technologies devrait donc être basée sur l'observation des entreprises qui ont recours aux nouvelles technologies et accompagnent ce recours d'une adaptation organisationnelle. Cependant il n'existe pas encore d'observation systématique de ce type. En attendant, quelques tendances effectivement observables pourraient servir d'approximations acceptables, par exemple l'ampleur du recours à des pratiques nouvelles comme le télétravail, ou l'effort de formation interne aux NTIC dans les entreprises.

### **La mesure de la protection de l'emploi**

Le constat est similaire en ce qui concerne la mesure de la protection de l'emploi. La protection de l'emploi est traditionnellement considérée comme un important facteur explicatif de l'écart entre Europe et États-Unis en matière de performances d'emploi. Dans ce domaine, l'évolution récente des réglementations nationales, la multiplication des formes d'emploi flexible et la diversification des formes de protection de l'emploi obligent à renouveler les outils de mesure. D'une part, en effet, une caractéristique notable de l'évolution de la réglementation de l'emploi dans les pays de l'Union européenne au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a consisté à réduire le niveau global de protection de l'emploi non pas en déréglementant l'emploi de référence à durée indéterminée, mais en y juxtaposant des formes

d'emploi précaire, moins protégé. D'autre part, la protection de l'emploi ne se limite plus, comme dans les années soixante-dix, à la réglementation du licenciement : elle englobe désormais aussi bien l'encadrement de la négociation collective (par exemple l'obligation de négociation collective annuelle des salaires) que l'indemnisation du chômage. Les indicateurs devraient tenir compte de ces évolutions et de l'application effective administrative et judiciaire des réglementations, et non pas seulement du contenu formel de celles-ci. Or force est de constater que les indicateurs disponibles, par exemple le nombre de mois de préavis de licenciement, généralement basés sur la réglementation formelle de l'emploi de référence, ne sont pas de nature à satisfaire à ces exigences. Des indicateurs pertinents doivent donc être élaborés. Ce qui, du reste, ouvre aux chercheurs de larges perspectives d'investigation...

## Vers une politique commune de l'emploi dans l'Union Européenne ?

Guy Tchibozo

**Lancée il y a quatre ans dans le scepticisme général, la Stratégie européenne pour l'emploi s'appuie sur un dispositif qui apparaît aujourd'hui comme un véritable succès. L'institution mise en place fonctionne régulièrement, impulse un réel dynamisme, et contribue à créer ce qui pourrait devenir une véritable politique commune de l'emploi.**

À son lancement en 1997, la politique communautaire de l'emploi ne paraît pas promise à un grand avenir. Exigée par le nouveau Premier ministre socialiste français, elle apparaît plutôt comme une concession politique de l'Union à un partenaire soucieux de s'affirmer sur la scène communautaire. En outre, l'intervention en matière d'emploi ne correspond pas à une tradition communautaire et représente plutôt une rupture avec le libéralisme sourcilleux affiché de longue date, notamment en matière de concurrence, d'aides à l'industrie et de concentrations d'entreprises. L'emploi ne fait pas non plus partie – contrairement par exemple à la construction monétaire ou à l'élargissement – des préoccupations historiques solidement ancrées dans la tradition des politiques communautaires. L'affirmation du principe d'intervention communautaire en matière d'emploi en 1997 semble donc destinée à se diluer au cours du temps, suivant le même sort éphémère que la même intention déjà exprimée en 1993 dans les Grandes orientations de politique économique.

Or, quatre ans plus tard – soit au terme de la même durée d'expérimentation que pour le suivi de l'emploi dans les GOPE – force est de constater qu'au lieu de l'enlisement, un dispositif structuré et dynamique de mise en œuvre a été mis en place.

### **Un dispositif institutionnel structuré et dynamique**

Le dispositif de mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi fonctionne régulièrement. Depuis 1998, les Lignes directrices sont énoncées chaque année, les plans nationaux

annuels établis, et les rapports nationaux sur la mise en œuvre déposés chaque été. La Commission établit régulièrement son rapport conjoint, formule des recommandations aux États membres, l'ensemble de l'évaluation contribuant à l'ajustement des Lignes directrices et des Plans nationaux pour l'année suivante.

Tout au long de ces quatre années, l'ensemble de la procédure s'est constamment affiné, par exemple par l'introduction successive du rapport conjoint et des recommandations aux États, et, notamment, avec l'actualisation des structures institutionnelles. Des institutions appropriées ont été créées ou adaptées avec pour effet de fonder l'intervention communautaire sur la base d'une large concertation associant politiques, fonctionnaires de la Commission, experts et partenaires sociaux. C'est ainsi que le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont été plus étroitement associés à la préparation de la Stratégie européenne pour l'emploi. Parallèlement, dès 1997, le Comité de l'emploi et du marché du travail, composé d'experts nationaux, a été créé afin d'assister le Conseil des ministres dans l'élaboration des Lignes directrices pour l'emploi. Le Comité permanent de l'emploi, qui existait lui depuis 1970, a été réformé en 1999 afin de mieux associer les partenaires sociaux à la préparation de la stratégie européenne. L'intervention de l'Observatoire européen de l'emploi a également été renforcée, notamment par la création en 1997 du réseau Resnet de recherche en sciences sociales sur l'emploi, et dans le cadre des études du Sysdem<sup>3</sup> sur les politiques de l'emploi et du marché du travail. Cette ouverture tous azimuts a permis

---

<sup>3</sup> System of documentation, evaluation and monitoring of employment policies.

à la Stratégie européenne pour l'emploi de rester remarquablement proche de préoccupations majeures des acteurs du marché et des opinions publiques, pénurie de main d'œuvre et parité professionnelle par exemple.

Le principal succès de ce dispositif est d'avoir impulsé une véritable tendance à la convergence des politiques nationales d'emploi dans l'Union.

### **Des politiques nationales d'emploi convergentes**

Au cours de la décennie précédant la Stratégie européenne pour l'emploi, les différences entre les politiques nationales d'emploi des pays de l'Union européenne (Barbier et Gautié, 1998) sont presque caricaturales : priorité à l'emploi à statut en France et en Espagne, et à la libéralisation-flexibilisation du marché au Royaume-Uni ; recours privilégié et massif au temps partiel aux Pays-Bas, aux congés et au retrait précoce notamment pour l'inemployabilité au Danemark, à l'activation des indemnités chômage au Royaume-Uni, et aux contrats aidés en France. Une différence d'approche manifeste distingue également d'une part les pays à forte intervention avec une gamme étendue de dispositifs comme la France, et d'autre part des pays comme la Finlande où l'intervention publique en matière d'emploi demeure marginale.

Quatre ans plus tard, le contraste avec la situation des années quatre-vingt à quatre-vingt-dix est net. Tous les pays de l'Union affichent, en matière de politique d'emploi, les mêmes objectifs assignés par les Lignes directrices et qui consistent à stimuler l'insertion professionnelle, l'esprit d'entreprise, la modernisation du marché du travail et l'égalité professionnelle entre hommes et femmes. Les mesures mises en œuvre, elles-mêmes, tendent à se ressembler : tous les pays de l'Union mettent en œuvre aujourd'hui des contrats aidés, des mesures d'activation des indemnités de chômage, libéralisent le recours aux contrats à durée déterminée, encouragent le temps partiel, et développent la formation professionnelle générale ou destinée aux chômeurs. L'allègement du coût du travail et la modernisation du droit des contrats de travail progressent également.

La procédure des bonnes pratiques renforce cette tendance à la convergence. Elle consiste à mettre en exergue et à recommander à l'ensemble des pays telle ou telle mesure intéressante expérimentée avec succès par l'un ou l'autre État membre. Depuis 1999, la procédure est institutionnalisée sous la forme de l'évaluation entre pairs (*Peer Review*). Elle prévoit des rencontres associant des représentants du gouvernement du pays dont la pratique est analysée, des représentants des gouvernements d'autres pays membres de l'Union, des experts indépendants et des fonctionnaires de la Commission. L'évaluation porte sur les objectifs, le contenu et le coût de la mesure, les résultats obtenus par le pays initiateur, l'intérêt potentiel pour les autres pays membres par rapport à leurs propres besoins, et la possibilité de transposer la mesure dans ces pays. L'allocation pour l'activité indépendante des chômeurs en Allemagne et en Italie, le New Deal britannique ou le programme Nouveaux services – emplois jeunes français, par exemple, ont fait l'objet de cette procédure.

La politique d'emploi ainsi mise en œuvre n'est pas seulement convergente : elle est aussi cohérente. L'exemple du salaire minimum est de ce point de vue explicite. Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le débat fait rage sur la responsabilité du salaire minimum dans le chômage, l'euroscélérose et l'exclusion des offreurs de travail non suffisamment qualifié (OCDE, 1996). La Grande-Bretagne ira jusqu'à supprimer ses dispositifs de minima sectoriels (*Wages Councils*) en 1993. Aujourd'hui, au contraire, la Stratégie européenne pour l'emploi ne comporte plus aucune référence à la suppression du salaire minimum, et des dispositifs de salaire minimum sont présents dans tous les pays de l'Union. Parallèlement, la légitimité et le rôle des syndicats ont été réaffirmés et la nécessité de leur implication clairement reconnue par les Lignes directrices successives en matière d'insertion professionnelle, de création d'emplois, de modernisation du marché du travail et de parité professionnelle. La stratégie européenne pour l'emploi est sans doute libérale, mais clairement pas ultra-libérale.

Cette cohérence exprime une personnalité propre que confirme bien, par ailleurs, la comparaison avec la politique d'emploi des États-Unis en termes de degré d'élaboration institutionnelle, de volume de la production réglementaire correspondante et de réaffirmation récurrente du rôle primordial de l'éducation dans l'emploi et dans la société et l'économie fondées sur la connaissance.

L'ampleur du succès du dispositif apparaît de façon particulièrement claire lorsqu'on compare les délais de mise en œuvre à ceux que requièrent d'autres chantiers d'importance comparable, par exemple l'harmonisation fiscale. Elle est encore plus évidente lorsqu'on tient compte de la nature des contraintes exercées. Alors que la mise en œuvre de la politique agricole, de la politique de la concurrence, de la libre circulation des personnes et des services, et la mise en place de l'euro avaient été assorties de contraintes politiques, judiciaires ou financières (astreintes et amendes), la stratégie

européenne pour l'emploi ne repose pas sur la contrainte. Elle s'appuie sur la recommandation et la coordination, et non sur la directive et la sanction. L'importance des questions soulevées n'est pas en cause : on peut difficilement considérer que l'emploi et le chômage comportent moins d'enjeux que la concurrence. Mais la disposition des États à coopérer semble avoir progressé. L'amélioration de la conjoncture de l'emploi et la hausse du nombre de gouvernements sociaux-démocrates au sein de l'Union depuis 1997 ont sans doute constitué aussi des facteurs favorables.

En définitive, la Stratégie européenne pour l'emploi marque une étape importante dans l'expérience de pilotage communautaire des politiques publiques au sein de l'Union européenne. Elle aura favorisé une certaine convergence des politiques nationales d'emploi, même si les Plans nationaux d'action pour l'emploi sont encore loin d'être identiques et ne consistent parfois qu'en une juxtaposition formelle de mesures d'inspiration strictement nationale artificiellement énoncées dans les termes des objectifs communautaires.

## L'Irlande confrontée aux lacunes du policy-mix européen

Francis Kern et Valérie Malnati.

**Avec l'Union Économique et Monétaire (UEM), la plupart des États membres de l'Union européenne ont constaté une nette amélioration de la situation de leurs finances publiques. Pour autant, le caractère asymétrique de l'organisation des politiques économiques en Europe est à l'origine de nombreuses tensions. Ainsi, l'avertissement récemment adressé publiquement à l'Irlande par le Conseil des Ministres de l'Ecofin, de même que l'avis de la Commission européenne sur le déficit public de la France illustrent ces tensions. Cette divergence des partenaires européens quant au rôle et à la définition du policy-mix fait peser une menace sérieuse sur l'exercice de coordination des politiques économiques dans la zone euro. En l'absence d'un dispositif institutionnel adapté, ces tensions mettent en danger la crédibilité de la monnaie unique, moteur fédéral de politiques budgétaires sinon unifiées, du moins véritablement harmonisées**

La spécificité de l'UEM tient à l'approche décentralisée de sa politique économique, l'idée étant de tenir compte de la diversité des États liés par la monnaie unique, qu'il s'agisse de leur taille, de leur degré de développement ou de leur structure économique. Dans cette vision complètement originale du policy-mix, le rôle de coordination discrétionnaire entre la politique monétaire unique et les différentes politiques budgétaires revient de fait au marché et aux acteurs privés, le Traité sur l'Union européenne étant resté très vague sur toute autre règle précise. Évidemment, au-delà du réglage précis de l'articulation entre politique monétaire et politiques budgétaires, une coordination optimale des politiques économiques est fondamentale puisque chaque décision nationale peut affecter, positivement ou négativement, l'ensemble de la zone. Il est donc essentiel de prendre des mesures concrètes de coordination des politiques économiques, sous la forme d'un cadre commun et sécurisé, de manière à prouver que le système peut véritablement gérer la diversité.

### Les limites du Pacte

Le cadre actuel repose sur les normes imposées par le Traité de Maastricht et sur le Pacte de Stabilité et de Croissance, instrument de surveillance budgétaire par excellence. Mais les consolidations budgétaires restent encore fragiles en Europe et

la possibilité d'un dérapage budgétaire des différents États membres est loin d'être nulle. Certes, les différents traités envisagent certaines marges de manœuvre pour ajuster les finances publiques, notamment en cas de circonstances exceptionnelles, mais en dépit de cette relative souplesse d'application, l'influence du Pacte sur le comportement budgétaire de ses signataires reste la seule référence. D'autres formes de coordination sont pourtant envisageables afin de favoriser des stratégies coopératives. La meilleure solution serait sans doute l'institutionnalisation, d'une manière coordonnée, de programmes budgétaires nationaux pluriannuels. L'avantage d'une telle approche serait de donner à la fois à la Banque Centrale européenne (BCE) et aux marchés une bonne lisibilité sur les politiques budgétaires nationales. De plus, cette approche atténuerait les tensions sur les marchés et favoriserait l'assainissement budgétaire des pays pour lesquels un ajustement est nécessaire. Une telle procédure est partiellement déjà en place puisqu'en application du Pacte, chaque État est tenu de rendre public, chaque année, un programme de stabilité, présentant sa programmation budgétaire à l'horizon de quatre ans, celui-ci faisant l'objet d'une évaluation de la Commission et d'un avis du Conseil des Ministres.

Mais ce système est insuffisant, l'exemple de l'Irlande nous l'a récemment prouvé. En effet, malgré un budget en excédent (4% du PIB),

une dette publique ramenée, en moins de cinq ans, de 118 % à 39 % du même PIB conformément aux exigences du Traité et un taux de chômage tombé à 4% (il se situait encore à 17 % au début des années 1990), l'Irlande a été publiquement rappelée à l'ordre par les ministres des finances de l'Ecofin le 12 février dernier en raison de son inflation dépassant 5% dans une économie en situation de surchauffe. Pour enrayer ce phénomène, impossible de compter sur un resserrement du coût du crédit irlandais puisque les taux d'intérêt sont désormais fixés par la BCE en fonction des besoins «moyens» de la zone euro, et non pour corriger les excès de tel ou tel pays. Devant un tel excédent budgétaire, le gouvernement irlandais envisage, pour son prochain budget, d'augmenter ses dépenses et de diminuer les impôts. La Commission dénonce formellement cette politique budgétaire «procyclique» arguant que cela ne ferait qu'alimenter les tensions inflationnistes ; elle préconise à contrario une «diminution du budget de 0,5 point de PIB». Cette mésaventure irlandaise confirme bien que toute indépendance dans la conduite des politiques économiques est désormais interdite au sein de l'UEM. Car si l'Irlande a été la seule à recevoir un blâme public, d'autres pays ont été critiqués pour leur stratégie budgétaire. Ainsi, la France s'est vue signifier un «avis» indiquant notamment «qu'une augmentation moins importante des dépenses serait souhaitable pour permettre de réduire plus rapidement le déficit public»... Ces exemples illustrent la pertinence du débat actuel sur le renforcement de la coordination des politiques économiques européennes. D'autres solutions institutionnelles doivent rapidement être imaginées afin d'assurer cette coordination de manière efficace.

### **La coordination institutionnelle**

En l'absence d'un budget fédéral il devient en effet urgent de définir un dispositif institutionnel qui permette de mettre en œuvre un système efficace de coordination économique, au-delà du principe «d'évaluation par les pairs» tout en renforçant les «grandes orientations de politiques économiques», le second instrument d'élaboration des politiques économiques d'intégration des économies nationales ; ainsi, la surchauffe de l'économie irlandaise contraste avec le ralentisse-

miques dans l'UEM. A l'heure actuelle, le dispositif repose sur les recommandations de la Commission qui sont ensuite reprises par le Conseil des Ministres de l'Économie et des Finances des Quinze (Ecofin). Mais dans quelle mesure une instance regroupant des pays non membres de la zone euro peut-elle émettre des menaces véritablement crédibles ?

Dans l'état actuel des choses, il apparaît clairement que l'Eurogroupe pourrait être cette instance de prise de décision collective à l'encontre de l'un des pays membres qui ne respecterait pas les "normes" et qui, de ce fait, mettrait en péril la zone euro toute entière. Celui-ci se félicite d'ailleurs du dialogue amorcé avec la BCE qui a abouti, pour la deuxième fois de sa jeune histoire, à une baisse des taux d'intérêt, le taux principal de refinancement passant de 4,75 à 4,50 % le 10 mai dernier. Mais ce dialogue ne suffit pas à rendre cette instance suffisamment crédible, il faudrait pour cela définir précisément les modalités de contrôle et de suivi des politiques budgétaires nationales, voire les sanctions en cas de divergence risquant de remettre en cause la crédibilité du policy-mix européen. Par suite, une inflation menaçant ici ou là serait un souci moindre s'il existait un «policy-mix» global de la zone euro, une politique budgétaire et monétaire définie conjointement par l'Eurogroupe et la BCE !

La reconnaissance de l'Eurogroupe n'a toutefois pas été au centre des préoccupations du Traité de Nice, et pourtant il entre véritablement dans le champ d'application de la «coopération renforcée», et ceci sur des objectifs clairement définis, en l'occurrence économiques et monétaires (financiers). Ainsi, la Commission pourrait soumettre cette proposition au Parlement européen, dans la mesure où l'Ecofin organiserait difficilement sa transformation en Eurogroupe en excluant trois de ses ministres !

### **La nécessité d'une coopération avec les politiques structurelles**

Comme le souligne le cas de l'Irlande, ce ne sont pas seulement les divergences des politiques budgétaires entre elles, ou le non respect des critères de convergence de Maastricht, qui sont en cause, mais aussi les écarts entre les indicateurs conjoncturels nationaux. Cette divergence renvoie au

ment de la croissance en France et en Allemagne. Ces inégalités conjoncturelles ne sont-elles pas les conséquences des disparités

---

---

## LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EN EUROPE

fiscales entre les différents pays de la zone, et plus globalement des disparités salariales et sociales ? En ce sens, l'harmonisation devient un enjeu de la crédibilité de l'euro et l'Eurogroupe devra également faire des propositions dans cette voie. Devant le Parlement européen, M. De Silguy, commissaire européen, a déjà confirmé en juin 1997 le besoin de rechercher ce type de surveillance globale en affirmant que « l'intégration devra s'élargir à la compétitivité, l'innovation technologique, l'éducation, la formation et la fiscalité ». La coordination renvoie en effet la responsabilité aux différents gouvernements alors que dans le contexte actuel, il s'agirait plutôt de mettre en œuvre une véritable coopération entre les Etats nationaux de la zone euro.

Qui plus est, on considère souvent qu'il est inutile de coopérer au niveau des politiques structurelles, car les réformes économiques et sociales bénéficient au pays qui les engage, et qu'il se pénalise lui-même en retardant leur mise en œuvre. Pourtant, il existe deux arguments principaux pour une telle coopération : en premier lieu, les politiques structurelles, parce qu'elles affectent le potentiel de croissance, déterminent l'environnement dans lequel la Banque Centrale prend ses décisions. Si les participants à la zone euro mènent simultanément des politiques qui renforcent leur potentiel de croissance, il sont en droit d'attendre que la Banque Centrale en tienne compte et fasse confiance à la croissance. En second lieu, ces réformes sont souvent coûteuses à court terme, aussi bien politiquement qu'économiquement, et la possibilité de pouvoir compter sur la contribution conjoncturelle d'un policy-mix favorable à la croissance peut jouer un rôle déterminant. Ne serait-ce pas ainsi qu'il faudrait reconsidérer la proposition de Lionel Jospin sur le gouvernement économique de la zone euro ?



## L'intégration des marchés bancaires en Europe: quel impact?

Laurent Weill

**L'intégration économique de l'Europe est supposée favoriser la concurrence, ce qui devrait réduire les rentes de monopole et améliorer l'efficacité des entreprises. Pour voir si les banques européennes ont dû faire face à une augmentation de la concurrence, nous regardons l'évolution de leurs coûts et de leur rentabilité entre 1992 et 1998.**

A côté des gains macro-économiques de la Monnaie Unique généralement mis en avant, l'intégration économique de l'Europe devrait apporter des bénéfices micro-économiques. Les arguments les plus souvent cités dans ce domaine sont, d'une part la mise en valeur des économies d'échelle grâce à l'extension du marché domestique des entreprises européennes, d'autre part et peut-être surtout l'augmentation de la concurrence du fait de la multiplication du nombre d'intervenants.

En effet, la concurrence est supposée avoir deux effets positifs sur le bien-être. Tout d'abord, l'augmentation de la concurrence réduit les rentes de monopole. Ensuite, la concurrence accrue devrait améliorer l'efficacité des entreprises. En effet, de nombreuses études ont montré l'existence de différences importantes de productivité : dans un secteur donné, avec les mêmes quantités de facteurs de production, les entreprises ne parviennent pas toutes à produire les mêmes quantités. Ce qui tend à montrer l'existence d'une marge d'amélioration de l'efficacité productive des entreprises. Une hypothèse est que le pouvoir de monopole réduit la motivation des dirigeants d'entreprise à fournir l'effort maximal. En conséquence, la venue de nouveaux concurrents favorise les incitations à être le plus efficace possible sous peine de disparaître du marché.

Le secteur bancaire exerce un rôle particulier dans le financement de l'économie à travers les prêts octroyés. Ainsi des gains macro-économiques importants sont attendus de l'augmentation de la concurrence bancaire en raison du mécanisme suivant : la réduction des rentes de monopole et l'amélioration de l'efficacité dans

le secteur bancaire permettent une réduction des marges et des coûts bancaire et donc en conséquence une baisse des taux d'intérêt sur les prêts, ce qui engendre une hausse de l'investissement et ainsi favorise la croissance.

Une étude de Price Waterhouse en 1988 sur les gains de l'intégration économique européenne prévoyait ainsi que l'intégration financière, c'est-à-dire la mise en place d'un marché unique des services financiers, allait engendrer une baisse des prix des services financiers, créant un gain de l'ordre de 0.7% du PIB de l'Union Européenne. Cet effet direct devait être suivi d'un effet indirect suscité par la baisse du coût du crédit qui permettrait une stimulation de l'investissement et de la croissance. Les deux effets positifs conjugués devaient ainsi être à l'origine d'un gain estimé à 1.5% du PIB de l'Union Européenne.

Dans le secteur bancaire, les principales mesures prises pour permettre l'intégration des marchés en Europe ont été d'une part la libéralisation des mouvements de capitaux, d'autre part et surtout l'adoption de la Seconde Directive Bancaire en 1989. Cette directive a établi le principe de reconnaissance mutuelle: toute banque conforme à la réglementation d'un Etat membre de l'Union Européenne peut fournir des services bancaires dans tout Etat membre de l'Union. Une licence bancaire unique a été créée qui enlève la nécessité pour les banques européennes qui souhaitent étendre leurs activités dans un autre pays de l'Union Européenne d'obtenir une autorisation des autorités locales. Cette directive a été progressivement introduite dans les pays membres de l'Union Européenne au début des années 90 : en 1993, tous les pays membres l'avaient mise en application. Depuis lors, il n'existe plus aucune entrave

---

réglementaire à l'expansion transfrontalière des banques européennes.

On peut cependant s'interroger sur l'efficacité des mesures prises pour favoriser l'intégration des marchés bancaires, en raison des imperfections de concurrence de ce secteur qui peuvent freiner l'augmentation de la concurrence bancaire.

En effet, l'activité bancaire se caractérise par l'existence d'asymétries d'information dans l'activité de crédit : la banque ne connaît pas avec certitude la volonté et la capacité ex post d'un emprunteur à rembourser un prêt consenti. Pour réduire cette asymétrie d'information, les banques sont incitées à mettre en place une relation de clientèle avec les emprunteurs : le caractère d'une part répété, d'autre part fondé sur la proximité de la relation de clientèle, permet à la banque de réduire l'asymétrie d'information de la décision de crédit.

L'existence d'asymétries d'information dans l'activité de crédit et les dépenses en découlant dans la mise en place de relation de clientèle impliquent des coûts irrécupérables à l'origine de barrières à la sortie importantes pour les banques qui désiraient entrer sur un marché bancaire. Ces coûts proviennent essentiellement de trois sources :

- (1) le besoin d'établir une relation de proximité qui suppose la mise en place d'un réseau d'agences,
- (2) les dépenses de publicité nécessaires à mettre en œuvre pour créer une relation de confiance,
- (3) le fait qu'un portefeuille de prêts constitue un actif peu liquide en raison de la difficulté pour un acheteur éventuel d'en connaître la valeur réelle. L'existence de ces barrières à la sortie freine la venue de nouveaux concurrents sur les marchés bancaires. Elle est par conséquent à l'origine d'une structure de concurrence imparfaite sur ces marchés.

On peut dès lors se demander si les velléités d'intégration des marchés bancaires ont eu de réelles conséquences en termes d'augmentation de la concurrence bancaire. En effet, l'ouverture des frontières et plus généralement la levée de toute barrière réglementaire peut ne pas avoir été suffisante pour permettre l'entrée

de nouveaux concurrents et par conséquent ne pas induire une amélioration de l'efficacité ainsi qu'une réduction des rentes de monopole.

Les fusions bancaires actuelles peuvent par ailleurs contribuer à ralentir les effets positifs de l'intégration bancaire en Europe. En effet, ces fusions se font jusqu'à présent entre banques de même nationalité dans leur très grande majorité. Ce qui signifie une concentration bancaire sur les marchés nationaux et donc une augmentation du pouvoir de marché des banques. Par ailleurs, les études effectuées dans le secteur bancaire tendent à contester l'existence d'économies d'échelle dans ce secteur. Par conséquent les fusions bancaires n'impliqueraient pas une amélioration des conditions de coût.

Nous proposons ici d'analyser l'évolution des ratios de coût et de rentabilité des banques de 9 pays de l'Union Européenne entre 1992 et 1998, c'est-à-dire la période qui a suivi la disparition des barrières réglementaires à l'expansion transfrontalière des banques. L'objectif est d'analyser si les efforts d'intégration des marchés bancaires européens ont été accompagnés d'une part d'une amélioration de l'efficacité des banques, ce qui devrait se traduire par une baisse des coûts, d'autre part d'une réduction des rentes de monopole, ce qui impliquerait une diminution de la rentabilité. Le tableau 1 présente ainsi la variation des ratios de coût et de rentabilité entre 1992 et 1998.

### **Une amélioration des conditions de coût**

L'évolution du coût total moyen montre clairement une réduction des coûts des banques. Cette tendance est observée dans tous les pays de l'étude, les deux pays de la Péninsule Ibérique connaissant la plus forte réduction. On peut cependant s'interroger sur le fait de savoir si cette évolution résulte de l'augmentation de la concurrence sur les marchés bancaires européens ou plus simplement de la réduction des taux d'intérêt sur la période qui a favorisé la baisse des frais financiers. Pour confronter ces deux explications, nous analysons l'évolution des coûts opératoires moyens. Nous observons une baisse des coûts opératoires moyens dans 7 des 9 pays de l'étude : le Danemark et le Luxembourg connaissent une augmentation extrêmement faible. Ce constat tend à montrer que les banques européennes ont connu une baisse de leurs coûts totaux moyens indépendante de la chute des taux d'intérêt. Nos résultats sont ainsi en accord

---

## LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EN EUROPE

avec l'hypothèse d'un impact positif de l'intégration bancaire en Europe sur l'efficacité des banques au cours des années 90. Il ne faut cependant pas écarter l'influence des progrès technologiques comme autre facteur d'amélioration de l'efficacité des banques.

### Une rentabilité légèrement en hausse

Si on regarde à présent l'évolution de la rentabilité moyenne des banques des pays membres de l'Union Européenne, on s'attend à ce que la réduction escomptée des rentes de monopole se traduise par une diminution de cet indicateur. Nous observons plutôt le résultat inverse : dans 7 des 9 pays de notre étude, la rentabilité moyenne a légèrement augmenté entre 1992 et 1998. Seules les banques allemandes et portugaises ont une rentabilité en baisse sur la période.

Ces résultats contredisent ainsi ce qu'on pourrait attendre de la réduction des rentes de monopole dans les secteurs ban-

caires européens au cours des années 90. Il ne semble donc pas que l'intégration bancaire de l'Europe ait obligé les banques européennes à réduire leurs marges.

L'étude de l'évolution des conditions de coût et de profit des banques des pays membres de l'Union Européenne au cours de la période récente de l'intégration des marchés bancaires (1992-1998) aboutit ainsi à une conclusion partagée. D'un côté, les conditions de coût des banques européennes se sont améliorées au cours de la période, ce qui est en accord avec les effets d'efficacité escomptés de la pression concurrentielle. De l'autre côté, la rentabilité des banques européennes n'a cependant pas été réduite contrairement à ce que pouvait laisser espérer l'intégration des marchés bancaires européens. L'existence de barrières à l'entrée importantes dans l'industrie bancaire et le développement des fusions bancaires ont ainsi pu freiner l'émergence d'un secteur bancaire européen concurrentiel.

**Tableau 1 : Évolution des ratios de coût et de rentabilité des banques de l'Union Européenne de 1992 à 1998**

	Variation des coûts totaux moyens	Variation des coûts opératoires moyens	Variation des coûts financiers moyens	Variation de la rentabilité moyenne
<b>Autriche</b>	-3.24	-0.16	-3.07	0.19
<b>Belgique</b>	-3.48	-0.49	-2.99	0.32
<b>Allemagne</b>	-2.35	-0.34	-2.01	-0.02
<b>Danemark</b>	-3.68	0.08	-3.76	1.51
<b>Espagne</b>	-5.41	-1.48	-3.93	-0.01
<b>France</b>	-3.00	-0.41	-2.59	0.42
<b>Italie</b>	-3.25	-0.83	-2.42	0.02
<b>Luxembourg</b>	-2.45	0.04	-2.49	0.37
<b>Portugal</b>	-6.45	-1.43	-5.03	-0.12

Évolutions mesurées en nombre de points.

Mesures effectuées par l'auteur sur un échantillon d'environ 1500 banques européennes (banques commerciales, banques mutualistes, caisses d'épargne).

#### Définition :

Coûts totaux moyens = dépenses opératoires et financières sur total de bilan

Coûts opératoires moyens = dépenses opératoires sur total de bilan

Coûts financiers moyens = dépenses financières sur total de bilan

Rentabilité moyenne = résultat net sur total de bilan

## Pour une nouvelle procédure de vote à la BCE

Michel Dévoluy

### **La politique de la BCE surprend beaucoup d'observateurs. En votant selon d'autres procédures elle pourrait améliorer sa crédibilité**

La politique monétaire menée par la BCE est parfois difficile à bien comprendre. Son dernier ajustement, une baisse de 25 points de base le 10 mai 2001, est à cet égard exemplaire. La réaction a surpris car rien ne semblait avoir changé de façon significative depuis les dernières évaluations bimensuelles de la BCE qui, justement, affirmaient que le taux d'intérêt directeur était installé à un niveau convenable.

La BCE offre une explication officielle à cette décision. Nous proposons un autre éclairage à travers l'hétérogénéité des positions nationales. On débouche ainsi sur la question des votes au conseil des gouverneurs.

Le communiqué officiel et les réponses données par le président Wim Duisenberg dans la conférence de presse du 10 mai ne sont pas totalement convaincants. Les justifications apportées tendent plutôt à démontrer que deux situations économiques très proches peuvent donner lieu à deux évaluations différentes en matière de tensions inflationnistes. Il est vrai que la stratégie dite des deux piliers, choisie par la BCE laisse toujours une marge d'appréciation. Il suffit de mettre plus en avant tel ou tel aspect ou de faire ressortir une évolution pour légitimer un changement de politique. C'est ce qu'a fait la BCE le 10 mai.

Au niveau du premier pilier (la masse monétaire M3), la BCE note, grâce aux dernières informations statistiques disponibles, un trend de croissance qui se rapproche de la valeur de référence de 4,5% sur l'année. Concernant le deuxième pilier (l'ensemble des indicateurs de tension sur l'évolution des prix à la consommation), il est indiqué que les impacts de la crise sanitaire et du prix du pétrole brut sont moins importants qu'avant et que les salaires restent sous contrôle. Enfin, le ralentissement de la conjoncture mondiale et européenne

limitent les pressions de la demande. Au total, la BCE considère que la stabilité des prix peut être désormais maintenue dans la limite fixée à 2% d'inflation sur le moyen terme. D'où la baisse du taux directeur.

Nous suggérons une autre interprétation pour expliquer l'évolution rapide du jugement de la BCE sur les risques d'inflation. Le conseil des gouverneurs comprend aujourd'hui dix huit membres : les six membres du directoire et les douze gouverneurs des banques centrales nationales (BCN) membres de la zone euro. Chaque membre a une voix et les décisions sont prises à la majorité simple (art. 10 §2 des statuts). Le directoire a donc six voix sur dix huit. Les réunions sont confidentielles (art. 10 §4) et, faut-il le rappeler, tous les membres votent en toute indépendance. Le président Duisenberg aime indiquer, lorsqu'on le lui demande, que les décisions sont prises à l'unanimité. Mais en tout état de cause, le conseil des gouverneurs doit prendre en compte la diversité des volontés exprimées par les gouverneurs des BCN. Il suffit de lire les journaux pour savoir que tous les pays n'ont pas toujours les mêmes attentes en matière de politique monétaire. En effet, les conjonctures et les cycles électoraux ne sont pas homogènes dans la zone euro. Cette hétérogénéité des situations est nécessairement présente dans les discussions. Elle donne beaucoup de poids à l'électeur médian. En changeant d'opinion, un électeur est susceptible de faire évoluer la politique monétaire, alors que les évolutions peuvent être négligeables au niveau de l'ensemble de la zone. Il appartient ensuite aux dirigeants de la BCE de justifier ce changement comme résultant d'un choix collectif et cohérent. On peut imaginer une configuration de ce type dans la prise de décision du 10 mai. Ajoutons que l'augmentation du nombre des participants à la zone euro accentuera cette question des votes.

Pour éviter cet écueil, il faut donner un poids plus important aux membres du directoire qui représentent la zone euro comme une entité. On évite ainsi que la diversité des besoins «locaux» ne pèse sur l'ensemble et conduise à brouiller la cohérence des mesures prises par la BCE.

Ce type de solution a été adoptée par la Fed puisque le Federal Open Market Committee (FOMC), composé de douze membres, est formé des sept membres du directoire (Board of Governors), du gouverneur de la banque fédérale de New-York (qui assure la compensation) et de quatre membres choisis parmi les onze autres gouverneurs des banques de la réserve fédérale. Le directoire a donc la majorité aux Etats-Unis, avec sept voix sur douze. Ce choix institutionnel n'est sans doute pas étranger à la crédibilité de la politique américaine. Les présidents

charismatiques de la Fed passent, mais les procédures de vote restent.

Le traité de Nice n'a pas abordé cette question de front. Mais la porte a été ouverte pour des réformes. Un paragraphe 6 a été ajouté à l'article 10 des statuts. Il stipule que les dispositions en matière de vote du paragraphe 2 peuvent être changées. De telles modifications affectent les souverainetés nationales puisque certains gouverneurs de BCN seront privés de droit de vote. En conséquence, elles devront être adoptées à l'unanimité du Conseil européen et, ensuite, être ratifiées par chacun des Etats membres concernés.

Au total, la politique monétaire de la BCE sera d'autant plus crédible qu'elle sera bien comprise. Cela passe par une stratégie claire et des choix cohérents. Il faut par conséquent lisser le poids des singularités nationales. Le directoire devrait être majoritaire au sein du conseil des gouverneurs.

## Vers une approche territoriale de la régulation économique en Europe

René Kahn

**L'approche territoriale comprise comme la capacité d'envisager la diversité des acteurs, des cultures et des situations à l'échelle des régions en Europe, semble susciter un regain d'intérêt. Elle donne la mesure de l'ambition du processus d'intégration et propose des solutions aux problèmes de l'Union qui tirent parti de cette diversité. Dans le domaine de la régulation économique, elle tend à faire émerger des propositions nouvelles.**

La prise en compte de la diversité des situations locales et de l'importance des disparités des niveaux régionaux de développement n'est pas nouvelle. Cette approche n'est pas l'apanage des seules autorités locales en mal de décentralisation puisque les États et les institutions européennes s'y réfèrent de plus en plus souvent. En effet, à tous les échelons de la puissance publique en Europe, on assiste à une redéfinition des instruments d'analyse et d'intervention prenant en compte la dimension spatiale et à une tentative de recomposition des territoires («pays», agglomérations, néo-régionalisme, espaces transnationaux de coopération). Ces différentes démarches n'ont, a priori, pas de liens entre elles mais elles témoignent de la convergence des réflexions en faveur d'une approche «plus territoriale» des questions socio-économiques en Europe.

### **1 – Une meilleure prise en compte de la dimension territoriale de l'Europe**

Les institutions communautaires donnent depuis longtemps l'exemple de l'analyse spatiale et de la prospective territoriale. Cette tradition est illustrée par certains aspects des textes fondateurs : le préambule du Traité de Rome, les articles 158 et suivants du Traité sur l'Union relatifs à la politique régionale communautaire, le concept de subsidiarité (article 3B), l'objectif de «cohésion économique et sociale» (article 130), la réalisation périodique d'un diagnostic sur la situation socio-économique des régions, la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS), etc. Les prolongements les plus récents sont l'approbation en mai 1999 par le Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire d'un Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), la parution début 2001 du second rapport sur la cohésion économique et sociale et l'engagement

d'un livre blanc sur la gouvernance. Ces derniers exercices montrent que l'enjeu n'est pas seulement la recherche d'une plus grande transparence des objectifs européens et un approfondissement de la démocratie mais aussi la recherche de nouveaux principes d'action et la redéfinition des principales politiques européennes (PAC, politique régionale, environnement, recherche, etc.).

De façon analogue les politiques nationales de développement et d'aménagement sont aujourd'hui riches de réflexions et d'orientations nouvelles intégrant la dimension territoriale. On peut citer en France, la tendance à la territorialisation des politiques publiques qui vient compléter les thèmes toujours actuels de la poursuite de la déconcentration et de la décentralisation. Toutes sortes de textes législatifs et de rapports récents montrent la tendance de l'Etat à favoriser une approche plus territoriale de l'intervention publique : la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain), la réforme de l'intercommunalité, le dernier rapport du Conseil d'Analyse Économique sur l'aménagement du territoire, les rapports Mauroy sur la décentralisation et du Commissariat Général du Plan sur les perspectives de la France, l'exercice de prospective mené par la DATAR : «aménager la France de 2020», etc ...

On peut s'interroger sur les raisons d'une meilleure prise en compte de la dimension spatiale de la construction européenne. Nous percevons au moins trois explications : la mondialisation de l'économie, la poursuite du processus d'intégration européenne et les perspectives d'élargissement, les avancées de la réflexion théorique et des outils statistiques.

La mondialisation de l'économie et les stratégies territoriales des acteurs économiques en particulier des entreprises constituent le point de départ de cette évolution.

Il est admis que la mondialisation implique une stratégie et une organisation territoriale des entreprises notamment transnationales. Ces stratégies spatiales simultanément globales et locales ont de réelles répercussions sur l'évolution des relations des entreprises avec leur environnement local. On constate en effet une plus forte territorialisation des activités économiques, non pas au sens où elles seraient plus stabilisées sur les territoires (il y a au contraire une plus grande mobilité et une plus grande volatilité des activités) mais au sens où le territoire et ses acteurs institutionnels sont davantage sollicités pour participer à l'activité économique et incités à partager les objectifs des entreprises qui y sont implantés. On observe une forme de solidarité entre les établissements et les territoires parce que de la compétitivité des premiers dépend la viabilité des seconds. Pourtant les stratégies territoriales des entreprises génèrent des déséquilibres et des conflits dont les formes les plus évidentes sont la concentration des activités dans les métropoles, la réorganisation spatiale des établissements (restructurations) et la concurrence à laquelle se livrent les régions pour capter des flux et attirer des investissements mobiles.

### **2 – Les conséquences spatiales de l'intégration européenne**

Depuis le rapport Cecchini en 1988 de très nombreux travaux ont démontré l'impact positif de l'intégration régionale et en particulier de l'UEM en termes de production, de revenu, d'emploi et de compétitivité. Sur des questions plus difficiles comme la répartition de ce surplus à l'échelle nationale ou les effets de l'Union monétaire sur la réorganisation des espaces productifs les avis sont plus partagés. Cependant, la plupart des économistes s'accordent pour reconnaître que les effets nationaux et régionaux se présentent différemment. Si l'on constate une tendance à la convergence (bien que lente) des situations économiques nationales accompagnée par un développement du commerce intra-branche, il est à craindre que la baisse des coûts de transaction qui accompagne l'introduction de la monnaie unique ne se traduise pour les régions par une accentuation de la concentration spatiale des activités notamment industrielles et de la spécialisation régionale. En effet, la conjonction des rendements d'échelle croissants (qui

imposent une augmentation de la taille des unités de production), des externalités de proximité (technologiques et informationnelles) et l'abaissement des coûts de transport, se traduit par la domination des forces d'agglomération.

L'intégration européenne engage actuellement outre une recomposition des spécialisations régionales et des concurrences territoriales, une réflexion sur les nouvelles régulations, afin de déterminer le mode et le niveau pertinent d'intervention des pouvoirs publics. Elle conduit à repenser la répartition classique des compétences en matière de régulation économique et incite à engager une réflexion en profondeur. De plus, la construction européenne ne se résume pas à la question du bon fonctionnement du marché unique, elle s'efforce de constituer un espace de projet et de solidarité socio-économique, c'est à dire, un véritable territoire.

Toutes sortes de chantiers européens et nationaux attestent de la convergence des réflexions (poursuite de la décentralisation, déconcentration de l'action publique, redéfinition des politiques régionales, d'aménagement du territoire, réflexions sur la convergence, sur la cohésion économique et sociale). C'est tout l'édifice institutionnel qui est alors repensé. Quelle place pour les institutions européennes, les Etats-nations, les régions et l'action locale de proximité ?

### **3 Les nouveaux territoires de l'entreprise**

Ces changements de perception pourraient sembler anodins et propres aux effets de mode qui caractérisent les institutions s'ils n'étaient confortés par un ensemble de constatations et de productions théoriques venant justifier le bien-fondé de ces démarches : notamment les travaux en économie industrielle, économie régionale, géographie économique, théorie des finances publiques locales et géoéconomie.

Les travaux des économistes et des gestionnaires intègrent aujourd'hui mieux le rôle de la dimension spatiale et le fait que les entreprises tirent du territoire des facteurs de production, et des gains de productivité, génèrent et bénéficient de nombreuses externalités, qu'elles ont la faculté de créer leurs propres espaces constitués à partir de leurs domaines de spécialisation et de leurs réseaux d'échanges, etc. Il existe sur ce sujet une abondante littérature sur les nouveaux territoires de l'entreprise : les archipels mondialisés, les clusters industriels, les systèmes productifs localisés, les districts

industriels, les milieux innovateurs, etc. De plus certaines tentatives de modélisation de la dynamique spatiale du comportement des entreprises et du développement régional ont été proposées dans le cadre théorique de la nouvelle géographie économique et du modèle évolutionniste de la théorie de la firme. Mais si les firmes sont au cœur des dynamiques de concentration et de dispersion du processus de développement il est précisé qu'elles n'opèrent pas isolément mais au sein de réseaux et au sein d'un cadre institutionnel de référence. L'intensité de ces relations n'est pas forcément lié à une proximité géographique mais les réseaux d'influence territoriaux contribuent aux performances des entreprises.

On peut donc supposer que les institutions de régulation économique (en particulier les pouvoirs publics) ayant intégré cette évolution du comportement des entreprises et les conséquences spatiales que ces comportement engendrent, tentent elles aussi de réorganiser spatialement leurs propres modes d'intervention : d'où ce regain d'intérêt pour les politiques régionales de développement et l'aménagement du territoire.

#### **4 - Les incertitudes de la politique régionale européenne.**

Le Traité de Rome ne justifiait nullement l'objectif de réduction des disparités régionales à partir d'un cadre théorique précis. Bien au contraire, il s'appuyait sur le raisonnement classique suivant lequel la suppression des frontières engendrerait spontanément une tendance à l'harmonisation des niveaux de développement régionaux. Les premières interventions destinées à remédier aux disparités les plus fortes reposaient sur une volonté politique.

La poursuite de l'intégration économique et monétaire a nécessité une action des autorités européennes pour instaurer les conditions du marché unique (critères de convergence nominale et réelle) mais aussi la reconduction de l'effort financier consacré à la politique régionale (fonds structurels et de cohésion, programmes d'action communautaire). Cependant si les conditions préalables à l'adoption d'une monnaie unique sont bien établies, il n'en va pas de même pour les orientations qui définissent la politique communautaire des fonds structurels. En effet, les

fondements théoriques de la politique régionale européenne sont restés insuffisants. Cette lacune prêtant le flanc à la critique, plusieurs courants théoriques ont récemment contribué à une meilleure formalisation de la question des disparités économiques régionales et des politiques européennes de développement visant à réduire ces disparités. Il s'agit de la synthèse des théories de la croissance endogène et des modèles de la nouvelle géographie économique initiés par Paul Krugman, parfois qualifiée de « synthèse géographie-croissance ». Cette synthèse constitue le nouveau paradigme théorique dans le cadre duquel les questions concernant le développement régional et les politiques européennes sont le plus souvent abordées et évaluées. Le succès de ce modèle provient de ce qu'il propose un schéma d'évolution simple des potentiels économiques régionaux à partir des choix de localisation des ménages et des entreprises qui reposent eux-mêmes sur un jeu de forces centripètes (concentration) ou centrifuges (dispersion). Certains développements récents vont assez loin dans la critique et la remise en cause des politiques régionales classiques en démontrant que les mesures engagées jusqu'ici à travers les fonds structurels (politiques de désenclavement et de transfert de revenus) poursuivent des objectifs contradictoires et iraient à l'encontre de l'intérêt économique des régions et de l'espace communautaire.

Ces théories semblent justifier une répartition spatiale très inégale des activités économiques en Europe. En démontrant que la croissance économique est indissociable des phénomènes de concentration et d'agglomération (pôles de développement, régions centrales, métropoles) elles démontrent le caractère inéluctable du regroupement spatial des activités. Dans ce contexte, l'intégration européenne, favorable aux régions urbanisées bien dotées en facteurs de croissance engage un processus cumulatif qui ne peut qu'accentuer les inégalités et conduire au renforcement des déséquilibres régionaux.

Les pouvoirs publics qui veulent inverser cette tendance sont toutefois incités à jouer sur les conditions initiales du développement et les investissements immatériels à long terme : le niveau de qualification de la main d'œuvre, l'éducation, la R&D.

#### **5 - Quel avenir pour les formes locales de régulation économique ?**



Au cœur des courants de pensée qui s'emploient à redéfinir l'action publique de régulation et à rechercher de nouveaux acteurs pouvant opérer sur les territoires, l'action décentralisée tend à s'imposer. A l'instar de Romano Prodi préconisant «une décentralisation radicale», l'Union européenne semble se diriger vers des formes d'actions socio-économiques conduites au plus près des intérêts et des besoins exprimés par les européens pour des raisons d'efficacité et de respect des principes démocratiques.

En effet, si l'Union européenne accorde initialement peu de place aux collectivités locales, celles-ci sont paradoxalement de plus en plus concernées par le processus de l'intégration. Non seulement elles doivent respecter l'application du droit communautaire dans leur champ de compétence (en matière d'aides économiques, de marchés publics, de services publics locaux, d'environnement, de fonction publique territoriale, etc.) et bénéficient de la manne des fonds structurels (213 milliards d'€ sur la période 2000-2006) mais surtout, il semble bien que les valeurs des institutions européennes soient en phase avec celles des pouvoirs locaux et régionaux. Elles partagent notamment une même conception de la régulation. Les collectivités locales adhèrent assez largement à la conception sous-tendue par le projet européen (la priorité accordée aux réalisations pragmatiques dans le domaine économique, la généralisation du principe de concurrence). De leur côté, les institutions européennes favorisent les affirmations de l'identité régionale, la prise d'initiatives, la subsidiarité, l'auto-organisation. Les collectivités locales y sont d'ailleurs représentées par des institutions comme l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), le Conseil des communes et Régions d'Europe, le Comité des Régions à caractère consultatif, la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE) auprès du Conseil de l'Europe, depuis mai 1953 à qui l'on doit la charte européenne de l'autonomie locale<sup>1</sup>, la charte des langues minoritaires et la Charte européenne de

l'autonomie régionale non encore adoptée.

A travers les initiatives locales de développement, la coopération décentralisée et la coopération transfrontalière, les collectivités locales tendent de plus en plus à concevoir leur rôle en matière d'intervention économique et sont à la fois encouragées par les instances européennes à jouer ce rôle mais aussi limitées dans leurs marges de manœuvre (les articles 92 et 93 du Traité des Communautés européennes relatifs aux aides aux entreprises). Cette ambivalence montre que la fonction de régulation économique des autorités locales reste toutefois difficile à préciser pour de nombreuses raisons que nous pouvons ici brièvement évoquer :

- Comment définir l'échelon géographique et institutionnel pertinent pour chaque domaine d'intervention (l'aide à la création d'entreprise, l'innovation, l'emploi, la compétitivité, etc.) ? Une revendication de leadership ou de monopole en matière d'interventionnisme économique de la part d'une collectivité territoriale ne peut relever que d'un argument d'autorité sans fondement théorique sérieux. Le critère pertinent étant celui de l'efficacité, le seul principe à retenir en cette matière est celui de la subsidiarité. De fait toutes les collectivités locales revendiquent actuellement de pouvoir intervenir dans les affaires économiques du territoire dont elles ont la charge. Il reste que les territoires de l'économie (définis par l'attractivité, la concentration, la spécialisation, les réseaux, etc.) ne coïncident pas nécessairement avec les périmètres régionaux définis par l'histoire et les circonscriptions administratives des institutions politiques locales propres à chaque Etat membre.

- L'essentiel de la politique économique conjoncturelle réside actuellement dans la capacité à mener une politique budgétaire, la politique monétaire étant désormais assumée à un niveau supranational. Le rôle des gouvernements locaux en cette matière reste à préciser.

---

<sup>1</sup> Charte européenne de l'autonomie locale : signée et ratifiée par 41 Etats membres (signée par la France mais non ratifiée) qui précise " *l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale incomber, de préférence aux autorités les plus proches des citoyens* "

---

## LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (NOVEMBRE 2000 - JUIN 2001)

**Gérard Lang**

### **25 novembre 2000**

Échec du Sommet de La Haye. Réunis sous l'égide de l'O.N.U., les 181 pays n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur les modalités de réduction des gaz à effet de serre. ; l'Union européenne y montre sa division.

### **27 novembre**

Accord au Conseil des Ministres des Finances de l'Union Européenne sur **l'harmonisation de la fiscalité des revenus de l'épargne** des non-résidents et des entreprises. Il prévoit une retenue à la source de 10% pendant deux ans, puis, à partir de 2003, une retenue de 20% et un échange d'informations entre les autorités fiscales sur les intérêts perçus par les non-résidents ; cette retenue ne sera pas libératoire, le fisc du pays de résidence pouvant imposer une taxe supplémentaire à ses ressortissants qui ont placé leurs avoirs dans d'autres pays de l'Union. Le Luxembourg conditionne l'application de la directive à partir de 2003 à l'accord que l'Union arrivera à conclure avant cette date avec des pays tiers tels que la Suisse ou le Lichtenstein, pour les amener à s'aligner sur la législation communautaire.. Les Quinze s'engagent également à mettre fin au *dumping fiscal* pratiqué par certains Etats pour attirer les entreprises étrangères sur leur territoire.

### **4 décembre**

**L'Euro** repasse pour la première fois depuis septembre au-dessus de 0,89 \$ (à 0,8930 \$), la baisse du dollar s'expliquant par l'imbroglio de l'élection présidentielle aux États-Unis (qui verra la victoire de George W. Bush), la crise financière en Argentine, la crainte d'un krach boursier (l'indice Nasdaq a perdu 50% de sa valeur et l'indice Dow Jones 9% depuis janvier, soit une perte de 3000 Milliards de \$ depuis mars) et surtout les signes concordants d'un ralentissement de l'économie américaine (2,4% de croissance annuelle au 3<sup>e</sup> trimestre) et de *l'affaiblissement excessif des dépenses des ménages et des entreprises* (communiqué de la Fed du 5 décembre).

### **11 décembre**

**Au Conseil Européen de Nice, accord sur une réforme institutionnelle de l'Union.** Dans une Europe élargie à 27 États, la Commission comportera 27 membres (un par Etat), le nombre final sera décidé à l'unanimité des États. Au Conseil des Ministres, le nombre de voix par État sera compris entre 3 et 29, la majorité de blocage étant de 91 voix sur un total de 345. Un accord ne pourra être pris sans l'accord de 14 pays. Si un pays le demande, les votes au Conseil devront, pour être validés, représenter 62 % de la population de l'Union. Les votes à la majorité qualifiée sont étendus. Le Conseil européen, à l'unanimité, peut modifier la procédure de vote au sein du Conseil des Gouverneurs du SEBC (§ 6 additionnel à l'article 10 du Protocole sur le SEBC). Le nombre de députés est plafonné à 734 (99 pour l'Allemagne, 72 - contre 87 actuellement - pour les trois autres grands États). Le gouvernement français présente son programme pluriannuel prévoyant un surplus budgétaire de l'ordre de 0,2 % du PIB en 2004.

### **12 décembre**

Dans la perspective de son entrée dans l'**UEM** au 1<sup>er</sup> janvier 2001, la Banque Centrale de Grèce diminue ses taux directeurs (taux d'intervention sur le marché interbancaire) de 6,5 à 5,75%.

### **1<sup>er</sup> janvier 2001**

Début de la Présidence suédoise de l'Union Européenne.

Entrée de la Grèce dans l'Union monétaire (Taux d'inflation : 2,7 % en 2000, contre 20 % en 1990 ; déficit budgétaire : 0,8 % du PIB avec un excédent annoncé pour 2001 ; dette publique : 103,9 % du PIB, 1 € = 340,75 drachmes).

### **3 janvier**

**USA - La Fed** baisse ses taux d'intérêt directeurs : le taux des fonds fédéraux de 6,50 à 6%, celui de l'escompte de 6 à 5,75 %, puis à 5,50 % le lendemain - puis à 5 % le 31 janvier. Le Nasdaq remonte de 14,2 % (plus forte hausse de son histoire).

### **8 février**

**La Banque d'Angleterre** baisse à son tour son taux directeur (de 6 à 5,75 %), mesure préventive pour contrer les conséquences du ralentissement de l'économie américaine. Le 9 janvier, **La Banque du Japon** baisse son taux de 0,5 à 0,35 %. **L'Euro** tombe à 0,9157 \$, son plus bas niveau depuis décembre : le maintien de taux élevés en Europe loin de favoriser l'Euro, est interprété comme pouvant ralentir la croissance de la zone Euro.

### **12 février**

---

---

## LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (NOVEMBRE 2000 - JUIN 2001)

Les Ministres des Finances réunis dans le cadre de l'*Ecofin*, réprimandent publiquement le **gouvernement irlandais** pour avoir prévu en 2001 une augmentation des dépenses publiques courantes de 18 % et des dépenses d'équipement de 29% et des réductions d'impôts, alors que son budget est pourtant excédentaire et que son taux de chômage a baissé à 4,1%.

### 26 février

Signature du **Traité de Nice** par les 15 Ministres des Affaires étrangères ; cette signature ouvre la voie à l'élargissement de l'Union à 12 nouveaux pays membres à partir de 2004.

### 1<sup>er</sup> mars

**La B.C.E.** affirme que le taux de croissance de la Zone Euro restera à 3% en 2001 et décide de ne pas baisser ses taux directeurs.

### 20 mars

**USA.** Le Comité monétaire du **Fed** abaisse une nouvelle fois son taux d'escompte de 5 % à 4,50 % et son taux interbancaire à 5 % en raison des *risques de faiblesse des conditions économiques globales*. La **Banque Nationale Suisse** réduit à son tour d'un quart de point ses taux directeurs le 22 mars.

### 25 mars

Les Etats d'Europe du Nord entrent dans l'Espace Schengen de libre circulation des personnes.

### 5 avril

**La Banque d'Angleterre** réduit son taux directeur de 5,75 à 5,50 %

### 18 avril

**Le Fed** baisse - pour la 4<sup>e</sup> fois depuis le début de l'année - de un demi point ses deux taux directeurs. Pour la première fois depuis la création de l'Euro, le taux d'intérêt de la BCE (4,75 %) est supérieur au taux d'intérêt américain.

### 8 mai

La Commission propose de porter le budget communautaire pour 2002 à 98 Milliards d'Euros (1,06 % du PIB communautaire, soit une hausse de 4,8 % par rapport à 2001).

### 10 mai

**La Banque Centrale Européenne baisse son taux directeur (taux de refinancement) de 4,75% à 4,50%.** Le taux du prêt marginal passe à 5,50% et le taux des dépôts à 3,50%. Cette décision, qui crée la surprise, est justifiée par Wim Duisenberg par une croissance de la masse monétaire M3, calculée selon de nouvelles méthodes, de 4,3 % entre janvier et mars, inférieure aux 4,8% annoncés précédemment. Par suite, *il n'existe plus de risque sur la stabilité des prix à moyen terme*. **La Banque d'Angleterre** baisse son taux à 5,25%. Le lendemain, **l'Euro** tombe à 0,8753 \$. La baisse des taux semble avoir été mal comprise alors que le taux d'inflation semble repartir à la hausse comme en témoigne la hausse annuelle des prix d'avril (2,9% pour la zone Euro, 2,9% en Allemagne, 4,9% aux Pays-Bas, 4% en Espagne, 1,8 % en France contre 1,3 % en avril 2000).

### 15 mai

**La Fed** baisse pour la 5<sup>e</sup> fois depuis le début de l'année son principal taux directeur (qui passe de 4,5% à 4%) en raison *des risques d'affaiblissement de l'activité économique* (baisse de la production industrielle de 0,3 % en avril, surcapacités, stocks excessifs, baisse de la productivité) et de *l'incertitude considérable du climat des affaires*.

### 28 mai

Dans le débat ouvert par Joschka Fischer le 12 mai 2000, le Premier Ministre français présente à son tour son projet de **réforme institutionnelle de l'Union Européenne**. Il propose une *fédération d'Etats-Nations*, dotée d'une Constitution, avec un Conseil des Ministres permanent, un Président de la Commission issu de la formation politique ayant eu la majorité aux élections européennes, le droit du Conseil de dissoudre le Parlement, un *gouvernement économique*, la définition d'un véritable droit social européen, une police criminelle européenne.

### 8 juin

Les Irlandais rejettent par référendum à une majorité de 54% des voix le Traité de Nice.

---

## Références bibliographiques

**Benko** Georges & Alain **Lipietz**, La richesse des régions, La nouvelle géographie socio-économique, PUF, 2000.

**Commissariat général du Plan**, Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe, Economica 1999.

**Commission européenne**, Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de l'Union européenne, 1999.

**Commission européenne** Unité de l'Europe, solidarités des peuples, diversités des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, Luxembourg, 2001.

**Comité économique et social** La société civile organisée au niveau européen, CES, Bruxelles, 2000.

**Conseil d'Analyse Économique**, Questions européennes n° 27, La Documentation française, 2000.

**Dévoluy** Michel. La Banque Centrale Européenne collection Que sais-je ? n° 3552, PUF, 2000.

**Martin** Philippe, A quoi servent les politiques régionales européennes ?, in " Économie internationale " la revue du CEPII, n°81, premier trimestre 2000.

**Monnaie et politique monétaire en Europe**, Cahiers français n°297, La Documentation française, juillet - août 2000.

## Sites Internet

La Banque Centrale Européenne <http://www.ecb.int>

La Communauté européenne <http://www.europa.eu.int>

La stratégie européenne pour l'emploi

[http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/ees\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees_fr.htm)

Les GOPE [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/document/econeur/beg/gope2001\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/document/econeur/beg/gope2001_fr.pdf)

L'OCDE <http://www.oecd.org>

### OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES EN EUROPE

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

Email :

Site Internet : <http://opee.u-strasbg.fr>

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Coordination rédactionnelle : Francesco De Palma, Giuseppe Diana

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

Numéro ISSN . 1298-1184.

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

Ont participé à la rédaction de ce bulletin : Michel Dévoluy, Professeur, URS (GRICE – TIPEE) – René Kahn, Maître de Conférences, URS (GRICE – TIPEE) – Francis Kern, Professeur, ULP (BETA—ECHANGE) – Gérard Lang, ULP (BETA—THEME) – Valérie Malnati, URS (CESAG) – Moïse Sidiropoulos, Maître de Conférences, ULP (BETA—THEME) – Guy Tchibozo, Maître de Conférences ULP (BETA— CEREQ) – Laurent Weill, URS (LARGE).

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