

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 23

Hiver 2010

Université de Strasbourg : Faculté des sciences économiques et de gestion et Institut des Hautes études Européennes.

Editorial : Du panache pour l'Europe de Michel Dévoluy

De très très riches américains, tels Bill Gates, Warren Buffet et des héritiers Rockefeller, demandent à payer plus d'impôts pour soutenir l'économie des USA. Même s'ils sont fiers de leur pays, ils ne se posent pas ici, en premier lieu, comme philanthropes, mais comme des gestionnaires très avisés. Ils

Sommaire

« L'économie sociale de marché » rhénane est-elle en crise ?

Jacques Liouville

Monnaie Unique : les marchés financiers mettent les dirigeants européens au diapason

Loïc Wagner

L'aide publique au développement de l'Union européenne dans un contexte de crise

Claire Mainguy

L'emploi des femmes face à la crise

Isabelle Terraz

Quelques Réflexions sur la Réévaluation du Yuan

Meixing Dai

La gestion de la crise financière – Enjeux et perspectives

mad Ismail & Francis Kern

La dynamique du marché du travail en Pologne et en Turquie : une analyse comparative

Seyfettin Gürsel & Mustafa Ulus

La stratégie « Europe 2020 » en perspective

Michel Dévoluy

savent qu'une économie peu dynamique touche directement leurs affaires. Ils sont aussi probablement conscients qu'ils insufflent ainsi une image optimiste de la solidarité. Cet exemple d'Outre-Atlantique peut-il inspirer l'Europe ? Justement, on déplore souvent que l'Union européenne suscite peu d'enthousiasme : elle manque à la fois de considération et d'argent. Et cela ne s'arrange pas. En effet, le traitement de la crise a contribué à accentuer l'image d'une Europe lointaine, surtout défendue par une élite, peu impliquée financièrement mais, par contre, prompte à promouvoir la rigueur budgétaire et salariale. L'Europe a également révélé son impuissance financière pour soutenir l'économie avec un budget qui représente, en moyenne, seulement 2% de la totalité des dépenses obligatoires effectuées au niveau des États membres. L'Europe déçoit, l'Europe n'a pas d'argent. Certes, mais l'Europe pourrait encore étonner.

La préparation du prochain cadre financier 2014-2020 de l'Union offre ici une belle ouverture. Les 27 vont devoir décider de la structure et du montant de leur budget commun pour une période de 7

ans. Jusqu'ici, la question de l'impôt européen est restée tabou. Les États contribuent au budget de l'Union, mais nous ne payons pas directement une taxe pour l'Europe. Changer cela semble illusoire, d'abord parce que la mise en place d'une taxation européenne exige l'unanimité des États membres, ensuite car l'Européen moyen considère déjà payer trop d'impôt. Néanmoins, imaginons que les Européens les plus riches (par exemple les 5% qui ont les plus hauts revenus, ou bien ceux qui gagnent plus de 300 000 euros par an) croient en l'Europe, espace de libre entreprise, de démocratie, de solidarité et d'avenir. Imaginons, en conséquence, qu'ils souhaitent soutenir concrètement cette construction européenne en acceptant de payer, un peu, pour l'Union. Ce choix conduirait à une augmentation du budget européen et au renforcement de l'image de l'Europe. Avec un budget plus important l'Union pourrait intervenir dans des domaines jugés importants et consensuels par l'ensemble des citoyens. Ce choix exemplaire construirait une image positive et dynamique de l'Europe. Elle apparaîtrait porteuse d'espoir et de fierté. Comme aux États-Unis, les plus aisés ne seraient pas de simples philanthropes, ils profiteraient ainsi d'une société plus apaisée et d'une économie, en définitive, plus robuste. Et, au final, l'Europe serait plus forte et plus lisible.

Dans ces temps de crise économique qui frappe d'abord les plus faibles un impôt européen paraît difficile à mettre en place rapidement. Même une taxe carbone semble à beaucoup irréaliste. Soit. Alors pourquoi pas un élan de solidarité, mais aussi de rationalité, venant des plus riches, un peu comme aux États-Unis ? Un tel message d'optimisme envers l'Europe allierait panache et bon sens.

Est-il déraisonnable, par exemple, de proposer que 1% des revenus au-dessus de 300 000 euros aillent à l'Europe ? A quand le slogan « Contribuer pour l'Europe parce qu'elle le vaut bien » ?

« L'économie sociale de marché » rhénane est-elle en crise ?

Jacques Liouville*

Le 'modèle rhénan' de croissance économique fondé sur les principes de l'économie sociale de marché a déjà commencé à s'enrayer au moment de la réunification allemande. La crise financière de 2008/2009 a accentué ce phénomène. Pour soutenir sa croissance future, l'Allemagne devra choisir entre un retour à ses fondamentaux ou une rupture assumée.

Le chancelier Ludwig Erhard est considéré comme le père du miracle économique allemand de l'après seconde guerre mondiale, qui s'est traduit par la transformation en une quinzaine d'années d'un pays en ruine en un pays en forte croissance. Ce redressement spectaculaire est le fruit de l'économie sociale de marché, qui avait pour objectif de réduire les écarts entre les plus riches et les plus pauvres. Ce concept mis en œuvre par le gouvernement de Ludwig Erhard est issu des recherches menées à l'université de Münster par l'économiste Alfred Müller-Armack. Dès 1946 celui-ci a considéré qu'il était possible de créer une troisième voie entre le libéralisme et le socialisme et c'est dans la perspective de mettre en application ses principes que Ludwig Erhard lui a confié un poste de Secrétaire d'Etat au Ministère de l'Economie.

Ce système a relativement bien fonctionné jusqu'à la réunification allemande. Ensuite, le poids des transferts de l'ex Allemagne de l'Ouest vers l'ex Allemagne de l'Est a conduit à ralentir la réduction des écarts entre riches et pauvres.

Au-delà de ce phénomène, au cours des dernières années, l'ouverture à l'économie mondiale a conduit à ce que de plus en plus d'entreprises allemandes passent sous le contrôle de capitaux étrangers. Les nouveaux actionnaires étant plus intéressés par l'augmentation de leurs richesses que par la réduction des inégalités, il en résulte qu'en Allemagne l'économie sociale de marché est en panne.

Cette nouvelle réalité implique qu'en Allemagne, comme dans beaucoup d'autres pays, les pauvres deviennent maintenant de plus en plus pauvres et les riches de plus en plus riches.

Une autre preuve de la rupture des mécanismes de l'économie sociale de marché est qu'en période de crise l'Etat intervient pour « socialiser » les pertes des grandes entreprises, qui sont maintenues en vie par l'argent du contribuable, alors que les bénéficiaires qui atteignent des taux de plus en plus élevés demeurent totalement privatisés. Dans les années 1990, la norme de l'excellence était d'afficher un taux de rentabilité des capitaux propres de 15%. Aujourd'hui, au moment de la reprise, beaucoup d'entreprises aidées lorsqu'elles étaient en difficulté ne se satisfont plus de ce taux, mais exigent un retour sur capitaux propres de 25%. Face à de tels excès, on observe que les budgets de l'aide sociale, de la santé, des retraites ou encore de l'éducation et de l'enseignement supérieurs sont en baisse ; ce qui implique que le scepticisme face aux bienfaits de l'économie sociale de marché se développe dans une part croissante de la population allemande.

Par conséquent, il n'est pas inutile de s'interroger sur la pertinence de cette perception et de chercher à vérifier si la crise économique et financière des dernières années a été favorisée par les mécanismes de l'économie sociale de marché. En effet, un des principes de base de l'économie sociale de marché est d'exercer un contrôle limité sur les marchés et les mécanismes de formation du profit, tandis qu'en période de crise l'Etat intervient généralement pour secourir au moins les principaux acteurs des marchés, dont les banques et autres établissements financiers font partie.

Les origines de la crise financière en Allemagne

La course aux profits observée depuis au moins une dizaine d'années implique que le

* Université de Strasbourg, HuManiS

niveau de risques pris n'est plus un élément modérateur des choix d'investissement. En effet, la théorie financière montre que la recherche de profits croissants passe par la prise de risques de plus en plus élevés. Par conséquent, les dirigeants des banques allemandes n'ont pas hésité à prendre des positions très risquées, sachant qu'en cas d'échec, non seulement ils ne seraient pas sanctionnés, mais qu'en outre l'Etat viendrait secourir les banques en difficulté.

En effet, l'histoire économique de l'Allemagne de l'après seconde guerre mondiale est riche d'exemples permettant de vérifier que l'Etat intervient généralement pour sauver des acteurs jouant un rôle important dans l'économie. Cela a par exemple été vérifié dans le cas du groupe de BTP Philipp Holzmann. Compte tenu de l'effet domino que pouvait produire la faillite de cette entreprise sur un large réseau de sous traitants, le gouvernement du chancelier Schröder est intervenu pour tenter de sauver cette entreprise. Cependant, dans ce cas précis, l'intervention de l'Etat n'a pas empêché la faillite de cette entreprise. Au contraire, le retardement de l'échéance de la faillite n'a fait qu'amplifier l'effet domino que l'intervention étatique cherchait à éviter.

Une telle attitude de la part de l'Etat est compréhensible, car en période de crise l'Etat souhaite contribuer à sauver un maximum d'emplois. L'intégration de ce comportement de l'Etat dans les mécanismes de prise de décision des managers peut conduire à l'introduction dans les décisions du facteur « too big to die ». Les managers sachant que du fait du poids économique de leur entreprise, l'Etat interviendra pour tenter de la sauver en cas de difficulté, peuvent ainsi ne pas hésiter à effectuer des transactions à haut risque.

Bien que le problème qui vient d'être présenté soit significatif, le principe de l'économie sociale de marché comme base de fonctionnement de l'économie continue à être généralement bien accepté en Allemagne. C'est ainsi que les cinq partis représentés au Bundestag adhèrent à cette conception de l'économie, même si des nuances importantes existent entre ces partis dans la définition de l'économie libérale et de l'économie sociale. Mais, à ce propos, il faut reconnaître que même l'inventeur du concept, Müller-Armack, n'avait pas tranché sur ce point et laissé ouverte l'interprétation des écarts entre ces deux types d'économie.

L'interrogation qui est au cœur de cette contribution est de savoir si l'économie

sociale de marché a conduit au fondement d'une culture d'entreprise spécifique en Allemagne. Pour répondre à cette question, il faut d'abord préciser quels sont les facteurs généraux qui favorisent l'émergence d'une culture d'entreprise.

Bien que de nombreuses définitions du concept de culture d'entreprise existent, un point qui leur est généralement commun est d'admettre qu'elle représente les modes de pensée partagés par un groupe social donné et que ces modes de pensée affectent les comportements des personnes composant ce groupe social.

La culture d'entreprise, ou culture organisationnelle selon Edgar Schein ¹, est influencée par l'environnement global ou supra national (valeurs, croyances, convictions), qui fixe les règles et principes à respecter collectivement en affaires (par exemple le rejet du travail des enfants, le principe du pollueur-payeur, le refus de la corruption, le respect des espèces protégées, etc.). Ces règles et principes sont généralement acceptés et respectés par un ensemble de nations ayant un niveau de développement comparable.

Ces règles supra nationales sont rarement incompatibles avec celles de l'économie sociale de marché. En dehors des règles supra nationales, il est admis que le fonctionnement des entreprises est affecté par la culture nationale et que celle-ci diffère selon les pays. L'étude la plus élaborée et la plus connue à ce sujet est celle de Geert Hofstede ², qui a montré que le comportement au travail et les pratiques des entreprises varient en fonction de facteurs comme l'histoire, les traditions, la religion, le contexte social (par exemple tendance à l'égalité ou l'inégalité entre les sexes), etc.

Outre l'incidence de la culture nationale, les entreprises sont affectées par la culture de leur champ sectoriel, c'est-à-dire l'industrie à laquelle elles appartiennent. Les facteurs structurant une industrie peuvent varier fortement d'une industrie à une autre. En outre, d'un pays à un autre, la culture d'une industrie donnée peut également présenter des écarts significatifs, ceci ayant été par exemple démontré très nettement dans l'étude de Calori et al ³

¹ Edgar H. Schein (1992). *Organizational Culture & Leadership*. Jossey Bass & Sons.

² G. Hofstede (2001). *Culture's Consequences. Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

³ R. Calori, G Johnson, P. Samin (1994). *CEOs' cognitive maps and the scope of the organization*. Strategic Mana-

Si on s'interroge sur le fait de savoir si en Allemagne la crise financière actuelle résulte d'une culture d'entreprise particulière, la réponse demande de prendre en considération les points suivants.

La crise économique de 2008/2009 est née principalement du risque élevé de défaillance de plusieurs banques et établissements de crédit en difficulté. Durant le cœur de la crise, des entreprises du secteur non financier ont également été défaillantes, mais les défaillances ont souvent été engendrées par des comportements spéculatifs, à l'instar du groupe Continental, qui a subi les effets négatifs de l'échec de sa prise de contrôle par le groupe Schaeffler. Dans ce cas précis, les difficultés sont nées du fait que la famille Schaeffler avait lancé une OPA hostile sur l'équipementier automobile Continental, juste avant le revirement brutal à la baisse des marchés financiers. Par conséquent, le cours de l'action Continental ayant chuté sous la valeur proposée dans l'OPA, plus de 90% des actions de Continental ont été remises dans le cadre de cette OPA, ce qui a évidemment conduit au bord de la ruine la famille Schaeffler. Bien que de nombreuses entreprises du secteur non financier aient été mises en faillite durant la crise, il s'agit en général de cas isolés à l'intérieur de leurs branches.

C'est pourquoi il est permis d'affirmer que la crise financière en Allemagne n'est pas le résultat d'une culture nationale, ou d'une culture d'entreprise rhénane, mais de la culture d'une branche particulière, en l'occurrence celle des entreprises financières.

La question qui se pose alors est de savoir si le secteur financier allemand est caractérisé par une culture rhénane. L'analyse de la structure du secteur financier conduit à répondre par la négative à cette question. En effet, le secteur financier est aujourd'hui mondialisé. C'est pourquoi, malgré l'existence de règles nationales qui modulent de manière modérée le fonctionnement des établissements du secteur financier en Allemagne, il est possible de conclure que la crise financière qui s'est produite en Allemagne n'est pas le résultat d'une culture rhénane, mais bien plus de l'incidence du système financier international.

En effet, il a été établi ci-devant que la culture d'entreprise est impactée par la culture sectorielle. Or, dans une économie mondialisée, la culture du secteur financier

est fortement influencée par l'environnement global. Par exemple, actuellement, la vitesse de circulation des capitaux est simplement limitée par la rapidité de circulation de l'information. Cela implique qu'en moins d'une heure, un montant donné peut circuler autour de la planète en transitant par plus d'une vingtaine de comptes, ce qui complexifie entre autres le travail des contrôleurs visant à détecter des fraudes.

Ces constats impliquent qu'il est possible d'affirmer que les banques allemandes subissent d'une part l'impact de l'économie sociale de marché, mais, d'autre part, qu'elles sont également soumises aux contraintes de l'économie libérale, au sens anglo-saxon (américain) du terme. Le fait que les deux principales places financières mondiales soient situées dans l'espace anglo-saxon (New York et Londres) constitue un argument qui contribue à conforter le jugement formulé ci-devant.

Il faut reconnaître qu'historiquement les banques allemandes étaient plus détachées de la finance internationale, une source principale de revenus de ces banques provenant des relations privilégiées qui existaient entre les établissements de crédit et l'industrie allemande. Celles-ci se traduisaient par exemple par des prises de participation croisées. De même, ce type de relations expliquait par exemple que les OPA hostiles étaient quasiment impossibles à réaliser en Allemagne. En effet, lorsqu'un « joyau industriel » allemand faisait l'objet d'une menace d'OPA, hostile, comme cela a été par exemple le cas pour Porsche ou BMW à des moments difficiles de leur histoire, les banques jouaient le rôle de « chevalier blanc », freinant ainsi les velléités des assaillants potentiels. C'est ainsi que jusqu'au début des années 1990 il n'y a eu quasiment aucune OPA hostile qui a été menée en Allemagne sur des entreprises jouant un rôle dominant dans l'économie nationale.

Ultérieurement, les banques allemandes ont eu la possibilité de céder leurs participations en franchise d'imposition. En outre, la montée en puissance de la bourse de Francfort a attiré des établissements financiers internationaux en Allemagne. Face à cette nouvelle concurrence, les banques allemandes se sont recentrées sur leur cœur de métier et ont cédé leurs participations dans des entreprises industrielles. L'internationalisation croissante des grands groupes allemands a également conduit les banques allemandes à les accompagner dans leur diversification

géographique, ce qui les a menées à être confrontées aux standards internationaux, largement initiés par les institutions anglo-saxonnes. Par conséquent, pour être compétitives, tant sur leur marché d'origine qu'à l'international, les banques allemandes estiment devoir se soumettre à la culture « globale » de la branche.

Cependant, le fait de prendre des orientations en fonction de standards globaux n'impose pas d'adopter la conception anglo-saxonne de la gestion des profits et des pertes. Pourtant, sous l'impulsion du Président de son Directoire, Joseph Ackermann, la Deutsche Bank, qui est la plus grande banque allemande et un symbole de réussite dans le secteur financier se fixe actuellement un taux de retour sur ses capitaux propres d'au moins 25%. Selon les données disponibles, il semble que cet objectif ait été atteint en 2009. Ceci démontre bien qu'actuellement les principales banques allemandes adoptent plus les « valeurs » de l'économie libérale, que celles de l'économie sociale de marché.

Le rôle des Pouvoirs Publics dans l'émergence de la crise financière en Allemagne

Il est intéressant de se poser la question de savoir comment le gouvernement de la Chancelière Angela Merkel, qui se considère comme un gouvernement défenseur de l'économie sociale de marché, s'est comporté face aux excès des banques allemandes. Force est de constater que la position adoptée par l'actuel gouvernement de coalition CDU/CSU & FDP est plutôt du type « laissez faire ». Il est notable par ailleurs que ce comportement était déjà celui du gouvernement antérieur, qui reposait sur une large coalition entre la CDU/CSU & le SPD

Par conséquent, il est relativement paradoxal d'observer que deux gouvernements prétendant défendre les « valeurs » de l'économie sociale de marché ont accepté qu'une branche spécifique, celle des établissements de crédit, fonctionne en adoptant les principes d'une économie purement libérale.

Au-delà de cette observation, il est encore beaucoup plus critiquable que cette branche qui joue un rôle très important pour la compétitivité des entreprises industrielles et pour la confiance du citoyen dans la pérennité du système financier, n'ait été soumise qu'à un contrôle très « lâche » de la part de l'Etat.

En fait, l'origine de la crise financière en Allemagne est le résultat de la tolérance par le gouvernement d'un mode de fonctionnement du secteur financier proche de celui du monde anglo-saxon, qui se caractérise par une absence totale de contrôle sur les banques d'affaires et les agences de rating. Par ailleurs, même lorsque les contrôles existent, les degrés de liberté offerts en matière de présentation des comptes par les normes IFRS (International Financial Reporting Standards) impliquent qu'ils manquent d'efficacité. En effet, les options offertes pour la présentation des comptes ont pour conséquence que des décisions prises spécifiquement dans l'intérêt des managers peuvent demeurer masquées jusqu'au dénouement des opérations correspondantes, ce qui peut engendrer des situations catastrophiques (pour en avoir une idée, bien que le cas ne soit pas directement comparable, il suffit de songer aux conséquences des options prises par Jérôme Kerviel à la Société Générale, qui ont conduit à une perte de l'ordre de 5 milliards d'€).

Les IFRS correspondent à un système de présentation des comptes fortement imprégné des principes de la comptabilité anglo-saxonne. Ceux-ci offrent de nombreuses options pour enregistrer des opérations qui ne sont que « virtuelles » (fictives). Ils permettent ainsi d'effectuer de la « comptabilité créative » ou, formulé autrement, de la « cosmétique » des comptes. Ceci est la conséquence du fait qu'en IFRS l'évaluation est basée sur le concept de « fair value », qui permet des enregistrements comptables en fonction de la « valeur actuelle ». Un élément particulièrement déplorable de l'introduction dans les principes comptables de la « fair value » est qu'en parallèle il est prévu que l'évaluation puisse avoir lieu sans respecter le « principe de prudence », alors que le respect de ce principe garantit généralement une certaine « réserve » dans l'évaluation des comptes.

Dans la mesure où les managers bénéficient de bonus et de primes qui sont fonction du résultat, ils ont intérêt à inscrire dans les comptes des valeurs (fictives) ayant un impact positif sur le niveau des profits ; même si cette pratique se fait au détriment des parties prenantes comme les actionnaires, les salariés, les créanciers et les clients et fournisseurs.

En résumé, il est permis de conclure d'une part, que le libéralisme anglo-saxon et en corollaire l'insuffisance du contrôle des

pratiques des principaux acteurs du système financier ont engendré en Allemagne la crise financière de 2008/2009. D'autre part, il n'est pas à exclure que les managers des banques n'aient pas hésité à prendre des risques inconsidérés, en estimant qu'en cas de difficulté l'Etat ne pourrait pas laisser la situation se dégrader et qu'il interviendrait donc pour sauver les banques défailtantes.

Le rôle du Top Management des banques allemandes dans la genèse de la crise financière

Une partie de la réponse à la question visant à déterminer si la crise du système financier aurait pu être évitée en Allemagne peut être apportée par l'analyse du comportement des Top Managers des banques allemandes. En effet, contrairement aux propos tenus par plusieurs de ces Top Managers après l'éclatement de la crise, rares sont ceux qui ignoraient complètement la nature risquée des titres à haut rendement dans lesquels ils avaient investis. Ces experts savaient fort bien que le rendement élevé des titres acquis était généré par le fait que les titres en question étaient basés sur des prêts hypothécaires accordés à des personnes présentant un risque élevé de défaillance. Ce risque était d'autant plus grand, qu'une bulle immobilière spéculative s'étant créée aux USA, le montant des emprunts nécessaires pour devenir propriétaire était orienté à la hausse, ce qui conduisait un nombre croissant d'emprunteurs à se trouver en situation de surendettement.

Les rendements élevés ne pouvaient se maintenir que tant que la bulle spéculative se gonflait. En effet, dans ce cas, la défaillance d'un débiteur n'était pas problématique, car du fait de la hausse des prix de l'immobilier, la vente du bien du débiteur permettait de couvrir la somme empruntée, tout en laissant une marge confortable pour celui qui avait pris les titres en dépôt. Mais les Top Managers des banques sont bien placés pour savoir que toute bulle spéculative, qu'elle soit immobilière ou non, va parvenir à un point où elle va éclater.

Par conséquent, les banquiers allemands étaient en mesure d'anticiper l'éclatement de la bulle immobilière américaine et d'en apprécier les conséquences. Cependant, ils ont investi jusqu'à la dernière limite dans les titres hypothécaires à haut rendement, aveuglés par la défense de leurs seuls intérêts personnels, du fait de la corrélation positive existant entre le rendement des titres gérés

par leurs banques et leur propre rémunération.

Un Top Manager soucieux de sa responsabilité sociale et des conséquences de ses actes pour les parties prenantes comme les salariés et les petits porteurs n'aurait jamais dû se laisser aveugler d'une telle manière. En effet, le Top Manager d'une banque n'a pas pour vocation de réaliser des transactions qui sont susceptibles de lui permettre de maximiser ses gains à court terme, au détriment de la défense des intérêts de ses clients.

Les conséquences de l'aveuglement de certains Top Managers du secteur bancaire ont été dramatiques pour de nombreux petits porteurs, qui du fait des comportements spéculatifs de ces dirigeants, ont perdu l'essentiel des avoirs qu'ils avaient épargnés, par exemple comme complément de retraite. Le résultat en est que l'image des dirigeants des banques d'investissement est actuellement au plus bas en Allemagne et il faudra certainement beaucoup de temps avant que la population allemande reprenne confiance dans les produits proposés par les banques d'affaires. Un seul exemple suffit pour éclairer cette situation. L'ancien Chancelier Helmut Schmidt, qui est bien connu pour sa modération dans ses propos, ce qui le conduit à être le personnage le plus respecté de la sphère politique allemande, a profité d'un entretien avec Giovanni di Lorenzo, le rédacteur en chef de l'hebdomadaire *Die Zeit*, pour proposer un classement des individus en trois catégories : la première catégorie est celle des individus « normaux », caractérisés par le fait qu'ils ne commettent pas de délits et la deuxième catégorie est celle composée par les « petits criminels ». Quant à la troisième catégorie, elle intègre les dirigeants des banques d'investissement. Bien qu'admettant qu'ils agissent en général dans le respect de la légalité, Helmut Schmidt les considère comme les pires des voyous ⁴

L'économie sociale de marché rhénane est-elle à l'agonie ?

Le décalage observé entre l'intervention massive de l'Etat pour éviter la défaillance des spéculateurs et en contre partie la baisse des dépenses allouées en matière sociale et sociétale implique qu'un doute grandissant s'élève actuellement parmi la population

⁴ Helmut Schmidt, Giovanni di Lorenzo (2010). Auf eine Zigarette mit Helmut Schmidt. Kiepenheuer & Witsch, Köln (Cologne). P. 243.

allemande sur la capacité du système capitaliste et de l'économie sociale de marché à réduire les inégalités. Dans ce contexte, la demande d'une plus forte « étatisation » de l'économie (intervention de l'Etat) gagne de plus en plus de terrain. En effet, il est difficile de faire admettre à la population allemande de subir les effets de la crise, alors que ses auteurs en sortent enrichis.

L'écroulement du système financier allemand a été évité parce que l'Etat Fédéral a apporté des engagements supérieurs à 100 milliards d'Euros. Par conséquent, des voix s'élèvent pour demander la nationalisation des banques sauvées par les capitaux publics.

Aller dans ce sens reviendrait à modifier le cadre institutionnel de l'économie sociale de marché, pour s'orienter vers une économie « socialisée ». Cependant, la probabilité d'une telle orientation est très faible, en particulier sous un gouvernement de « droite », qui ne considère pas que la nationalisation constitue une initiative favorable au développement économique.

Cependant, l'Etat doit s'autoriser à exercer un contrôle renforcé sur les banques qu'il a sauvées de la faillite. En application du principe de « fairness », un tel contrôle doit déboucher par exemple sur l'interdiction de soustraire l'information financière relative aux produits de la titrisation (Special Purpose Vehicle ou SPV), qui ne prennent pas en compte le risque d'insolvabilité des débiteurs dont les emprunts sont sous-jacents à la titrisation. C'est par exemple en procédant de cette manière (non inscription de SVP au bilan) que les dirigeants de la banque allemande IKB sont parvenus à masquer une perte prévisible de 15 milliards d'euros.

Il faut cependant reconnaître qu'en réaction aux excès et à leurs conséquences, des progrès ont été enregistrés. Ils demeurent cependant insuffisants. Par ailleurs, la crise financière qui n'a pas généré que des perdants conduit le citoyen de base à douter du fait que l'économie sociale de marché telle qu'elle est pratiquée actuellement réponde encore à son objectif d'origine, qui était de contribuer à réduire les inégalités sociales en récompensant le travail et la créativité.

En effet, il faut bien constater qu'en ce début de XXIème siècle le travail n'est plus la principale source d'enrichissement et de réduction des inégalités. Au contraire, la spéculation et l'opportunisme deviennent les

principaux déterminants de la création de richesse. La compensation par l'Etat des conséquences des erreurs qui se sont produites dans le secteur financier se fait d'autant plus sentir, que les sommes investies à ce niveau font défaut pour régler des problèmes sociaux importants, dont en premier lieu le financement des retraites. Ce problème est crucial, car actuellement déjà 25% des allemands sont des retraités et du fait de l'évolution de la démographie, ce pourcentage ne peut que s'accroître.

A l'heure où l'économie allemande semble retrouver le chemin de la croissance, ce qui s'est traduit par exemple en 2010 par un recul du chômage sous la barre des 3 millions et par une surchauffe du marché du travail dans certaines zones géographiques, la pérennité de la politique sociale suppose un recentrage sur les « valeurs » qui ont prévalu à l'époque du redressement économique de l'Allemagne. Il est nécessaire de remettre à l'honneur le travail et la répartition des gains de productivité entre le capital et le travail, comme cela s'est produit jusqu'à l'heure de la réunification allemande. Ensuite, les transferts financiers vers l'ex RDA ont eu en particulier comme effet une quasi stagnation des salaires dans les Länder situés à l'ouest, ce qui s'est répercuté négativement sur la motivation au travail et en corollaire sur les gains de productivité. La croissance actuelle permet d'envisager un retour au système de l'affectation des gains de productivité à leurs auteurs, ce système devant non seulement garantir la paix sociale dans les entreprises, du fait que l'aboutissement des négociations entre patrons et salariés donne naissance à un « quasi cartel social »⁵, mais également être un frein à l'oisiveté, du fait que dans ce cadre l'engagement au travail se traduit par des résultats tangibles pour les salariés.

Une des caractéristiques majeures du système productif allemand étant d'être composé d'entreprises hyperspécialisées, elles ont besoin d'une main d'œuvre qualifiée pour innover en vue de renforcer leur compétitivité. Cela est particulièrement nécessaire aux 1500 entreprises allemandes qui sont leader mondial dans leur secteur d'activité. Dans ce but, les entreprises allemandes doivent proposer des rémunérations motivantes, sachant que cela n'a généralement pas été le cas au cours des

⁵ Dans le cadre de la Mitbestimmung, les patrons d'une branche garantissent les hausses de salaire pour les 12 mois à venir, les syndicats s'engageant en contre partie à veiller à la paix sociale et en particulier à éviter les mouvements de grève.

20 dernières années. De ce fait, pour rendre le travail attractif, il est indispensable que les écarts entre les revenus des personnes titulaires de l'aide sociale et de celles percevant le salaire minimum soient incitatifs. Il est évident que cette question n'est pas simple à résoudre, mais elle est cependant incontournable.

En ce qui concerne les personnes à la recherche d'un emploi, la situation sur le marché du travail en Allemagne n'est pas devenue paradisiaque en 2010. Cependant, la tendance à l'amélioration du marché se fait sentir, au point que pour se rendre attractives, les entreprises les plus dynamiques ne se limitent pas à proposer des rémunérations qui intègrent les gains de productivité. Par exemple, l'entreprise Siemens a signé en 2010 un accord avec les syndicats, qui implique que tout salarié recruté en Allemagne a droit à un emploi à vie dans les unités du groupe qui sont localisées en Allemagne.

Il vient d'être constaté que l'Allemagne est actuellement confrontée à des problèmes économiques et sociaux non négligeables, sachant que par ailleurs la question préoccupante de l'endettement colossal du pays, de l'ordre de 1700 milliards d'€ et de son augmentation d'environ 2600€ par seconde (soit environ 220 millions d'Euro par jour) a été laissée dans l'ombre. Face à ce montant, la rentrée dans les caisses de l'Etat en 2010 de 14 milliards d'€ non prévus, par manque d'anticipation de l'amélioration de la conjoncture, ne constitue qu'une maigre consolation, car cette somme ne couvre que deux mois environ de l'augmentation récurrente de l'endettement de l'Allemagne.

Un autre problème latent et rarement évoqué est celui des créances détenues sur l'étranger, du fait des exportations des entreprises allemandes. Compte tenu du système de garantie de paiement des exportations, le pays a un montant de créances sur des clients étrangers de 894 milliards d'Euro. Dans une période turbulente comme celle actuelle, il est loin d'être assuré que ces créances seront réglées, ce qui en cas de défaillance des créanciers pourrait produire un effet boomerang sur l'économie allemande.

Cependant, face à ces problèmes, des opportunités apparaissent. Par exemple, l'accent croissant mis sur le développement durable est évidemment à l'avantage de l'Allemagne. En effet, la très forte opposition à l'énergie nucléaire qui s'est développée en Allemagne depuis les années 1970 a

impliqué que comparativement aux principaux pays développés, l'Allemagne a peu investi dans ce domaine. Cela a incité très tôt les entreprises allemandes à investir dans les énergies alternatives, comme l'énergie éolienne, le solaire, le biogaz, etc. L'attachement traditionnel très fort des allemands à la nature a également eu pour effet que de longue date l'Allemagne a plus investi que ses principaux concurrents dans les activités liées à la protection de l'environnement. Par conséquent, le développement de ces activités est susceptible de permettre à l'Allemagne de régénérer les forces de l'économie sociale de marché, dans laquelle la contribution à la production doit être mieux honorée que les pratiques spéculatives et l'oisiveté.

Face à ces menaces et opportunités, le retour aux sources de l'économie sociale de marché peut-il constituer une voie de sortie de crise ? Actuellement, la recherche de solutions aux problèmes écologiques et du développement durable représente un vaste chantier à l'échelle mondiale. Le besoin de gains de productivité et d'innovation dans ces domaines est considérable, afin qu'écologie et développement durable ne constituent pas des freins à la poursuite de la croissance économique, qui est indispensable pour garantir les solidarités nécessaires dans un système d'économie sociale de marché. De tels objectifs peuvent être poursuivis tout en demeurant fidèle à l'esprit de l'économie sociale de marché telle qu'elle a été conçue par Alfred Müller-Armack.

En effet, l'objectif de protéger l'environnement et de garantir un développement durable n'impose pas de négliger la « responsabilité économique » de l'entreprise, faute de quoi la pérennité de l'entreprise et en parallèle son rôle de défenseur de l'emploi seraient mis en danger.

Conclusion

Il vient d'être établi que malgré une forte dérive par rapport aux objectifs initiaux, l'économie sociale de marché n'est pas moribonde en Allemagne. Par ailleurs, les nouveaux enjeux de l'écologie et du développement durable constituent un terreau favorable à renaissance de l'économie sociale de marché. Pour lui donner un nouvel influx, il est nécessaire de favoriser la genèse d'une nouvelle vague de création d'entreprises dynamiques, comme cela s'est produit en Allemagne après la chute du IIIème Reich.

Cela passe par une promotion de l'entrepreneuriat et de l'exercice de la fonction d'entrepreneur au sens de Schumpeter ⁶, c'est-à-dire de la prise d'initiatives « constructives » en vue de favoriser l'innovation. Schumpeter avait bien conscience que, aussi « héroïque » que puisse être l'entrepreneur, il ne peut pas parvenir seul à générer des innovations majeures. Pour que celles-ci émergent, une forte implication du personnel est nécessaire, ce qui explique que Schumpeter estime que le rôle principal de l'entrepreneur est d'agir sur la motivation du personnel.

⁶ J. Liouville (2002). La fonction d'entrepreneur : Schumpeter revisité. Actes du 2ème congrès de l'Académie de l'Entrepreneuriat. Université Montesquieu (Bordeaux IV), Bordeaux, 17 & 18 avril, pp. 309-317. J. Schumpeter (1928). Unternehmer, in : L. Elster, A. Weber, F. Wieser (sous la dir.). Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Band 8, Verlag von Gustav Fischer, Jena, pp. 476-487.

Une telle approche revient à mettre la « ressource humaine » au cœur du fonctionnement de l'entreprise, en particulier à une époque où la chute de la démographie implique que les ressources humaines répondant aux qualifications attendues par les entreprises allemandes tendent à se raréfier.

Le respect de cet impératif devrait avoir pour effet que la « troisième voie » définie par l'économiste Alfred Müller-Armack et promue à l'origine par le Chancelier Ludwig Erhard pourra continuer à produire ses effets bénéfiques pour la nation allemande et, par effet de diffusion, pour les principaux partenaires économiques de l'Allemagne, avec la France au premier rang, du fait de sa position de premier pays fournisseur de l'Allemagne.

Monnaie Unique : les marchés financiers mettent les dirigeants européens au diapason

Loïc Wagner*

Le premier semestre 2010 a été marqué par une forte agitation financière sur le marché monétaire. Au cœur de la tourmente, se trouvait l'Euro dont la crédibilité était remise en cause en raison de l'endettement considérable de certains de ses membres. La pression exercée par les marchés financiers a contraint les dirigeants européens à se porter dans un premier temps au secours de la Grèce, puis de la zone Euro dans son ensemble. Cette crise des dettes publiques européennes et son solutionnement temporaire réveillent les problématiques juridiques relatives à l'encadrement de la discipline budgétaire par le traité et de droit dérivé.

Le bilan de l'Euro, plus de dix ans après son introduction, est contrasté. D'une part, il a contribué au parachèvement du marché unique grâce à la neutralisation des distorsions monétaires (J. Bourrinet 2008). D'autre part, les observateurs considèrent que la monnaie européenne a aidé le marché intérieur à mieux traverser les crises économiques (O. Issing 2010 ; C. Noyer 2010). Toutefois, ces bienfaits incontestables de l'Euro ne sauraient occulter ses faiblesses. En raison d'un manque de coordination des politiques économiques, les disparités structurelles, fiscales et budgétaires n'ont pas été amenées (C. Noyer 2010). Surtout, l'inefficacité de la surveillance budgétaire a transformé la zone euro en une « sécurité sociale monétaire » (N. Baverez 2004) qui a permis à certains États, avant la survenance de la crise financière, de s'endetter au-delà du raisonnable. Cet endettement déjà considérable avant 2008 s'est accru de façon exponentielle avec la crise que traverse l'économie mondiale depuis bientôt deux ans.

La découverte de la réelle situation budgétaire grecque a dans un premier temps déclenché une défiance des marchés à l'égard de ce seul État. Ensuite, en raison de la « désunion européenne » affichée, les marchés ont eu de sérieux doutes sur la solidité de l'ensemble de la zone euro. Cette crise de confiance a atteint son paroxysme en mai 2010, lorsque la crise grecque a menacé de se propager à d'autres États membres de la zone Euro. Elle a obligé les dirigeants européens à apporter, dans l'urgence, des

solutions concrètes en vue de restaurer la crédibilité de la monnaie unique.

Ainsi, la pression financière exercée sur la zone euro a imposé aux européens une solidarité qui peinait auparavant à se mettre en place. Par une « heureuse » coïncidence de calendrier le Conseil ECOFIN extraordinaire du 9 mai 2010 et la BCE ont donné une traduction concrète au concept de « solidarité de fait » contenu dans le discours du salon de l'horloge (D. Simon 2010). Celle-ci se caractérise par l'adoption de différentes mesures temporaires destinées à assurer à moyen terme la stabilité de la zone euro. Sur le plan financier, outre les 110 milliards de prêts bilatéraux accordés à la Grèce (Déclaration de l'Eurogroupe, du 2 mai 2010 ; BCE, décision 2010/275/UE), un montant de 500 milliards d'Euros peut être mobilisé par différents vecteurs pour venir en aide à un membre qui serait confronté à des difficultés de refinancement¹. Ce soutien financier européen bénéficie d'un complément versé par le F.M.I. pouvant aller jusqu'à 250 milliards d'euros. Sur le plan monétaire, la banque centrale a décidé d'acquérir des titres de dettes publiques (BCE, décision BCE/2010/5 du 14 mai 2010).

¹ Dans le cadre du « mécanisme européen de stabilisation financière » reposant sur l'article 122 paragraphe 2 TFUE, créé par le Règlement du Conseil UE, Règlement 416/2010 du 11 mai 2010, la Commission Européenne peut emprunter directement sur les marchés 60 milliards d'euros. D'autre part, une entité *ad hoc* créée par un accord intergouvernemental permet de lever, grâce à des garanties étatiques, jusqu'à 440 milliards d'euros sur les marchés. Ces garanties sont apportées par les membres de la zone euro, ainsi que par certains autres membres de l'Union.

* Université de Strasbourg, CEIE

Mais l'actuelle crise révèle surtout l'inefficacité des instruments juridiques créés pour éviter le « surendettement » des États. En effet, les règles de discipline budgétaire ainsi que les mécanismes de surveillance n'ont pas permis d'éviter le naufrage des finances de certains États. Il faut souligner que le respect de la discipline budgétaire ne constitue pas un dogme, mais la condition *sine qua non* de la crédibilité et de la stabilité de la monnaie unique (O. Issing 2010). C'est pourquoi, parallèlement à l'affirmation de la solidarité européenne, les dirigeants européens se sont unanimement prononcés en faveur d'un renforcement de la surveillance de la discipline budgétaire.

Ce soutien financier et monétaire sans précédent en faveur de la zone euro doit composer avec les règles de discipline budgétaire contenues dans le traité (I). Cependant ces interventions sont insuffisantes pour restaurer immuablement la crédibilité de la monnaie unique. Pour ce faire, les participants à l'Euro doivent s'engager sur la voie d'un désendettement durable dont l'effectivité devra être garantie par un droit renouvelé (II).

I. Les règles de discipline budgétaire cédant temporairement le pas à la « solidarité européenne »

La solidarité européenne s'est manifestée par l'élaboration de mécanismes de soutien financier(A), mais aussi par un financement monétaire des dettes publiques par l'Eurosystème (B). La conformité au Traité de ces interventions repose sur une interprétation des règles de discipline budgétaire s'affranchissant de la « philosophie » sous tendue par le droit primaire.

A. La solidarité financière et l'article 125 TFUE

Le Traité est gouverné par une règle simple qui consiste à soumettre les États membres de l'Union à la sanction des marchés. En conséquence, une politique budgétaire jugée laxiste par les marchés devrait entraîner une hausse des taux des obligations souveraines (F. Dehousse 1995 ; R. Chemain 1996). Cette approche a pour objectif de responsabiliser les États lorsqu'ils élaborent leur budget. Elle est juridiquement traduite à l'article 125 TFUE aussi appelée « *clause de non renflouement* ». Cette « clause » vise à éviter les politiques budgétaires expansives sous couvert d'une éventuelle garantie d'un tiers (J.V. Louis 2009 ; F. Martucci 2010). Ainsi,

cet article interdit à l'Union et à ses membres de « répondre », par une intervention *a priori*, ou de « prendre en charge », par une action *a posteriori*, des engagements d'un membre en difficulté (Dehousse 1995 ; J.P. Keppenne 2000 ; F. Martucci 2010). La doctrine a formulé certaines réserves sur la portée pratique de cette prohibition, et ce plus particulièrement en temps de crise. En effet, une éventuelle contagion d'une crise d'un État aux autres membres de la zone monétaire risque de conduire à une mise à l'écart de la clause de non renflouement (J. P. Keppenne 2000). En conséquence, les prêts accordés dans le cadre de ces différents mécanismes soulèvent la problématique de la conformité de ces versements avec cette clause. Une interprétation minimaliste de la clause peut tenir à limiter la prohibition au fait « *d'assumer une partie du passif d'un État* » (Assemblée Nationale, rapport de la Commission des finances n°2452, 2010). Par une telle exégèse les prêts accordés seraient conformes à l'article 125 TFUE. Il peut aussi être relevé que l'article 125 TFUE ne semble pas faire obstacle aux versements de prêts accordés en faveur d'États dérogeant à la monnaie unique dans le cadre du fonds de soutien à moyen terme (F. Martucci 2010). Ainsi, un raisonnement par analogie permettrait de conclure que les prêts accordés par le biais des outils nouvellement créés – en faveur d'États membres de la zone euro – ne seraient pas contraires à la « clause de non renflouement ». Néanmoins, un tel raisonnement doit être nuancé. En effet, une interprétation plus large, prenant en compte la finalité de l'article 125 TFUE, risquerait d'aboutir à une conclusion différente. L'octroi de ces prêts a pour effet de soustraire l'État bénéficiaire à la sanction du marché. Cette substitution de prêteur permet au bénéficiaire des prêts de s'acquitter de taux d'intérêts plus bas que ceux proposés par les marchés. Par conséquent, la conformité des opérations actuelles à l'article 125 TFUE doit nécessairement passer par une interprétation faisant abstraction de sa finalité.

De surcroît, certains juristes notent que l'assistance financière prévue à l'article 122 paragraphe 2 TFUE – expression de la solidarité entre États membres – et la règle du « *no bail out* » sont difficilement conciliables (J.P. Keppenne 2000 ; F. Martucci 2010). C'est pourquoi, ces auteurs donnent une interprétation restrictive des conditions de déclenchement de l'assistance financière. Cette dernière semble refléter le plus fidèlement l'intention des rédacteurs du traité.

En effet, ils considèrent que l'État confronté à des « événements exceptionnels échappant à son contrôle » ne doit pas être responsable de leur survenance. A titre d'exemple, chacun cite le cas d'un État qui a mené une politique budgétaire imprudente. Selon ces auteurs, cet État devrait se voir refuser le bénéfice de l'assistance financière prévue à l'article 122 paragraphe 2. A cet égard, l'examen du règlement 416/2010 révèle que le Conseil n'écarte pas péremptoirement l'interprétation faite par la doctrine. En effet, l'institution tente d'opérer une sorte de « déresponsabilisation » des États membres dans la survenance des événements exceptionnels² (Cons.U.E., Règlement 416/2010). Cette tentative de dédouanement partiel est satisfaisante en ce qu'elle tend à se rapprocher l'interprétation juridique la plus fidèle à l'esprit du traité même – sans pour autant l'épouser parfaitement. Néanmoins cette lecture des événements l'est nettement moins par rapport à la réalité des faits.

B. Le soutien monétaire de l'Eurosystème et l'article 123 TFUE

L'article 123 TFUE et le règlement 3064/93 CE interdisent la pratique du financement monétaire, autrement dit la monétisation de la dette publique. Cette prohibition renforce les exigences en termes de discipline budgétaire dans la mesure où les États ne peuvent pas placer de titres de dettes auprès de la banque centrale (Européenne ou Nationale). A cet égard, il peut être souligné qu'avant son entrée dans la zone euro, la Grèce recourait régulièrement à cette pratique auprès de sa banque centrale (R. Chemain 1996). Cette prohibition ne fait aucun doute en ce qui concerne les acquisitions de titres sur le marché primaire. En revanche, l'article 123 TFUE fait l'objet d'une interprétation doctrinale contrastée concernant l'acquisition de dettes sur le marché secondaire. Selon le Professeur Dehousse (1995), l'interdiction concerne aussi les financements effectués sur le marché secondaire : l'interdiction ces opérations aurait pour but d'éviter le contournement de l'interdit posé à l'article 123 TFUE. En revanche, pour Régis Chemain (1996), rien n'interdit à la BCE et aux Banques Centrales Nationales (BCN) d'effectuer une monétisation des dettes sur ce marché. Il note que le règlement 3064/93 CE contient

² Selon le Conseil la dégradation des finances publiques trouve son origine dans la crise financière. La hausse des taux des obligations de certains États, quant à elle, serait notamment imputable à la spéculation.

uniquement une incitation non contraignante à ne pas contourner l'objet de l'interdiction. Enfin, selon le Professeur Martucci (2010), une interprétation *a contrario* de la prohibition permettrait de conclure que le financement de la dette publique sur le marché secondaire est permise. Il estime qu'un tel financement est autorisé car les achats auprès d'un intermédiaire permettraient l'exercice par les marchés d'une discipline sur le secteur public. La BCE semble limiter la portée de l'interdiction aux seuls financements sur le marché primaire. Toutefois, en temps normal, elle estime que même si la monétisation de dettes publiques sur le marché secondaire n'est pas formellement interdite, celle-ci ne doit pas servir à contourner l'interdiction posée à l'article 123 TFUE (BCE, rapport annuel 2009 ; G. Montagnier 2004). Pour éviter un tel contournement, elle effectue un contrôle régulier des opérations des BCN sur les marchés secondaires des dettes publiques.

Dans la crise actuelle, cette approche « classique » de la BCE a progressivement cédé le pas afin de soutenir les États dont le refinancement sur le marché a été rendu difficile. Dans un premier temps, après la dégradation de la notation de la dette Grecque par certaines agences de notation, le conseil des gouverneurs a maintenu l'éligibilité des titres de dette grecque comme collatéraux (BCE, décision BCE/2010/3). Dans un second temps, pour contenir le risque de contagion, la BCE a autorisé les BCN à acquérir des titres de dettes souveraines sur le marché secondaire (BCE, décision BCE/2010/5). Une telle pratique, accroissant la masse monétaire en circulation présente un risque inflationniste. En conséquence, la BCE a décidé de retirer des liquidités du marché pour compenser l'effet inflationniste de la monétisation. Il apparaît clairement que pour faire face à ces circonstances exceptionnelles, l'institution de Francfort a accepté de rompre temporairement avec sa traditionnelle orthodoxie monétaire.

Si l'on ne peut parler de violation des traités, il n'en demeure pas moins que la conformité des mesures adoptées repose sur une interprétation restreignant la portée des prohibitions qu'ils contiennent. Celle-ci s'écarte donc de l'intention des rédacteurs des traités lorsqu'ils avaient introduit les règles de discipline budgétaire. Cette solidarité européenne imposée par les marchés rend d'autant plus nécessaire une

consolidation budgétaire qui devra être rapide, durable et effective.

II. Le retour nécessaire à une discipline budgétaire effective

Si l'ensemble des États européens s'est engagé sur le chemin de la réduction de leur endettement respectif, pour ceux bénéficiant du soutien financier, la discipline budgétaire est imposée par le biais de la conditionnalité des aides (A). Mais ces efforts ponctuels risqueraient d'être vains si l'Union ne se dote pas d'instruments juridiques aptes à assurer un respect effectif de la « vertu budgétaire » (B).

A. La « conditionnalité » vectrice d'une discipline budgétaire imposée aux États « dispendieux »

Pour rassurer les marchés sur la soutenabilité à long terme des finances publiques des États aidés, les dirigeants européens insistent sur le fait que le soutien apporté conjointement par l'Union Européenne et le Fonds Monétaire International (FMI) est subordonné à une « stricte conditionnalité » (Cons. UE ECOFIN, conclusions 262, 9 mai 2010). Ce néologisme signifie que les prêteurs peuvent conditionner l'octroi des aides, mais aussi suspendre les versements – effectués par tranches successives – s'ils considèrent que le preneur s'écarte de la discipline budgétaire qu'il s'est engagé à tenir.

Dans le droit à l'aide du FMI, la « conditionnalité » relève du langage courant. Cette dernière peut se définir comme étant « l'ensemble des conditions particulières au respect desquelles le Fonds subordonne l'utilisation de ses ressources dans des circonstances données » (J.M. Sorel 1996). Le concept repose sur l'article V section 3 (a) des statuts du FMI relatif à l'utilisation des ressources de l'organisation. En fonction du « guichet »³ auquel les États en difficulté s'adressent, l'intensité de la conditionnalité est variable : lorsque l'aide est accordée à des fins structurelles – par exemple pour la restructuration de l'ensemble de l'économie, les exigences de consolidation budgétaire sont bien plus importantes que dans les aides qui ont une origine conjoncturelle (J.M. Sorel 1996). Il faut noter que le « vecteur juridique » de la conditionnalité est l'accord de

confirmation. Ce dernier contient le programme économique de redressement budgétaire que le bénéficiaire doit respecter. Si le F.M.I. considère que le programme n'est pas respecté, il peut décider de suspendre l'aide, sans que cette décision ne puisse faire l'objet d'aucun recours.

Si le terme de conditionnalité est d'un usage moins fréquent dans le droit de l'Union Européenne, il n'est toutefois pas méconnu de ses institutions. Pour s'en convaincre, une référence aux versements effectués par le fonds de cohésion peut être faite : lorsque le Conseil constate l'existence d'un déficit public non suivie de mesures correctrices, il peut suspendre les engagements financiers du fonds à l'égard de l'État membre en cause (Cons. CE, règlement 1084/2006). Surtout cette conditionnalité se retrouve à chaque fois qu'un membre de l'Union recourt aux mécanismes de solidarité entre États. En effet, ce concept était déjà présent dans le premier mécanisme de concours mutuel financier (Cons. CE, décision 71/143/CEE). Celle-ci a ensuite été reprise – certes dans des termes différents – dans le mécanisme unique de soutien financier à moyen terme de 1988, ainsi que dans l'actuel mécanisme de soutien à moyen terme qui bénéficie aux États de l'Union faisant l'objet d'une dérogation à la monnaie unique (Cons. CE, Règlement 332/2002 et Règlement 431/2009). En outre, la conditionnalité est omniprésente dans le mécanisme européen de stabilisation financière (Cons. UE, règlement 407/2010), ou encore dans les mesures de soutien financier en faveur de la Grèce (Cons. UE, décision 2010/320/UE). Dans l'Union, ce sont des protocoles d'accords conclus entre la Commission et l'État demandeur d'aide qui constituent le « vecteur juridique » de la conditionnalité. Ces derniers contiennent les conditions et les modalités de versement des prêts. Pour les États non membres de la zone euro, l'unilatéralisme dans l'élaboration de ces protocoles semble avoir été renforcé par les modifications introduites en 2009. Cette unilatéralité des conditions est d'autant plus flagrante en cas d'activation du fonds européen de stabilisation en faveur d'un membre de la zone euro. Enfin, s'agissant de l'aide accordée à la Grèce, les conditions imposées figurent dans une décision adoptée par le Conseil ne lui laissant ainsi aucune marge de manœuvre dans la détermination du contenu. Cette décision impose à cet État d'adopter une cinquantaine de mesures

³ Dans le langage courant les facilités et mécanismes sont réunis sous le terme de « guichets ». Ces derniers ont été progressivement créés par l'organisation grâce à l'habilitation reconnue au Conseil d'Administration à l'article V section 3 point (a). (P. Saunier 1999)

draconiennes dans divers domaines économiques avant décembre 2011⁴.

Pour les États bénéficiaires d'aides de l'Union et du FMI, la conditionnalité marque incontestablement un retour en force de la discipline budgétaire. Lorsque l'on se penche dans le détail sur les conditions imposées aux États « dispendieux », il apparaît que cette discipline est particulièrement rigoureuse. En outre, la Commission, la BCE et le FMI entendent exercer un contrôle du respect des conditions de politique économique imposées à la Grèce. S'il apparaissait que cet État n'est pas en mesure d'atteindre les objectifs assignés, plutôt qu'une suspension des tranches d'aides, ces institutions préféreraient sans doute, dans un premier temps, réviser les objectifs assignés.

B. La nécessaire effectivité des mécanismes destinés à assurer le respect de la discipline budgétaire

La crise actuelle prouve que la sanction des politiques budgétaires imprudentes par les marchés est inefficace (J.V. Louis 2004). Mais surtout elle a démontré que les instruments juridiques européens destinés à prévenir et sanctionner les dérapages budgétaires n'ont guère mieux fonctionné.

En conséquence, dans une communication du 12 mai 2010, la Commission formule des propositions en vue d'améliorer le volet préventif et répressif du pacte de stabilité (Comm. UE, COM(2010) 2005 final). Pour des raisons de célérité les modifications proposées ne concernent que la réglementation dérivée. Dans ses propositions, l'exécutif européen met l'accent sur le renforcement du volet préventif. Parmi elles, la mise en place d'un « semestre européen » mérite une attention particulière. L'ambition affichée est d'opérer un contrôle plus précoce des programmes de stabilité et de convergence. Cet examen devrait se dérouler au cours du premier semestre – de l'année qui précède l'exécution du budget – afin de déceler les éventuels déséquilibres budgétaires. Ce « contrôle » permettrait à la Commission de fournir des indications aux États dans la préparation de leurs budgets nationaux. Pour les membres de la zone euro,

si le projet notifié se révèle être insuffisant, des recommandations pourraient être formulées en vue d'une modification du projet de budget. Si l'on peut se satisfaire d'une telle proposition, encore faut-il que les projets transmis par les États membres soient réalistes et ne reposent pas, comme bien trop souvent, sur des prévisions de croissance trop optimistes. Pour donner une consistance à cet examen *ex ante*, la Commission envisage la possibilité d'appliquer des sanctions dans le cadre du volet préventif, notamment en cas de progrès budgétaires insuffisants en période économique favorable. Dans le cadre du volet répressif, deux propositions peuvent être évoquées. La première tient à la volonté de l'exécutif européen d'accélérer la procédure de déficit excessif. Ce retour en arrière vise sans doute à effacer l'allongement démesuré des délais qui a été effectué dans la réforme de 2005. La seconde est relative au critère de la dette publique. La Commission souhaite que ce critère soit davantage pris en compte dans le cadre de la procédure de déficit excessif. Elle estime qu'une procédure devrait pouvoir être ouverte à l'encontre d'un membre, qui bien que n'étant pas en déficit excessif, connaît un taux d'endettement supérieur aux valeurs de référence et dont la dette ne diminue pas de façon significative. Enfin, l'on notera l'attention particulière portée à la zone Euro. Pour éviter les déséquilibres macroéconomiques, la Commission propose la création d'un tableau d'indicateurs dont le but est de mettre en relief les déséquilibres macroéconomiques jugés dangereux. Cet outil devrait servir aussi bien au volet préventif qu'au volet répressif du pacte de stabilité. L'ensemble des propositions formulées dans cette communication devrait probablement contribuer au renforcement des mécanismes de surveillance budgétaire contenue dans le droit dérivé. Mais celles-ci paraissent insuffisantes au regard de la défaillance des instruments actuels.

Il semble que la plus grande faille du « droit de la discipline budgétaire » soit d'ordre institutionnelle. La doctrine a souvent critiqué le fait que ce soit le Conseil qui se voit attribuer la responsabilité de veiller à la salubrité des finances publiques des États membres (J.P. Keppenne 2000 ; F. Martucci 2010). En effet, l'attribution du pouvoir de décision et de sanction au conseil ECOFIN peut s'apparenter à une sorte d'autorégulation qui a récemment prouvé son inefficacité dans la finance internationale. Or, il apparaît que ce sont les ministres de l'économie, qui bien

⁴ A titre d'exemple avant le mois de juin 2010 la Grèce devait adopter un train de dix-sept mesures comprenant notamment la suppression de dépenses publiques visant essentiellement la fonction publique, mais aussi par la réalisation de recettes supplémentaire par une augmentation de certaines taxes (Cons. UE, décision 2010/320/UE, article 2.1) ; à titre indicatif pour la conditionnalité du F.M.I. (report n°10/110 2010)

souvent sont responsables des déficits et de l'endettement de leurs États, qui sont « maîtres » de la procédure de déficit excessifs. Ainsi, il n'est guère surprenant que la « *décision de sanction pour non-respect des normes laissées à l'appréciation d'une instance politique (le Conseil des ministres) reste plus que problématique, les « pécheurs » potentiels hésitants à sanctionner les délinquants* » (J. Bourrinet 2005). Ce constat a conduit certains auteurs à proposer des « institutions » qui auraient la responsabilité de faire respecter les canons de l'orthodoxie budgétaire (F. Layer 2005 ; V.J. Von Hagen 2006). Ces propositions doctrinales prévoient souvent la création de nouvelles institutions qui seraient probablement dépourvues de pouvoir de sanction et qui risquent d'alourdir encore un peu plus un mécano institutionnel déjà complexe à bien des égards ⁵. En revanche, une solution envisageable pourrait consister à confier cette responsabilité à la Commission, voire pour davantage d'indépendance à la B.C.E. Dans l'une ou l'autre hypothèse, la Commission ou la Banque Centrale pourrait formuler des recommandations à destination des États imprudents, et le cas échéant engager un recours en manquement contre les États récalcitrants. Une telle hypothèse suppose une révision du droit primaire et plus particulièrement de l'article 126 TFUE. Elle risque de se heurter à une opposition ferme des États membres de la zone Euro qui ont déjà perdu leur souveraineté monétaire, et risqueraient par ce biais de se voir considérablement limités dans leur « souveraineté budgétaire ». Cependant, le choix est simple : soit les dirigeants européens se soumettent à une stricte discipline imposée par des institutions européennes auxquelles ils ont adhéré ; soient ils acceptent une sanction des marchés qui se traduira par un rythme de consolidation budgétaire effréné. Accessoirement, pour imposer aux États la conduite de politiques budgétaires « vertueuses », il ne serait pas inutile de poser dans le traité un principe d'interdiction des déficits structurels – comme le prévoit par exemple l'article 109 de la Loi Fondamentale Allemande. Une pareille hypothèse, suppose de déterminer avec précision ce qui constituerait un « déficit structurel » afin de les distinguer des « déficits conjoncturels » qui

seraient tolérés en temps de crise pour conserver une souplesse minimale. Cette insertion permettrait de rompre avec l'illusion que 3% de déficit constitue l'objectif à atteindre : la vertu budgétaire c'est l'équilibre des finances publiques. Un équilibre à atteindre d'autant plus nécessaire lorsque l'on prétend vouloir réformer en profondeur le système financier international.

⁵ La création d'une nouvelle institution peut être une œuvre particulièrement complexe à accomplir comme en témoigne la laborieuse mise en place du Service Européen pour l'Action Extérieure

Bibliographie

Assemblée Nationale, Rapport de la Commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale n°2452 sur le projet de loi de finance rectificative pour 2010, treizième législature, 28 avril 2010, 90 p.

B.C.E., rapport annuel 2009, Francfort sur le Main, 293 p

Baverez N., « relancer l'Europe », les Echos 13 avril 2004J.

Bourrinet J., « dixième anniversaire de l'euro : esquisse d'un bilan », LPA 14 nov. 2008, n°229, pp. 3-11

Bourrinet J., « reconnaissance et méconnaissance du principe : la nécessaire réforme du pacte de stabilité et de croissance (PSC) », RAE 2005 n°1, pp. 97-103

Chemain R., L'Union économique et monétaire : aspects juridiques et institutionnels, préface D. Carreau, coll. Études internationales, Paris, éd. A. Pédone, 1996, 479 p.

Dehousse F., « La politique économique et monétaire », in Traité sur l'Union européenne : signé à Maastricht le 7 février 1992 sous la dir. de V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon, préface de A. Lamassoure, Paris, Économica, 1995, pp. 243-244.

FMI, Greece Staff report on request for a stand-by stand arrangement, country report n°10/110, 146 p

Issing O., « l'euro une réussite appelée à perdurer ? », revue d'économie financière 2010-1, n°96, pp. 31-38J.

Keppenne P., « la politique économique », in Commentaire article par article des traités UE et CE sous la dir. de Philippe Léger, Freiburg Bruxelles Paris, éd. Helbing & LichtenhahnBruylant Dalloz, 2000, pp. 975-995

Layer F., « un enjeu essentiel pour la gouvernance européenne : la coordination des politiques économiques et budgétaires », RRJ 2005-2, pp. 947-995

Louis J.V., « Monnaie (Union économique et monétaire) », Répertoire Dalloz droit communautaire, 2004

Louis J.V., L'Union européenne et sa monnaie, commentaire J. Mégret sous la coordination de M. Dony, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 3ième éd. 2009, 328 p.

Martucci F., « La politique économique et monétaire », in Commentaire article par article des traités UE et CE : de Rome à Lisbonne sous la direction de I. Pingel, préface de P. Pescatore, Freiburg Bruxelles Paris, éd. Helbing & Lichtenhahn Bruylant Dalloz, 2nde éd. 2010, pp. 835-883

Montagnier G., « système européen de banques centrales et banque de France », Répertoire Dalloz droit communautaire, février 2004

Noyer C., « l'euro 2009-2019 : de l'adolescence à l'âge adulte », revue d'économie financière 2010-1, n°96, pp. 45-57

Saunier P., « organisation internationales universelles à compétence monétaire et financière. – Fonds monétaire international », Jurisclasseur international, 1999, fasc. 135-3

Simon D., « 9 mai 2010 : de la déclaration Schuman aux conclusions de l'eurogroupe... », Europe n°6, Juin 2010, alerte 35

Sorel J-M., « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du F.M.I. et leurs conséquences », EJIL, 1996, pp. 42-66

Von Hagen J.J. , « un conseil pour assurer la soutenabilité budgétaire en UE M », Économie et Prévision, 2006-2, n°173, pp. 7-25

L'aide publique au développement de l'Union européenne dans un contexte de crise

Claire Mainguy*

Dans un contexte de crise qui touche aussi bien les pays du Nord que ceux du Sud, l'aide publique au développement des pays de l'OCDE a baissé, en termes absolus, en 2009. La baisse de l'aide de l'UE, qui est le premier donateur de l'OCDE, affecte plus particulièrement les pays africains.

La politique de coopération pour le développement de l'Union Européenne est une compétence partagée entre la commission et les Etats membres. L'UE se situe à la première place parmi les donateurs avec 69% de l'aide publique au développement (APD) distribuée par les pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD/OCDE) en 2009 (Cf. tableau). Du 20 au 22 septembre 2010, le sommet des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) s'est tenu au siège des Nations unies à New York, pour faire le point sur les engagements envers les pays les plus pauvres de la planète. Alors que certains pays du Sud ont été particulièrement touchés par les effets de la crise financière, dans un contexte de restrictions budgétaires au Nord, les pays européens réussissent-ils à respecter les engagements pris dans le cadre des objectifs du millénaire ?

Les effets de la crise sur les pays du Sud

La progression du PIB des pays en développement et émergents est passé de 6,1% en 2008 à 2,4% en 2009¹. Alors qu'au début de la crise financière on pouvait espérer que les pays en développement, qui ont souvent peu accès aux marchés financiers, seraient moins touchés par la crise, il s'avère que leur ouverture commerciale rend ces pays très vulnérables aux évolutions de la conjoncture internationale. Selon Philippe Hugon², les effets de contagion des pays du Nord sur les pays du Sud sont plus importants quand le tissu industriel de ces derniers est peu développé. Ce qui est le cas

de nombreux pays destinataires de l'aide. La plupart de ces pays ont des économies essentiellement agricoles dont les productions sont destinées soit au marché domestique dans le cas des céréales, soit à l'exportation pour les cultures de rente (coton, cacao, café...). Les prix élevés de certaines matières premières enregistrés de 2002 à mi-2008 (pétrole en particulier) s'expliquent par la demande des pays émergents. Selon la CNUCED³ la hausse des cours des produits agricoles a attiré de plus en plus d'investisseurs financiers qui considèrent les matières premières comme une catégorie d'actifs comme les autres avec pour conséquence une volatilité beaucoup plus importantes des cours. Ces hausses de prix inégalées au cours des dernières décennies ont pesé très fortement par le biais de la facture énergétique et ont eu des conséquences importantes sur la sécurité alimentaire des pays importateurs nets de céréales en provoquant des crises alimentaires dans de nombreux pays en 2007-2008. La chute brutale des cours des matières premières à partir de la seconde moitié de 2008, due au ralentissement de l'activité économique des pays du Nord, a été un des facteurs de transmission de la crise des pays du Nord vers ceux du Sud. Les flux d'investissement directs étrangers vers les pays en développement ont aussi considérablement diminué en 2009, d'une part, en raison d'un accès plus difficile des firmes au financement et, d'autre part, en raison de la conjoncture défavorable⁴. Enfin, de nombreux pays parmi les moins avancés ont été touchés par la baisse des revenus envoyés par travailleurs migrants⁵.

¹ Fonds monétaire international, 2010, *Perspectives de l'économie mondiale*, Etudes économiques et financières, avril. Le groupe "pays en développement et émergents" couvre des réalités très diverses.

² Hugon Ph., Salama P., 2010, Les suds dans la crise, Introduction, Hors série, *Revue Tiers Monde*.

³ UNCTAD, 2009, Transnational Corporations, Agricultural Production and Development, *World Investment Report*.

⁴ UNCTAD Ibid.

⁵ Barajas A., Chami R., Fullenkamp C., and Garg A., 2010, *The Global Financial Crisis and Workers' Remit-*

* Université de Strasbourg, BETA

Les engagements de l'Union Européenne

Dans ce contexte particulièrement défavorable, la crainte d'une baisse de l'aide était forte alors que les besoins sont plus importants. La plupart des donateurs se réfèrent à l'objectif à long terme de l'ONU, à savoir 0,7% du revenu national brut (RNB) en 2015. Les conférences et rencontres internationales successives ont pour objectif de progresser vers cette norme : à Monterrey, en 2002, l'U.E. s'était engagée à atteindre 0,46% du RNB en moyenne, en 2006 ; à Gleneagles en 2005, l'ensemble des donateurs du CAD/OCDE s'étaient engagés à donner 0,36% de leur RNB en 2010, ce qui correspondait à une hausse de 80 milliards de dollars de 2004, entre 2004 et 2010, alors que les membres de l'UE s'étaient engagés sur un objectif plus ambitieux, à atteindre 0,56% du RNB en moyenne et au moins 0,51% chacun. En 2010, l'OCDE prévoit que quatre pays du Nord de l'Europe dépasseront l'objectif de 0,7% (Le Luxembourg, le Danemark, les Pays Bas et la Belgique).

La politique d'aide et de coopération pour le développement de l'UE étant une compétence partagée, l'APD de l'UE comporte à la fois les aides des Etats membres et celle de la commission (12,5% de l'APD des membres du CAD en 2009). Cette dernière a des outils et procédures qui lui sont propres et une partie de cette aide au développement n'est pas intégrée au budget de la communauté mais regroupée au sein du fonds européen de développement (FED)⁶. Une partie de cette aide est associée à la politique commerciale de l'UE dans le cadre des accords de Lomé puis l'accord de Cotonou, depuis 2000⁷. En 2009, l'APD cumulée des 15 membres du CAD appartenant à l'UE atteignait 0,44% de leur RNB global.

La crise a eu un impact à la baisse sur l'APD de deux façons :

- en raison de la récession, le montant de l'APD visé en 2010, calculé en pourcentage du RNB, est passé de 130 à 126 milliards de dollars courants.

tances to Africa : What's the Damage ? *IMF Working Paper*, Middle East and Central Asia Department.

⁶ Cf. l'article d'Amélie Barbier et Lisa Steinacher, 2007, Vers une communautarisation de l'APD, Bulletin de l'OPEE n°17.

⁷ Bissirou G., Kern F., Mainguy C., 2004, La politique de coopération et de développement de l'Union Européenne envers le Sud" in Dévoluy M. *Les politiques économiques européennes : enjeux et défis*, éditions du Seuil, Mai.

- En raison de difficultés budgétaires, certains pays ont revu leurs promesses à la baisse ou repoussé les échéances. En 2010, d'après l'OCDE 8, le montant global de l'APD des membres du CAD devrait atteindre 108 milliards de dollars de 2004. Ce chiffre représente une hausse de 0,26 à 0,32% du RNB par rapport à 2004 mais est en deçà des objectifs fixés à Gleneagles (-18 milliards dollars de 2004).

C'est l'Afrique qui sera la plus touchée (11 milliards contre 25 prévus) en raison des difficultés économiques des pays de l'UE qui sont ses principaux partenaires.

En 2009, l'APD a baissé de manière significative pour les pays suivants : la Grèce (-12%), l'Irlande (-18,9%) et l'Italie (-31,1%).

En résumé, entre 2004 et 2009, l'APD a augmenté de 30% en termes réels avec un poids prépondérant de l'UE. Mais en 2009 et 2010, elle n'a pas été aussi élevée que prévu et les pays africains, qui comptent le plus grand nombre de pays les moins avancés (PMA), figurent parmi les plus affectés.

L'APD semble malgré tout rester la ressource la plus stable si on la compare aux deux autres sources de financement que sont les Investissements étrangers⁸ et les revenus des travailleurs émigrés. Pour ces derniers les statistiques sont souvent difficiles à obtenir mais la Banque mondiale estimait que ces envois ont chuté de 6,1% entre 2008 et 2009⁹.

Les enjeux et limites des chiffres de l'aide au développement

Les montants de l'APD ne suffisent pas à juger de sa contribution au développement. Son contenu fait l'objet d'un certain nombre de critiques. A titre d'exemple, sont inscrits dans la rubrique de l'aide, au même titre que les programmes et projets de développement, les allègements de dette (la légitimité de certaines d'entre elles étant largement contestée)¹⁰, les soutiens aux étudiants

⁸ Mold A. 2008, The Fallout from the Financial Crisis : Implications for FDI to Developing Countries, Policy Insights n°86, OECD Development Center, December.

⁹ World Bank, 2009, Workers' Remittances Fall Less Than Expected in 2009, But 2010 Recovery Likely To Be Shallow ; voir aussi (Barajas et al. 2010) op. Cit. en note 4.

¹⁰ On parle de "dette odieuse" concernant des emprunts effectués par des dictatures qui doivent être remboursés alors que les populations n'en ont pas bénéficié. Dans le cas de l'Irak et de l'Afghanistan, les dettes annulées en 2005 correspondaient à des fonds en grande partie utilisés à des achats d'armes. Cf. Severino J.M., Ray O., 2009, *The End of ODA : Death and Rebirth of a Global Public Policy*, Working Paper Number 167, Center for Global Development, March.

TABLE 1: NET OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE IN 2009
Preliminary data for 2009

| | 2009 | | 2008 | | 2009 | |
|------------------------|-------------------------------|--------------|-------------------------------|--------------|---|------------------------------------|
| | ODA USD million current | ODA/GNI % | ODA USD million current | ODA/GNI % | ODA USD million (1) At 2008 prices and exchange rates | Percent change 2008 to 2009 (1) |
| Australia | 2 761 | 0.29 | 2 954 | 0.32 | 2 912 | -1.4 |
| Austria | 1 146 | 0.30 | 1 714 | 0.43 | 1 179 | -31.2 |
| Belgium | 2 601 | 0.55 | 2 386 | 0.48 | 2 661 | 11.5 |
| Canada | 4 013 | 0.30 | 4 795 | 0.33 | 4 341 | -9.5 |
| Denmark | 2 810 | 0.88 | 2 803 | 0.82 | 2 922 | 4.2 |
| Finland | 1 286 | 0.54 | 1 166 | 0.44 | 1 319 | 13.1 |
| France | 12 431 | 0.46 | 10 908 | 0.39 | 12 746 | 16.9 |
| Germany | 11 982 | 0.35 | 13 981 | 0.38 | 12 297 | -12.0 |
| Greece | 607 | 0.19 | 703 | 0.21 | 618 | -12.0 |
| Ireland | 1 000 | 0.54 | 1 328 | 0.59 | 1 077 | -18.9 |
| Italy | 3 314 | 0.16 | 4 861 | 0.22 | 3 350 | -31.1 |
| Japan | 9 480 | 0.18 | 9 579 | 0.19 | 8 556 | -10.7 |
| Korea | 816 | 0.10 | 802 | 0.09 | 910 | 13.5 |
| Luxembourg | 403 | 1.01 | 415 | 0.97 | 423 | 1.9 |
| Netherlands | 6 425 | 0.82 | 6 993 | 0.80 | 6 675 | -4.5 |
| New Zealand | 313 | 0.29 | 348 | 0.30 | 337 | -3.2 |
| Norway | 4 086 | 1.06 | 3 963 | 0.88 | 4 650 | 17.3 |
| Portugal | 507 | 0.23 | 620 | 0.27 | 523 | -15.7 |
| Spain | 6 571 | 0.46 | 6 867 | 0.45 | 6 786 | -1.2 |
| Sweden | 4 546 | 1.12 | 4 732 | 0.98 | 5 083 | 7.4 |
| Switzerland | 2 305 | 0.47 | 2 038 | 0.44 | 2 271 | 11.5 |
| United Kingdom | 11 505 | 0.52 | 11 500 | 0.43 | 13 179 | 14.6 |
| United States | 28 665 | 0.20 | 26 842 | 0.19 | 28 305 | 5.4 |
| TOTAL DAC | 119 573 | 0.31 | 122 296 | 0.30 | 123 119 | 0.7 |
| Average Country Effort | | 0.48 | | 0.46 | | |
| <i>Memo Items:</i> | | | | | | |
| EU Institutions | 15 022 | | 14 757 | | 15 412 | 4.4 |
| DAC-EU countries | 67 135 | 0.44 | 70 974 | 0.43 | 70 838 | -0.2 |
| G7 countries | 81 390 | 0.26 | 82 465 | 0.26 | 82 774 | 0.4 |
| Non-G7 countries | 38 183 | 0.50 | 39 831 | 0.49 | 40 345 | 1.3 |

Source : CAD/OCDE

étrangers alors que ceux-ci ne retournent pas nécessairement faire profiter leur pays d'origine, de leurs compétences etc. Par ailleurs, l'UE s'est spécialisée dans le financement des infrastructures, d'une part, en raison du rôle de ces projets dans l'intégration régionale, un des objectifs phare de l'UE et, d'autre part, en raison des montants nécessaires. Mais la plupart du temps, ces travaux ne sont pas réalisés par des entreprises locales mais plutôt par des entreprises occidentales ou, de plus en plus, par des entreprises chinoises. On reproche aussi parfois à l'aide au développement d'être liée, c'est-à-dire conditionnée à des achats dans le pays donateur, par exemple, même si c'est au détriment de son efficacité. Effectivement, l'APD reste liée de manière

significative pour quelques pays européens tels que la Grèce et l'Espagne¹¹.

Au delà des critiques habituelles sur les chiffres de l'aide, c'est parfois la politique d'aide et de coopération et sa mise en oeuvre qui sont elles-mêmes remises en question. Pour Gabas¹² la relation asymétrique verticale entre le Nord et le Sud, a conduit à un glissement de la notion de coopération à celle d'aide dont les utilisations étaient très souvent définies par les pays donateurs avec l'acceptation intéressée des bénéficiaires. « Rares ont été les expériences au cours

¹¹ OCDE, 2010, *Coopération pour le développement*, Rapport 2010, annexe statistique, consultable en ligne, http://www.oecd.org/document/10/0,3343,fr_2649_3444_7_34036298_1_1_1_1,00.html

¹² Gabas J.-J. 2002, *Nord-Sud, L'impossible coopération*, Presses de Sciences Po.

desquelles l'aide a été appropriée par les Etats eux-mêmes dans un objectif de développement » (Gabas, 2002:16). Si on excepte les cas extrêmes d'auteurs qui proposent la suppression pure et simple de l'aide sans probablement en mesurer toutes les conséquences ¹³ les spécialistes s'accordent sur la nécessité d'une rénovation de l'aide au développement. Pour Serge Michailof ¹⁴, le monde est confronté à des défis majeurs : des échecs du développement avec des conséquences dramatiques comme en Somalie ou en Afghanistan ; des succès de développement dont le corollaire est un déséquilibre écologique majeur. L'auteur pense « qu'une fois débarrassée de ses scories historiques » l'aide au développement peut être un instrument de prévention et de gestion des crises qui s'annoncent et contribuer à la découverte d'un nouveau modèle de développement. Pour Sévérino et Ray ¹⁵, l'APD a subi des mutations cruciales ces dernières années, incluant la diversification des objectifs, la multiplication des acteurs et des instruments sans que la façon de la mesurer n'ait changé. Cette évaluation qui intègre aussi bien des dons que des prêts est imparfaite mais surtout elle ne se réfère qu'aux montants, ce qui fait de la politique d'aide au développement une des rares politiques évaluée essentiellement d'après ses dépenses. De plus, l'aide des donateurs non membres du CAD n'est pas comptabilisée alors qu'on sait par ailleurs que

¹³ (Moyo 2009) cité dans (Michailof 2010).

¹⁴ Michailof S., 2010, *Notre maison brûle au Sud*, Fayard.

¹⁵ (Sévérino et Ray 209:16) op. Cit. note 10.

les financements des pays arabes notamment sont importants envers certains pays et que l'aide de la Chine à l'Afrique est fortement croissante, notamment sous la forme de financement des infrastructures. Les membres de l'UE sont également concernés par cette surenchère et accordent une importance sans doute disproportionnée aux montants, comme on peut le voir avec les récentes propositions de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel qui reprennent l'idée de Tobin avec le projet de taxe sur les transactions financières internationales, sans se pencher plus avant sur l'efficacité des montants de l'aide qui serait ainsi collectée. Il faut cependant noter que l'UE est un des rares donateurs à avoir affiché dès le traité de Maastricht, des principes qui font encore trop souvent défaut dans la pratique : les trois « C » pour cohérence entre les différentes politiques menées ¹⁶, complémentarité entre les interventions des différents bailleurs de fonds et coordination des aides. C'est pourtant l'application de ces principes qui donnerait probablement la plus grande efficacité à la politique de coopération pour le développement de l'union européenne et des autres pays donateurs.

¹⁶ A titre d'exemple, les subventions agricoles constituent un manque à gagner très important pour les pays en développement. Voir aussi les évaluations régulières des 3C, European Union, 2007, *Evaluating Coordination, Complementarity and Coherence in EU development policy : a synthesis*, Evaluation services of the European Union. Hoebink, P. [ed.] 2004 *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation – Triple C Evaluations No 1*, Amsterdam : Aksant Academic Publishers.

L'emploi des femmes face à la crise

Isabelle Terraz*

En Europe, les femmes ont été moins touchées par le chômage au début de la crise économique du fait de leur plus grande présence dans des services non marchands. Elles restent néanmoins moins bien payées que les hommes et plus concernées par les contrats précaires et la pauvreté. Elles semblent, en outre, plus exposées à l'avenir aux politiques budgétaires de réduction des dépenses publiques.

En mars 2010, la commission européenne lançait l'initiative Europe 2020 visant à promouvoir une croissance « *intelligente, durable et inclusive* ». Pour reprendre les termes de Manuel Barroso, son président, « *Europe 2020 énonce ce qu'il nous appartient de faire aujourd'hui et demain pour remettre l'économie de l'UE sur les rails. La crise a mis en relief des questions fondamentales et des tendances non viables que nous ne pouvons plus nous permettre d'ignorer. L'Europe connaît un déficit de croissance qui met notre avenir en péril. Il nous faut résolument surmonter nos faiblesses et exploiter nos forces, qui sont nombreuses. Nous devons bâtir un nouveau modèle économique fondé sur la connaissance, une économie sobre en carbone et des taux d'emplois élevés. Cette bataille doit mobiliser l'ensemble des intervenants en Europe* ¹ ».

Dix ans auparavant ², le Conseil européen réuni à Lisbonne déclarait vouloir faire de l'économie européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». A une décennie d'intervalle, les thèmes affichés comme prioritaires n'ont guère changé, « *le déficit de croissance* » est toujours là, tandis que le « *nouveau modèle économique* » tarde à voir le jour.

Les progrès réalisés dans le cadre de l'initiative Europe 2020 seront évalués par des objectifs chiffrés, moins nombreux ³

¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction>. 3 mars 2010.

² L'initiative avait été lancée par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000.

³ La Commission a retenu cinq objectifs chiffrés dans « Europe 2020 ». Les objectifs étaient largement plus nombreux en mars 2000 avant d'être réduits à 14 en 2003.

qu'auparavant. Quant à l'emploi, il est notamment stipulé que « *75 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi* », abandonnant au passage l'objectif spécifique de 60% des femmes en emploi fixé dans la stratégie de Lisbonne. Or, s'il est un domaine dans lequel l'Union européenne avait largement progressé, c'est bien celui de l'emploi féminin, qui a augmenté de cinq points entre le lancement de la stratégie en 2000 et le début de la crise en 2008. La croissance de l'emploi des femmes dans l'Union européenne a d'ailleurs largement soutenu la croissance totale de l'emploi, en y contribuant pour environ 60% sur la même période.

La crise économique a porté un coup d'arrêt à cette progression et mis en relief les spécificités de l'emploi masculin et féminin. Alors que le taux de chômage féminin a longtemps été supérieur au taux de chômage masculin en Europe, on observait pour la première fois l'inverse au premier trimestre 2010 (9,8% pour les hommes et 9,3% pour les femmes ⁴). Conjugué au fait qu'il y a à présent plus de diplômées que de diplômés, des journaux y ont vu une inversion des rapports de genre. Mais avant d'aborder ce dernier point pour le moins discutable, nous reviendrons au préalable sur l'impact de la crise économique sur l'emploi en général.

Des impacts différenciés de la crise sur l'emploi

Sous l'effet de la crise économique, l'emploi s'est fortement dégradé dans l'Union européenne mais ses pays membres se distinguent à la fois par l'ampleur du choc conjoncturel qu'ils ont connu et par leur gestion de l'emploi face à ce choc.

⁴ EUROSTAT Statistics in focus Hannah KLIIVER, Remko HIJMAN, « Impact of the crisis on unemployment so far less pronounced in the EU than in the US » 20/2010.

* Université de Strasbourg, BETA

Entrée en récession au deuxième trimestre 2008, l'Union européenne a renoué avec une croissance positive au milieu de l'année 2009. Entre ces deux années, le taux de chômage de l'UE a progressé de 1,9 point, et il a continué à s'accroître en 2010 même si c'est à un rythme plus faible qu'au cœur de la crise.

Pour revenir à l'Espagne, les emplois temporaires y étaient particulièrement développés et les entreprises, face à la crise, ne les ont pas renouvelés. C'est donc en grande partie l'emploi temporaire qui a joué le rôle de variable d'ajustement. A l'inverse, l'Allemagne, dont le PIB a fortement diminué, connaît un taux de chômage en 2009 en

Tableau 1. Taux de chômage dans les pays de l'UE-27

| Pays | 2007 | 2008 | 2009 | Variation 2008-2009 | Pays | 2007 | 2008 | 2009 | Variation 2008-2009 |
|--------------------|------|------|------|---------------------|---------------|------------|----------|------------|---------------------|
| Belgique | 7,5 | 7 | 7,9 | 0,9 | Luxembourg | 4,2 | 4,9 | 5,1 | 0,2 |
| Bulgarie | 6,9 | 5,6 | 6,8 | 1,2 | Hongrie | 7,4 | 7,8 | 10 | 2,2 |
| République tchèque | 5,3 | 4,4 | 6,7 | 2,3 | Malte | 6,4 | 5,9 | 7 | 1,1 |
| Danemark | 3,8 | 3,3 | 6 | 2,7 | Pays-Bas | 3,6 | 3,1 | 3,7 | 0,6 |
| Allemagne | 8,4 | 7,3 | 7,5 | 0,2 | Autriche | 4,4 | 3,8 | 4,8 | 1,0 |
| Estonie | 4,7 | 5,5 | 13,8 | 8,3 | Pologne | 9,6 | 7,1 | 8,2 | 1,1 |
| Irlande | 4,6 | 6,3 | 11,9 | 5,6 | Portugal | 8,1 | 7,7 | 9,6 | 1,9 |
| Grèce | 8,3 | 7,7 | 9,5 | 1,8 | Roumanie | 6,4 | 5,8 | 6,9 | 1,1 |
| Espagne | 8,3 | 11,3 | 18 | 6,7 | Slovénie | 4,9 | 4,4 | 5,9 | 1,5 |
| France | 8,4 | 7,8 | 9,5 | 1,7 | Slovaquie | 11,1 | 9,5 | 12 | 2,5 |
| Italie | 6,1 | 6,7 | 7,8 | 1,1 | Finlande | 6,9 | 6,4 | 8,2 | 1,8 |
| Chypre | 4 | 3,6 | 5,3 | 1,7 | Suède | 6,1 | 6,2 | 8,3 | 2,1 |
| Lettonie | 6 | 7,5 | 17,1 | 9,6 | Royaume-Uni | 5,3 | 5,6 | 7,6 | 2,0 |
| Lituanie | 4,3 | 5,8 | 13,7 | 7,9 | UE -27 | 7,2 | 7 | 8,9 | 1,9 |

Source : Eurostat

Cette tendance du chômage dans l'UE appelle deux observations. D'une part, l'augmentation générale du chômage dissimule des évolutions différentes d'un pays à l'autre. Entre 2008 et 2009, la variation du chômage est faible en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas (Tableau 1). Elle est beaucoup plus marquée dans les pays baltes, en Irlande et en Espagne. Plusieurs éléments contribuent à expliquer ces variations dans l'Union européenne. L'ampleur de la crise tout d'abord. L'Irlande et l'Espagne ont vu leur taux de chômage fortement augmenter, et ceci dès 2008, car les secteurs de la construction et de l'immobilier ont connu des revers importants. Les Pays d'Europe Centrale et Orientale ont également perdu de nombreux emplois dans un contexte de fort recul de leur PIB. Mais les variations du chômage sont également sensibles au mode de gestion de la main d'œuvre et au recours plus ou moins prononcé aux modes de flexibilité interne, externe ou salariale⁵.

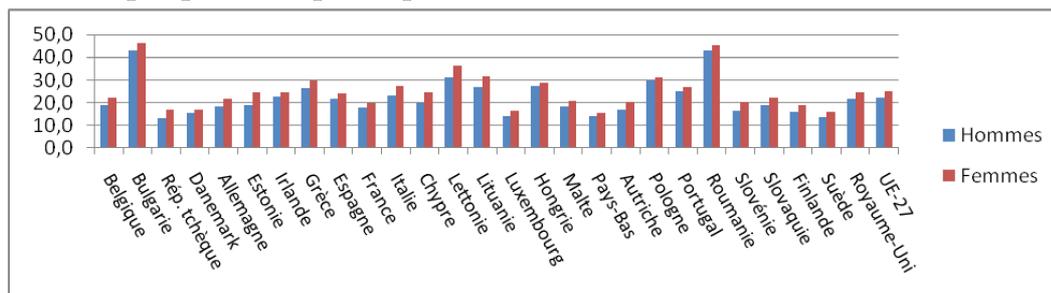
⁵ Sur ce point, voir C. Ehrel (2010) « Les politiques de l'emploi en Europe : quelles réactions face à la crise ? », Document de Travail, Centre d'Etudes pour l'Emploi n° 129 et L. Leschke et A. Watt (2010), « How do institutions affect the labour market adjust to the economic cri-

sis in different EU countries », Working Paper n° 2010.04, European Trade Union Institute.

sis in different EU countries », Working Paper n° 2010.04, European Trade Union Institute. D'autre part, la baisse de l'emploi a été importante dans l'ensemble de l'UE mais l'emploi des hommes et des femmes a été inégalement touché face au recul de l'activité économique. Rubery (1988)⁶ identifiait différents effets possibles d'une crise économique sur l'emploi féminin. Selon « l'hypothèse tampon », les femmes seraient les premières à être licenciées en cas de restriction d'emploi. Cette logique ne semble pas avoir été dominante au cours de ces dernières années. Rappelons néanmoins que cela ne signifie pas pour autant que cette idée soit marginale et l'assertion selon laquelle « les hommes devraient avoir la priorité lorsque les emplois sont rares » était

⁶ Rubery Jill (1988) « Women and recessions », Waters-tones.

Graphique 1. Risque de pauvreté des hommes et des femmes dans l'UE-27



Source : Eurostat

largement partagée dans les pays les plus traditionnels de l'Union européenne ⁷. Selon « l'hypothèse de la segmentation », au contraire, la forte ségrégation occupationnelle explique les réponses différenciées de l'emploi masculin et féminin. En effet, les femmes sont surreprésentées dans les services non marchands, en particulier dans l'éducation, la santé et les services aux particuliers. Or ces secteurs ont, au début de cette crise, moins souffert des réductions d'emplois. A l'inverse, les hommes, plus présents dans le secteur manufacturier et de la construction, ont généralement été plus touchés par les licenciements. La moindre réaction de l'emploi féminin à la crise est ainsi la conséquence de leur forte présence dans des secteurs bien particuliers de l'activité économique. La crise révèle de ce fait cette concentration.

Un risque de pauvreté plus élevé pour les femmes

Le fait que les femmes aient été moins touchées par la récession a pu exercer un effet stabilisateur. En effet, du point de vue des ressources du ménage, les effets de la crise sur l'emploi des hommes ont pu en partie être amortis par le maintien de leurs conjointes en emploi, ceci dans un contexte où le nombre de ménages dans lesquels les deux conjoints sont en activité s'est accru dans l'UE. En conclure pour autant que la situation relative des femmes sur le marché du travail s'est améliorée nous semble prématuré.

Les femmes restent plus concernées par les contrats précaires et le temps partiel. En 2009, 31,5% des salariées travaillaient à temps partiel dans l'UE-27 contre 8,3% des hommes. En termes de salaire horaire brut, elles gagnent 17% de moins que les hommes, reflet notamment de leur plus grande

présence dans des secteurs moins bien rémunérés. Leur situation sur le marché du travail est donc plus précaire que celle des hommes, ce qui conjugué avec une moindre activité se traduit par un risque plus élevé de pauvreté (Graphique 1). Confrontées au chômage, les femmes connaissent de plus grandes difficultés car elles ont généralement des carrières plus heurtées et construit moins de droits sociaux ⁸. Ainsi, dans l'ensemble des pays de l'UE-27, ce risque de pauvreté ⁹ évalué par le pourcentage des personnes en-dessous du seuil de pauvreté est plus élevé pour les femmes que pour les hommes.

Par ailleurs, au cours des derniers mois, le taux de chômage féminin a augmenté au même rythme que le taux de chômage masculin. Cette évolution reflète notamment l'extension de la crise à des domaines protégés jusqu'alors. De plus, dans un contexte marqué par la réduction des dépenses publiques, la plupart des gouvernements réduisent leurs dépenses, des orientations budgétaires qui vont toucher directement les secteurs d'activité qui comptent une forte proportion d'effectifs féminins. Ce risque n'a pas échappé au Comité sur les droits des femmes et l'égalité de genre du Parlement européen qui exprimait son inquiétude ¹⁰ au début de l'année et constatait avec regret que la dimension genre n'avait pas été explicitement prise en compte dans l'initiative Europe 2020.

⁸ Cependant, une étude (Ekert et Terraz 2010) portant sur dix pays européens de l'Union européenne durant les années 90 montrait que, lorsqu'elles retrouvent un emploi, le salaire des femmes est moins affecté par la période de chômage que les hommes. « Le salaire potentiel des chômeurs dans dix pays du panel européen » in « Evaluation et données longitudinales : quelles relations ? », Relief 30, Cereq, pp.145-155.

⁹ Le risque de pauvreté des femmes représente le pourcentage de femmes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

¹⁰ http://www.europarl.europa.eu/committees/femm_hom_e_en.htm

⁷ European Social Survey 2004. Ce pourcentage est de moins de 10% dans les pays nordiques mais va jusqu'à 48,2%.

Quelques Réflexions sur la Réévaluation du Yuan

Meixing Dai*

La sous-évaluation du yuan fait partie du consensus des économistes et des décideurs de politique. La demande pressante des pays occidentaux pour une réévaluation nominale brutale du yuan ne prend pas en compte l'intérêt des entreprises (occidentales et chinoises) et des salariés travaillant pour les secteurs d'exportation en Chine. J'analyse dans cet article le bénéfice d'une réévaluation réelle du yuan pour l'économie chinoise et propose, outre une réévaluation nominale modeste, une multitude de solutions alternatives aboutissant à une réévaluation complète du yuan en termes réels.

Depuis son adhésion à l'OMC fin 2001, la Chine connaît une hausse rapide de sa réserve de change et de son excédent commercial. La crise financière et économique actuelle n'a que des effets temporaires sur les exportations de la Chine. Sa forte croissance et son excédent commercial important vis-à-vis des Etats-Unis ont rendu passionnel le débat américain concernant la pression politique à mettre sur la Chine pour l'obliger à réévaluer fortement et rapidement le yuan (ou Renminbi/RMB), la monnaie chinoise.

Dans un contexte de reprise économique molle aux Etats-Unis, la question de change ressort en première ligne dans la mesure où la dépréciation du dollar semble être le seul moyen disponible pour stimuler davantage la croissance américaine. Les autres politiques macroéconomiques des Etats-Unis ont butées sur les contraintes difficilement franchissables, à savoir la contrainte de solvabilité pour le financement obligataire de la dépense publique et la borne du taux d'intérêt nul pour la politique monétaire. Dans les médias, les autres propositions étant occultées, la réévaluation du yuan est présentée souvent comme la seule solution permettant de régler les problèmes de déficits commerciaux des Etats-Unis car le maintien d'une parité quasi fixe entre le yuan et le dollar américain empêcherait les autres pays connaissant des excédents commerciaux structurels de réévaluer leur monnaie afin de ne pas devenir non compétitifs par rapport à la Chine.

Dans cet article, je montrerai que la Chine n'est pas la seule responsable de la sous-évaluation du yuan et que la réévaluation

nominale n'est pas la seule solution pour régler le problème.¹ J'analyserai les inconvénients d'une réévaluation nominale trop rapide et l'efficacité des solutions alternatives à adopter pour absorber les déséquilibres commerciaux de la Chine.

Les facteurs à l'origine d'une sous-évaluation du yuan

La Chine est ouverte au commerce international au début des années 1980. A l'époque, la Chine est un acteur insignifiant sur le marché international. Jusqu'à la fin des années 1980, le salaire moyen chinois ne représente que cinq à dix euros par mois contre environ cent cinquante euros à l'heure actuelle. Malgré le coût salarial très bas, la Chine connaît souvent des déficits commerciaux importants jusqu'au milieu des années 1990. Le taux de change officiel fixe est considéré comme surévalué, surtout après les hausses des prix fortes constatées à la fin des années 1980 et au début des années 1990 induites par la libéralisation des prix. La dévaluation est effectuée en 1994. Lors de la crise asiatique en 1997, certains économistes occidentaux et des spéculateurs internationaux prédisent une surévaluation et donc une dévaluation forte du yuan dans un contexte où les pays compétiteurs de la Chine ont fortement dévalué leur monnaie. La Chine a tenu bon en gardant le taux de change fixe du yuan vis-à-vis du dollar américain afin d'aider la stabilisation des pays du Sud-est asiatique en évitant une

¹ Pour une vue d'ensemble sur l'évaluation quantitative de la sous-évaluation du yuan, voir Das (2009). Seuls Cheung et al. (2007) trouvent que la sous-évaluation n'est pas statistiquement significative.

* Université de Strasbourg, BETA

dévaluation compétitive. Le taux de change du yuan fixé à 8,28 pour 1 dollar en août 1994 est gardé jusqu'en juillet 2005.

La problématique de la sous-évaluation du yuan n'a émergé qu'après l'adhésion de la Chine à l'OMC fin 2001. Plusieurs facteurs ont contribué à la sous-évaluation du yuan. Le premier est un facteur psychologique. Après l'ouverture économique, la Chine est confrontée comme les autres pays émergents de l'Asie et de l'Amérique latine à une période de pénurie de dollars, ce qui a permis d'ancrer dans les esprits de la population et des décideurs de politiques chinois l'idée que les dollars constituent des actifs préférable à l'or car ils rapportent un intérêt annuel et l'on doit à tout prix les accumuler.

La période de pénurie de dollars se termine avec la mise en œuvre d'une politique monétaire extrêmement laxiste aux Etats-Unis au début des années 2000 suite à l'éclatement des bulles Internet qui menace la croissance américaine. Cette croissance exceptionnelle de la quantité de dollars s'est traduite par l'accès facilité au crédit bon marché par les entreprises et les ménages américains. Elle stimule surtout la consommation des ménages américains grâce à l'effet de richesse virtuelle liée à la forte hausse du prix immobilier. En 2007, le déficit commercial des Etats-Unis représente environ 6% du PIB américain, signe qu'il y a abondance de l'offre de monnaie aux Etats-Unis. Le phénomène curieux est que cette hausse extraordinaire de la quantité de monnaie ne s'est pas traduite par une hausse de l'inflation aux Etats-Unis selon la prédiction des monétaristes. Une explication possible est que les banques centrales des pays émergents, ayant subi la pénurie de dollars précédemment, sont trop heureuses de les accumuler et de les replacer sur le marché des bons du Trésor américain. Cette circulation des dollars a incité certains économistes à inventer une théorie nébuleuse de l'excès de l'épargne globale (global saving glut) (Bernanke 2005), qui camoufle en effet une conduite très laxiste de la politique monétaire aux Etats-Unis. Elle est contestée par Taylor (2009), montrant que l'épargne du reste du monde a baissé sur la période en question. De même, l'attitude des épargnants chinois n'a pas changé après l'éclatement des bulles Internet.

L'afflux massif de liquidité vers les pays émergents, notamment la Chine, s'est traduit pour une bonne partie en investissement productifs des entreprises nationales et

multinationales pour satisfaire un surcroît de besoin de consommation des américains. Ces investissements, souvent avec des apports technologiques, ont permis d'augmenter la productivité du travail dans ces pays. La Chine a bénéficié par ailleurs d'un important coup de pouce pour ses exportations en adhérant à l'OMC, ce qui a incité beaucoup d'entreprises multinationales à investir en Chine. De ce fait, la hausse de productivité du travail est particulièrement rapide en Chine. Par contre, la hausse des salaires se fait à un rythme moins rapide, ce qui se traduit par une hausse de prix modérée, induisant ainsi une dévaluation réelle du yuan par rapport aux monnaies des pays industrialisés. Malgré une réévaluation nominale du yuan de l'ordre de 22% contre le dollar américain depuis l'été 2005, le yuan reste sous-évalué du fait de l'effet dynamique du désajustement entre la hausse du salaire et celle de la productivité du travail.

Les arguments pour une réévaluation du yuan

La Chine est sous la pression des pays occidentaux pour réévaluer rapidement sa monnaie et pour adopter une politique de change plus orientée vers le marché. La réévaluation du yuan, qui satisfait les décideurs de politique occidentaux, pourrait être dans l'intérêt de la Chine.

Sans une réévaluation du yuan, étant donnée la nature des politiques industrielles et macroéconomiques menées par la Chine et ses partenaires commerciaux occidentaux, la Chine continuera à augmenter ses réserves de change, constituées en grande partie des actifs libellés en dollar américain et pour une bonne partie des actifs en euro. La croissance forte en Chine attirera des capitaux étrangers sous forme d'investissements directs étrangers (IDE) et d'investissements de portefeuille. Ces derniers entrent sur le marché chinois via les fenêtres ouvertes par les autorités de régulation chinoises ou via des canaux qui contournent le contrôle de l'Etat. La hausse modérée de salaire comparée à celle de la productivité du travail permet de garder le travail toujours bon marché par rapport à celui dans les pays occidentaux où les rémunérations de base sont dix à vingt fois plus élevées. A long terme, les travailleurs chinois sont susceptibles d'être formés pour effectuer un travail identique à celui fait par leurs homologues étrangers. Par conséquent, la compétitivité penchera en faveur de la Chine durant une longue période. Dès lors,

tant que l'ajustement cumulé des salaires est moins rapide que la hausse cumulée de la productivité, la Chine connaîtra un excédent commercial.

L'accumulation des devises grâce à l'entrée des capitaux et à l'excédent commercial a initialement pour objectif de stabiliser le taux de change nominal. Au-delà d'un certain niveau, l'utilité de cette accumulation devient négative. En effet, l'accumulation continue des devises implique que la monnaie nationale est sous-évaluée en termes réels, ce qui signifie qu'il est peu probable que les réserves de change puissent garder leur pouvoir d'achat car le rendement rapporté par leur placement pourrait être nettement moins que le taux d'appréciation réelle de la monnaie nationale dans le futur.

Etant données l'importance des réserves de change chinoises et leur croissance future prévisible en l'absence d'un retour du taux de change réel du yuan vers son niveau d'équilibre, il est peu probable que la banque centrale et les gestionnaires du fonds souverain chinois trouvent suffisamment d'opportunités d'investissement permettant de garder la valeur de ces réserves de change en termes de pouvoir d'achat. On peut avancer plusieurs raisons pour justifier ce point.

Premièrement, la plupart des économies occidentales ont peu de chance de dégager des excédents budgétaires pour payer les intérêts et le principal de la dette publique lorsque celle-ci atteint un niveau non-soutenable. Beaucoup de pays occidentaux vont probablement vers ce niveau dans la mesure où les intérêts des générations présentes sont primés au détriment de ceux des générations futures non représentées à l'élection politique du fait de la quasi-absence dans la sphère publique de l'altruisme des générations actuelles. Les dettes publiques seront finalement financées par la création monétaire, comme ce qui se passe actuellement aux Etats-Unis et au Royaume-Uni sous le nom de la politique d'assouplissement quantitatif.

Deuxièmement, les hedge fonds anglo-saxons sont beaucoup plus rapides à réagir à cette nouvelle donnée en spéculant massivement sur les marchés des matières premières afin de se protéger contre une inflation du prix exprimé en dollar américain, en euro ou en livre sterling. Si les spéculateurs ont appris que les fonds souverain chinois ou d'autres pays ont également l'intention d'entrer sur ces marchés, ils feront monter le prix des matières premières à un niveau tel que

l'entrée effective de fonds souverain chinois sur ces marchés n'est pas sans risque important à court terme.

Troisièmement, l'investissement dans les actifs réels dans les pays industrialisés est souvent bloqué pour des raisons politiques et/ou réglementaires et les actifs dans les pays richement dotés en matières premières mais faiblement développés sont soumis à des tractations politiques entre les différents pays ayant des intérêts acquis et les autres qui veulent entrer sur ces marchés. Il est peu probable que la Chine puisse y investir une partie significative de ses réserves de change même si elle accepte d'être accusée de pratiquer le soi-disant néo-colonialisme.

Pour éviter une perte plus massive de la valeur de ses réserves de change croissantes, la Chine doit procéder à une réévaluation de sa monnaie. En effet, plus on attend pour réaliser l'ajustement, plus l'ajustement final sera difficile et douloureux à mener. Le choc d'ajustement pourrait devenir alors trop grand pour être absorbé tout en gardant la stabilité économique, sociale et politique en Chine et pourrait aussi avoir de fortes répercussions négatives pour les autres pays. Cette réévaluation inévitable, bien et assez rapidement menée, permet d'améliorer non seulement le bien-être social à long terme mais également celui à court terme de la population chinoise. Pour mener à bien cette réévaluation, il convient de réfléchir en termes de réévaluation réelle du yuan, ce qui permet d'éviter une focalisation sur la réévaluation nominale réclamée par les médias, et les politiciens occidentaux et les spéculateurs internationaux tout en ouvrant d'autres perspectives politiques et économiques.

Pour cela, les décideurs de politique chinois, qui doutent déjà beaucoup, doivent rompre complètement et très rapidement avec l'illusion que c'est bien d'augmenter le gros chiffre numérique inscrit dans l'ordinateur central de la Fed (ou d'une autre banque centrale ou institution financière) sans même que celle-ci ait à faire fonctionner la planche à billets. Une meilleure alternative serait d'acheter des biens en Chine avec ces dollars et de les vendre aux familles chinoises pauvres qui manquent de tout et qui ne sont pas en mesure de rembourser les prêts bancaires perpétuels (donc jamais remboursés) en dollar accordés spécifiquement pour acheter ces biens. Par ailleurs, le fait que beaucoup d'investisseurs internationaux projettent d'investir en Chine

implique en effet que la Chine constitue le meilleur endroit pour investir l'épargne chinoise. Pourquoi doit-on chercher alors ailleurs ?

Pour les travailleurs ordinaires, l'accumulation des réserves de change constituent un coût important en termes de bien-être car ils sont payés d'un salaire beaucoup plus bas que ce qu'ils méritent. Les avantages compétitifs acquis par la sous-évaluation du yuan ne permettent pas nécessairement à la Chine d'acquérir des positions stratégiques dans les industries de pointe car les salaires bas favorisent les entreprises qui se satisfont des salariés peu qualifiés et n'investissent pas dans les innovations technologiques. La croissance acquise uniquement grâce aux bas coûts sans apports d'innovations technologiques pourrait être plus tard balayée par l'inévitable réévaluation du yuan. Un coût réel de travail en hausse régulière mais modérée oblige les entreprises à faire davantage de recherches pour inventer de nouveaux produits, de nouveaux procédés de production et de nouvelles techniques de distribution, induisant ainsi une croissance endogène et donc plus durable.

Du fait que la Chine continue à progresser plus vite sur le plan de la productivité, le problème de sous-évaluation va s'aggraver dans le futur si les ajustements ne sont pas menés à temps et des crises financières et économiques majeures pourraient en résulter pour l'économie chinoise du fait que le dénouement final n'est plus contrôlé par les décideurs de politique mais imposé par le marché.

Politiquement, la résistance chinoise à une réévaluation du yuan n'est pas tenable car la Chine semble, avec des excédents commerciaux importants, être le pays qui profite le plus de la relance monétaire et budgétaire par les pays industrialisés, dont beaucoup sont mécontents du fait qu'ils profitent peu ou avec un décalage de la croissance forte en Chine. Les pays qui en profitent le plus sont ceux qui vendent des matières premières et les équipements dont la Chine a besoin pour sa croissance. Bien que la sous-évaluation du yuan soit en partie due à une politique monétaire laxiste dans les pays développés, elle ne peut échapper à la responsabilité d'ajustement bien que traditionnellement l'ajustement s'impose aux pays déficitaires. Le temps a changé car les pays déficitaires ne sont plus les pays émergents mais s'appellent les Etats-Unis,

première puissance économique, politique et militaire du monde.

Les avantages et les inconvénients d'une réévaluation nominale rapide

La réévaluation nominale rapide du yuan est la mesure la plus simple à mettre en œuvre pour vite satisfaire les gouvernements des pays étrangers connaissant des déficits commerciaux importants, qui sont soulagés des ajustements nécessaires pour équilibrer leur compte extérieur. Malgré cet avantage de simplicité, faire reposer entièrement l'ajustement du taux de change réel sur celui du taux de change nominal peut générer des effets importants non désirés par le gouvernement chinois.

Les effets cumulatifs d'une hausse de productivité plus importante et d'une hausse de salaire et de prix relativement modérée font que les ajustements nécessaires pour revenir à l'équilibre sont très importants à court terme. En cas d'une réévaluation nominale rapide du yuan, les opérateurs de marché, y compris les spéculateurs internationaux, détenant des actifs en yuan placés depuis un certain temps dans cette perspective réalisent des plus values très importantes. Par contre, une telle mesure entraîne des coûts d'ajustement très élevés pour les entreprises qui ne sont pas préparées pour cette éventualité. Des centaines de milliers d'entreprises pourraient faire faillite, licenciant des dizaines de millions de salariés, créant des troubles sociaux et politiques en Chine. De ce fait, une réévaluation réelle du yuan ne doit pas passer par sa réévaluation nominale brutale.

Par ailleurs, la banque centrale chinoise doit subir une importante dépréciation d'actifs libellés en dollar américain. Cependant, cette dépréciation d'actifs ne doit pas être considérée comme un facteur important empêchant la réévaluation du yuan. En effet, plus la Chine fait des excédents commerciaux vis-à-vis des Etats-Unis, plus elle risque de perdre gros dans le futur car, étant donnée la difficulté liée à la hausse des impôts et à la réduction des dépenses publiques, la seule politique qui permet aux Etats-Unis de rester solvable est de créer plus de dollars pour rembourser la dette publique croissante si les pays excédentaires n'ajustent pas tout de suite leur taux de change ou leurs politiques économiques.

Les solutions alternatives à la réévaluation nominale

Le souci principal du gouvernement chinois est de réévaluer le yuan sans entraîner un accroissement du taux de chômage et un affaiblissement trop sensible de la croissance. Ceci implique qu'il préfère une réévaluation nominale du yuan assez lente. Il en résultera une aggravation continue du déséquilibre externe si d'autres mesures ne sont pas mises en place de manière énergique. Les objectifs fixés récemment par le gouvernement chinois visent à abandonner la stratégie de développement qui repose lourdement sur les exportations pour adopter une stratégie alternative qui fait reposer la croissance chinoise plus sur la demande interne. Un tel changement de stratégie, si elle est bien et rapidement mis en place, permet de résorber progressivement l'excédent commercial.

Dans une perspective de stratégie de croissance plus axée sur le marché intérieur, un nombre important de mesures pourraient être mises en place, ce qui réduit le coût global des ajustements car chaque instrument de politique est utilisé avec moins d'intensité et n'entraîne donc pas de risque systémique. Ces mesures visent notamment à modifier la composition de l'offre et de la demande chinoises de sorte à augmenter la demande et l'offre tournées vers le marché intérieur et à jeter la base d'une croissance endogène pour les années à venir.

Une première mesure consiste à favoriser la hausse des salaires en fonction de celle de productivité des salariés, qui sont sacrifiés durant des années au nom du développement chinois et de facto au profit du capital majoritairement étranger et des consommateurs occidentaux. Une telle hausse ne nuit pas nécessairement à la croissance si elle n'excède pas celle de la productivité, les entreprises étrangères auront toujours intérêt à rester en Chine pour les productions destinées à l'exportation. En plus, la hausse de pouvoir d'achat incite d'autres entreprises étrangères à produire en Chine pour satisfaire une demande chinoise en plus forte croissance. La pression à la hausse des salaires va sans doute éliminer certains secteurs à faible valeur ajoutée mais incite d'autres entreprises à innover et à migrer vers les segments de produits plus hauts de gamme. C'est un processus qui ne se mettra pas en place si les salaires restent très bas et qui risque de rompre s'il y a un ajustement fort et brutal du taux de change nominal car

beaucoup trop d'entreprises auront fait faillite en même temps.

Des mesures pourraient être mises en place pour rassurer les consommateurs chinois de manière à les encourager à consommer ou pour stimuler leur besoin de consommation. Sans aller construire un système de sécurité sociale et de santé qui génère des déficits chroniques comme dans certains pays occidentaux, une réforme permettant une réelle prise en charge au niveau de la sécurité sociale et de la santé pour une population plus large permet aux familles de diminuer les besoins d'épargne de précaution. La réforme dans le secteur d'enseignement a considérablement augmenté les coûts d'éducation pour les familles. Des aides accrues pour les familles à revenus modérés permettent à ces familles de se priver moins afin de financer les études de leurs enfants et incite ces derniers à suivre une formation plus poussée, ce qui est bon pour la croissance à long terme.

Une fin rapide de la politique de l'enfant unique mise en œuvre dans les années 1980 pour les citadins ou son remplacement par une limite de deux enfants sera bénéfique pour la croissance aussi bien à court terme qu'à long terme. Cette politique, destinée à accélérer la croissance chinoise en augmentant l'épargne, n'est plus justifiée car la Chine devient un exportateur net des capitaux et connaît des problèmes liés au vieillissement de la population, dont celui de financement de la retraite. La réforme permet d'augmenter la consommation immédiate du fait d'un surcroît d'achat des biens et services nécessaires pour élever les enfants supplémentaires. Elle permet aussi de soulager à l'avenir les problèmes liés au vieillissement de la population. Par ailleurs, étant donné que les villes sont mieux dotées en moyens éducatifs, les enfants nés en ville bénéficient des conditions d'éducation meilleures que ceux nés à la campagne. La réforme permet de renouveler plus efficacement la population de professionnels qualifiés, ce qui est bon pour la croissance future.

Des politiques de dépense publique destinées à améliorer les conditions d'offre à long terme pourraient être mise en place. Elles auront aussi pour effet immédiat d'augmenter la demande globale et d'accroître la croissance à court terme. Parmi elles, une mesure importante à mettre immédiatement en place est d'accroître l'offre des produits agroalimentaires en augmentant

l'investissement dans l'agriculture pour réduire la pression inflationniste très forte constatée et à venir sur les prix agroalimentaires en Chine. La gestion des prix agroalimentaires est très importante dans la mesure où la hausse des prix alimentaires a tendance à exagérer toute hausse du niveau général des prix, qui doit être plus forte que celle constatée aux Etats-Unis pour réaliser l'ajustement du taux de change réel entre le yuan et le dollar. En affectant plus lourdement les familles à revenu modeste, la réévaluation réelle du yuan reposant en partie sur une inflation plus forte, stimulée par la hausse des salaires et des dépenses publiques, pourrait buter sur la question de la stabilité sociale.

La politique d'infrastructure est une mesure permettant de stimuler rapidement la croissance lorsque celle-ci ralentit. Le gouvernement peut l'utiliser à sa guise pour moduler la croissance. Il existe un nombre considérable de chantiers d'infrastructure à mettre en place, notamment pour les zones moins développées et les villes moyennes et petites. Parallèlement, il convient de modérer le développement immobilier, qui connaît un degré élevé de fièvre spéculative, afin d'éviter le type de risque qu'a connu l'Espagne dont la croissance et la finance publique, longtemps reposées sur ce secteur, sont actuellement confrontées à une crise sans précédent.

Des fonds supplémentaires destinés à améliorer les enseignements de toute catégorie, à financer la recherche fondamentale et à aider les recherches et développements des entreprises peuvent être mobilisés. Ils contribuent à bâtir les fondations d'une économie de connaissance afin de permettre à la Chine d'arriver à terme au niveau technologique des pays industrialisés.

Ces différentes mesures génèrent des dépenses publiques supplémentaires, qui pourraient être en partie financées par les achats de titres du gouvernement par la Banque populaire (banque centrale) de Chine. Dans l'objectif de réajuster la valeur réelle du yuan, la banque centrale chinoise ne doit pas fixer un objectif d'inflation trop bas. Elle doit tolérer temporairement une hausse de prix plus forte pour éviter l'accumulation des pressions inflationnistes, induites par la politique de l'assouplissement quantitatif américaine ou européenne, de se traduire par une pression plus forte pour la réévaluation nominale du yuan. Sans une inflation plus forte en Chine et sans une

réévaluation nominale du yuan, la Fed, confrontée à la borne du taux d'intérêt nominal nul, ne pourrait pas faire remonter facilement le prix aux Etats-Unis et rendre sa politique monétaire un peu plus efficace.

D'autres mesures peuvent être prises pour réduire les exportations, stimuler les importations, et ralentir les flux des investissements étrangers afin de réduire l'accumulation des réserves de change. Il convient pour cet effet de réduire les déductions de taxe pour les exportations, de baisser les tarifs douaniers pour augmenter encore plus vite les importations, de diminuer les avantages donnés aux entreprises étrangères (tout en les traitant sur un pied d'égalité avec les entreprises nationales), de taxer fortement les plus values réalisées par les entreprises et les institutions financières internationales et de limiter strictement les mouvements des capitaux de court terme. Par ailleurs, il faut réduire l'incitation pour les responsables locaux d'attirer à tout prix les investisseurs étrangers et leur interdire d'accorder des conditions privilégiées aux firmes étrangères. Des exigences renforcées en matières environnementales diminueraient le transfert des industries trop polluantes en Chine.

Ces différentes mesures, en accroissant la demande domestique, le salaire et l'inflation, en réduisant les exportations nettes et les entrées nettes des capitaux, devraient réduire progressivement le déséquilibre externe de la Chine et donc la sous-évaluation du yuan.

Dans l'éventualité de l'adoption du régime de change flottant pour le yuan, il convient de mener ces mesures jusqu'à l'apparition des déficits commerciaux suffisants pour absorber les réserves de change accumulées. Une fois la décision d'adopter ce régime de change clairement annoncée, la période de transition doit être assez longue pour permettre aux institutions financières et entreprises chinoises de préparer son arrivée de sorte qu'elles ne soient pas désarmées face aux institutions financières étrangères et aux spéculateurs internationaux, qui savent beaucoup mieux tirer profits des fluctuations du taux de change.

Pour absorber une épargne abondante, le gouvernement devrait s'efforcer de créer davantage d'instruments d'épargne pour les résidents en augmentant le nombre et la quantité d'actifs de qualité sur le marché chinois (privatisation partielle des entreprises au prix raisonnable, émission de dettes des

entreprises, création des fonds de capital-risque et capital-investissement).

Dans cette perspective d'une réévaluation réelle du yuan, la Chine pourrait négocier en contrepartie des politiques monétaire et budgétaire moins laxistes aux Etats-Unis, car si la Chine est accusée de manipuler le taux de change, les Etats-Unis peuvent être accusés de manipuler la monnaie pour maximiser le revenu de seigneurage.² En effet, les Etats-Unis profitent d'un revenu de seigneurage sans précédent grâce à l'accumulation des dollars par les banques centrales asiatiques et des pays exportateurs des matières premières. Une accélération supplémentaire de création monétaire américaine risque de faire changer complètement le comportement des banques centrales détentrices des actifs libellés en dollar américain. Un argument qui convaincra les américains est qu'à force de surexploiter cette source de revenu liée au statut de monnaie internationale acquis par leur monnaie après la deuxième guerre mondiale, ils finiront par tarir cette ressource.

Conclusion

La réévaluation du yuan alimente vivement les débats en Chine comme au niveau international dans un contexte où les pays risquent d'engager une « guerre de monnaies », où chaque pays participant essaie de dévaluer sa propre monnaie pour stimuler la croissance nationale au détriment de celle d'autres pays. Dans cet article, j'ai argué que la réévaluation de la monnaie chinoise est une nécessité, mais une modification brutale du taux de change nominal entre le yuan et les autres monnaies (dollar, euro et yen) n'est pas justifiée du fait que les effets négatifs induits sont importants à court terme. Il faut plutôt chercher à obtenir une réévaluation réelle assez rapide de la monnaie chinoise

² voir Frenkel et Wei (2010) pour la question de manipulation du taux de change du yuan.

pour éviter que la Chine accumule sans cesse davantage de réserves de change. L'accumulation de réserves de change, initialement destinée à assurer la stabilité du taux de change nominal, n'est plus justifiée si leur niveau dépasse une certaine limite car cela entraîne alors une perte en termes de bien-être social. Des mesures de politique, visant à augmenter les salaires, à réduire l'excédent commercial et l'entrée des capitaux, à développer l'infrastructure, à soutenir l'éducation nationale et les innovations technologiques, à renforcer la sécurité sociale et à lutter contre le vieillissement de la population, pourraient permettre de minimiser les coûts d'ajustement liés à une réévaluation réelle de la monnaie chinoise tout en stimulant la croissance future.

Bibliographie

- Bernanke, Ben S. (2005), "The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit", Remarks by Governor at the Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia.
- Cheung, Yin-Wong & Chinn, Menzie D. & Fujii, Eiji (2007), "The overvaluation of Renminbi undervaluation", *Journal of International Money and Finance* 26(5), 762-785.
- Das, Dilip K. (2009), "The evolution of renminbi yuan and the protracted debate on its undervaluation : An integrated review", *Journal of Asian Economics* 20(5), 570-57.
- Frankel, Jeffrey A. and Shang-Jin Wei (2007), "Assessing China's exchange rate regime", *Economic Policy* 22(51), 575-627.
- Taylor, John B. (2009), "The Financial Crisis and the Policy Responses : An Empirical Analysis of What Went Wrong", NBER Working Paper No. 14631.

La gestion de la crise financière – Enjeux et perspectives

Ismad Ismail*, Francis Kern**

Cet article reprend les propos tenus par Jean-Paul POLLIN, professeur de sciences économiques à l'Université d'Orléans et membre du Cercle des économistes, à l'occasion de la conférence d'actualité économique organisée le 23 novembre 2010 par les étudiants du master « Analyse et politiques économiques » à la Faculté de Sciences Economiques et de Gestion de Strasbourg, en partenariat avec l'OPEE.

Apparue en août 2007, la crise financière s'est manifestée en premier aux États-Unis par une multiplication des défauts de paiement des « subprimes » qui a induit la faillite de plusieurs petites banques entraînant à son tour la faillite d'établissements bancaires plus importants.

Tout d'abord, M. POLLIN rappelle que la crise trouve son origine dans l'inégalité des balances de paiements des différents pays. C'est surtout la volonté des pays industrialisés de diminuer cet écart qui a entraîné une augmentation de leurs dettes. Ensuite, il souligne le problème lié à certaines banques comme les « too big to fail » ou « too interconnected to fail ». Enfin, il s'intéresse à l'effet de deux biais de comportements au niveau individuel : la titrisation et la négligence du risque de liquidité.

1. La crise financière : Une affaire de mauvaise évaluation du risque

En étudiant les causes de la crise il faut d'abord prendre en compte l'importance des établissements bancaires dit « too big to fail » et « too interconnected to fail ». En effet, il s'agit de banques dont la continuité des opérations est essentielle pour fournir un service bancaire adéquat à l'économie. Leur rôle est bien trop important pour que les gouvernements les laissent faire faillite. En ce sens, ces institutions ont une incitation évidente à prendre un risque excessif sans prêter attention aux conséquences. De plus, cette attitude « risquophile » est renforcée par le biais de l'assurance des dépôts. Rappelons que cette dernière est une garantie de remboursement par l'autorité des marchés financiers de toute personne qui fait des

dépôts dans une institution inscrite en cas d'insolvabilité de celle-ci.

Premier biais de comportement : La titrisation

La titrisation est un outil qui permet aux banques de rendre liquides des actifs illiquides, c'est à dire pour lesquels il n'y a pas véritablement de marché. Le but étant de pouvoir les vendre sous forme d'obligations. Concrètement, cela consiste à transformer la dette d'un emprunteur en un titre, qui est ensuite vendu à une tierce personne, lui donnant ainsi droit au remboursement avec les intérêts.

Une des dérives perverses de la titrisation est l'apparition des CDO ¹ émis par une société ad hoc. Cette dernière est chargée d'évaluer leur risque total en adoptant une notation AAA pour les moins risqués jusqu'à CCC pour les plus spéculatifs. Ces paquets de crédits sont constitués de différentes créances combinées à des titres de meilleure qualité servant de réserve en cas de défaillance. Les moins risqués, compensent ainsi les plus risqués et divisent le risque du portefeuille. Ils sont ensuite vendus sur le marché sans que l'acheteur soit bien informé des propriétés de ces produits. Cela permet notamment aux banques de se débarrasser des actifs trop risqués et de se procurer plus facilement des liquidités, sans être limitées par la réglementation des fonds propres.

D'un côté, le risque des CDO était très mal évalué et même impossible à déterminer par les acheteurs. Néanmoins, cela a permis une dispersion du risque même si certains de ces titres sont restés dans l'actif des banques. La

¹ CDO : Collateralized Debt Obligations

* Etudiant, Master Analyse et Politique économique

**Université de Strasbourg, BETA.

plupart étant non couverts par des fonds propres dans l'éventualité où le remboursement n'aurait pas lieu. En plus, leur distribution était si importante que la position du détenteur fut impossible à évaluer et même à repérer. On ne connaissait plus le degré de toxicité ni la quantité de ces produits, ce qui a rendu le système financier indéchiffrable. D'un autre côté, la titrisation a conduit les banques à être moins regardantes dans la sélection et la gestion des crédits, ce qui sera lourd de conséquences.

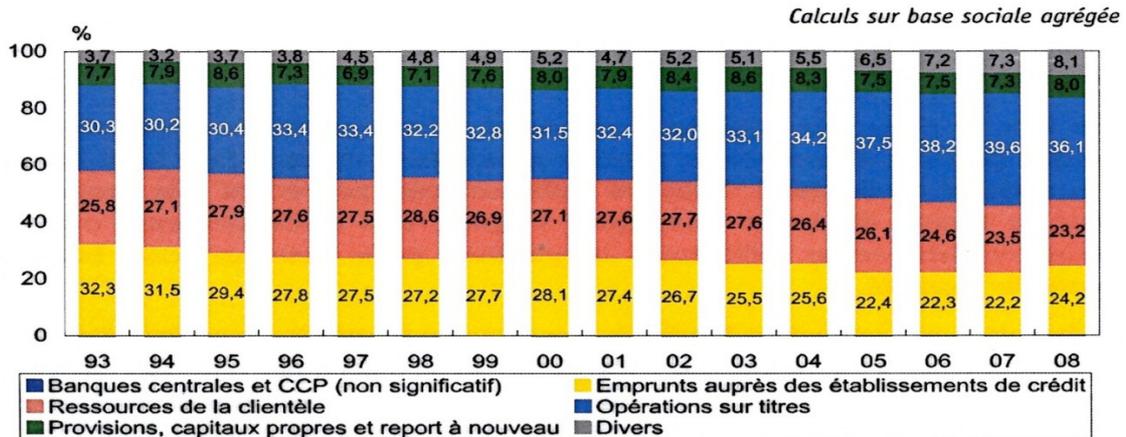
Deuxième biais de comportement : Le risque de liquidité

La liquidité est une variable endogène définie par le nombre de transactions sur un actif, très variable dans le temps. Elle a la caractéristique de pouvoir disparaître du jour au lendemain d'où une grande difficulté pour la mesurer. Le Comité de Bâle 1 a été mis en place dans l'objectif de règlementer le risque de liquidité mais la mission escomptée ne fut pas atteinte. En revanche, une réglementation

qu'il se doit et la deuxième étant appréciée par la mesure du « flottant ² » et des volumes échangés. Cette dépendance vis à vis du marché leur a été favorable jusqu'au jour où ce dernier a cessé d'exister.... Elle a conduit à une déstabilisation du système bancaire et une augmentation importante du risque de liquidité.

En analysant le graphique suivant, on remarque une augmentation de 5,8 points de base de la part des opérations sur titres des banques françaises entre 1993 et 2008. Ces opérations désignent toute initiative prise par un établissement coté en Bourse qui affecte des titres qu'elle a émis. En revanche, on constate que les ressources de la clientèle ont diminué de 2,6 points de base. Notons que ces dépôts sont les ressources les plus stables d'une banque puisqu'ils peuvent être remboursés du jour au lendemain. Par contre, ceux du marché peuvent disparaître rapidement même si les établissements bancaires se financent par des actifs de très court terme.

Structure du passif des banques françaises



Source : Secrétariat général de la Commission bancaire

des fonds propres a vu le jour fixant un seuil minimum de 8% au ratio de solvabilité. Ce dernier, nommé aussi ratio de Cooke, est défini comme le rapport des fonds propres de la banque sur l'ensemble des engagements. Autrement dit, pour 1 € de crédit prêté à un ménage ou une entreprise, la banque devait détenir 8 centimes d'Euros de fonds propres.

Pour combler leur déficit, les banques ont eu de plus en plus recours au marché monétaire qui est ainsi devenu indispensable pour leur financement. Elles ont confondu la notion de « solvabilité » et celle de « liquidité ». La première désignant la capacité à payer ce

Selon J.P. POLLIN, la crise des subprimes était totalement négligeable par rapport à la réalité. Son effet a été multiplié, amplifié par les crises de liquidité, les phénomènes de contagion et le risque systémique entre les institutions financières en général. Le risque systémique étant le risque qu'un événement particulier entraîne par réactions en chaîne des effets négatifs considérables sur l'ensemble du système pouvant occasionner une crise générale de son fonctionnement.

² Capitalisation Boursière Flottante : Nombre de titres de capital d'une société qui circulent sur le marché boursier.

2. Le risque systémique, un vrai phénomène d'amplification

La dimension transversale du risque

Le phénomène de contagion est le fruit de l'interdépendance entre les institutions et établissements financiers et non-financiers, à l'origine des défaillances microéconomiques. On cite notamment les « shadow banking institutions » qui s'octroient des crédits titrisés auprès des systèmes bancaires traditionnels, pour ensuite les prêter aux particuliers ou aux entreprises à long terme. Les banques ordinaires croient ainsi s'être débarrassées des titres risqués mais, en réalité, elles les gardent indirectement par les crédits qu'elles faisaient aux « shadow institutions ». On décrivait traditionnellement ce phénomène de contagion essentiellement à travers le « bank run », l'équivalent français de course au guichet. En effet, le système bancaire est instable du fait qu'on transforme des ressources de court terme en actifs de long terme. Ces derniers sont ensuite accordés aux particuliers et aux entreprises. Si, pour une raison quelconque, les déposants décident de récupérer leur dépôts, les banques se trouvent en situation d'incapacité de paiement. En conséquence, la banque concernée ne pourra plus régler sa dette auprès des autres banques déclenchant ainsi un effet « domino ». Durant la crise financière actuelle, ce type de phénomène de contagion n'as pas eu lieu indiquant la présence de difficultés antérieures à la crise dans les banques concernées. En revanche, souligne J.P.POLLIN, l'effet « domino » s'est produit sur le marché inter-bancaire. En effet, les banques ne savaient pas qui avait des actifs toxiques, et ne connaissaient ni leur quantité ni leur degré de toxicité. Elles se focalisaient pour récupérer la totalité de la liquidité et ne se prêtaient plus de monnaie. Le marché s'effondre, fidèlement au principe du « market for lemons » de George AKERLOF établi en 1970. Ce dernier affirme qu'une asymétrie d'information en faveur du vendeur d'un bien peut conduire à la réduction du nombre de transactions ou à la disparition du marché. Ayant observé cette paranoïa, la Banque Centrale Européenne et la Reserve Fédérale américaine ont doublé leur bilan en s'interposant entre les différentes banques. L'intervention s'est faite sous forme d'échange, la banque centrale prêtait de la monnaie en même temps qu'elle récupérait les titres douteux.

La dimension intertemporelle du risque

En observant la conjoncture financière sur une dizaine d'années, on remarque la présence d'un cycle d'activité et de crédit, ainsi qu'un cycle d'erreurs. L'aléa de moralité explique parfaitement ce dernier cycle. C'est la perspective qu'un agent, isolé d'un risque, se comporte différemment que s'il était totalement exposé au risque. De ce fait, en bonne conjoncture, les banques prendront plus de risques et distribueront plus de dividendes. A un moment donné, sous le poids de la prise de risque croissante des contractions apparaîtront qui aggraveront le cycle d'activité. Ce phénomène est d'autant plus renforcé par le fait que si toutes les banques font les mêmes erreurs elles seront sauvées, mais si l'une se distingue, elle devra en assumer les conséquences néfastes. Le ratio de fonds propres aggrave les cycles. En effet, quand les banques subissent des pertes, leur profit diminue et la situation des marchés financiers se détériore. Ce qui induit une incapacité à émettre des titres. Les établissements bancaires vont alors s'extérioriser sur le ratio de fonds propres et donc distribuer moins de crédits. En revanche, quand les marchés se portent bien, les banques réalisent du profit et leurs fonds propres augmentent. Elles peuvent donc émettre des titres et distribuer plus de crédits. On peut affirmer que les ratios du capital ont un effet procyclique. A la différence du comité de Bâle 1, les normes Bâle 2 tiennent compte du risque dans le calcul du ratio de solvabilité. Or, le risque des actifs est largement dépendant du cycle de crédit. Si la conjoncture financière est adéquate, la mesure du risque est plus favorable aux échanges, les banques auront alors à constituer moins de fonds propres. Par contre, si la conjoncture est mauvaise, les risques sont plus importants, on doit donc constituer plus de réserves. On remarque que Bâle 2 renforce la nature cyclique de la conjoncture financière. Cette difficulté s'est manifestée quand le superviseur bancaire a exigé que les banques augmentent leurs fonds propres étant donné que leurs crédits sont devenus plus risqués que l'année précédente. Mais ces fonds sont devenus rares sur le marché financier et impossible à acquérir, entraînant un arrêt des crédits communs.

J.P. POLLIN assure qu'il existe des solutions à ces problématiques. Ces derniers reposent selon lui, sur un renforcement de la prudence aussi bien au niveau microéconomique, pour

les biais de comportement, qu'au niveau macroéconomique, pour les phénomènes d'amplification.

3. Les solutions : De la prudence à tous les niveaux

La réglementation micro prudentielle

La théorie des portefeuilles part du principe que la meilleure rentabilité espérée pour un niveau de risque donné se trouve sur la « Capital Market Line » qui relie l'actif sans risque au portefeuille du marché. Cela pris en compte, la titrisation ne présente pas l'avantage qu'on lui prêtait. En mixant des titres émis par différentes banques, on peut arriver à des portefeuilles qui font aussi bien que ceux construits à partir des CDO.

Dans la mesure où les banques ont des difficultés à se procurer de la liquidité à long terme, il est préférable de favoriser les « Covered Bonds » aux ABS³. Les premiers, « obligations foncières » en français, sont des titres émis par des banques en contrepartie de crédits gardés dans leur bilans. Ils ne sont pas dispersés, ce qui oblige les établissements bancaires à les suivre. Les deuxièmes sont des titres financiers émis par une institution intermédiaire entre le prêteur et les investisseurs dans le cadre d'une opération de titrisation. Ce sont des actifs toxiques vendus qui disparaissent du bilan. Il serait aussi bénéfique de limiter l'aléa de moralité en obligeant les banques à garder une partie de leurs mauvais crédits.

Le calcul des leviers a pu entraîner le phénomène de contagion et a été une méthode pour contourner la réglementation dans le sens où, Bâle 2 a mis la mesure du risque à disposition des banques certes sous le contrôle d'un superviseur, mais plus formel que réel, ce fut un pas vers l'autorégulation qui a favorisé le déclenchement de la crise. Il serait désormais important de limiter la liquidité en obligeant les banques à respecter un ratio international. Le calcul des fonds propres de Cooke, Bâle 2 et Bâle 3 pondère les différents actifs par leurs risques. Or souligne J.P. POLLIN le levier international précédemment mentionné, devrait être indépendant de la mesure du risque afin d'éviter une fausse mesure et imposer aux banques de ne pas conserver plus d'une certaine valeur d'actifs par rapport à leurs fonds propres tout en interdisant les produits trop complexes.

³ Asset Backed Securities

Dans le même état d'esprit, il a été décidé que les banques doivent détenir dans leurs fonds propres au moins 2% d'actifs ordinaires, 3,5% en 2013 puis 4,5% à partir de 2015. En plus, deux ratios de liquidité seront introduits. Le premier consiste à demander aux banques de couvrir, par des actifs liquides, l'ensemble de leurs exigibilités à un mois. Le deuxième ratio, plus important, repose sur la pondération de la stabilité des ressources, afin de mettre en place une liquidité des emplois. Le coût lié à la réforme de long terme a été souligné par les « parrains » des banques. Selon eux, le niveau des fonds propres exigé sera multiplié par 3 ce qui désavantagera les banques européennes par rapport aux banques américaines et ralentira la croissance.

En revanche, la BRI (Banque des Règlements Internationaux) démontre qu'une augmentation de 1% du ratio de capital conduira à une augmentation de 15pts de base du coût du crédit. A long terme, ceci se traduirait donc par une augmentation de 12pts de base. Si on estime que la réforme introduira une augmentation de 2%, le coût du crédit augmentera de 40 à 50pts. Or ces variations de base se font sous deux hypothèses hautement restrictives. Premièrement, les banques ne réalisent pas de progrès d'efficacité. Deuxièmement, elles ne répercutent pas le coût de ressources supplémentaires sur leurs conditions de fonctionnement, en diminuant les rémunérations par exemple. Notons que la rentabilité du secteur bancaire est 45% au-dessus de la rentabilité des autres secteurs, ce qui représente une grande marge de manœuvre.

La réglementation macro prudentielle

Les établissements systémiques « too big to fail » et « too interconnected to fail » posent un réel danger, comme nous l'avons vu. Pour cette raison, il faudrait mesurer l'incidence de ces institutions sur le risque du système. Ensuite, il serait nécessaire de compenser l'effet de la taille et de la maturité de la liquidité, en modérant le ratio de fonds propres, c'est-à-dire en les obligeant à détenir plus de fonds.

Dans certains pays, des changements ont été adoptés pour lutter contre les cycles de crédit. Aux États-Unis, on a essayé de mettre en place une sorte de segmentation des activités. En Espagne, on a adopté un système d'approvisionnement dynamique qui demande un ratio plus élevé en bonne

conjoncture qu'en mauvaise. Ceci permet l'utilisation d'un stock de précaution constitué antérieurement. Nous pouvons aussi imaginer un système de capital contingent selon lequel on émet des obligations qui se transforment en actions et augmentent le capital si la conjoncture est mauvaise.

Un outil supplémentaire macro prudentiel est le « loan-to-value ». Il consiste à limiter le prêt par rapport à la valeur de l'investissement. En d'autres termes, pour acheter un appartement à 100 000 euros, on ne peut emprunter plus de 75 000 euros. Ce système aurait très bien pu éviter la constitution des bulles immobilières que connaissent l'Irlande ainsi que l'Espagne.

La comptabilisation en valeur du marché n'est pas sans défaut, elle est même absurde selon JP Pollin. En effet, cela implique qu'il faut comptabiliser des ressources qu'on est susceptible de vendre du jour au lendemain. Or, cette méthode est impraticable dans la mesure où les actifs du bilan sont évalués sur de longues périodes.

Par ailleurs, la politique monétaire ne pourra plus être comme avant. Les outils du macro prudentiel ne sont pas forcément disponibles. De plus, ce macroprudentiel échappe à toute règle, on ne peut pas atteindre un objectif qu'on ne peut pas définir !

Conclusion

En conclusion, JP Pollin souligne que cette crise est le produit de la pollution du système bancaire utile des banques commerciales, dont le métier est d'assurer le financement des acteurs économiques, par les activités de marché comme ce fut le cas en 1929. La

question du cloisonnement entre banques de dépôts et banques de placement appelées abusivement d'investissement qui fut prise par le Glass Steagall Act en 1933 a été progressivement abolie à partir des années 80 pour autoriser la banque dite « universelle ». Cette décision fut entérinée suite à un accord entre Alan Greenspan, président de la Fed et le président Bill Clinton en 1999. Le rapport de Paul Volcker (prédéceseur de Alan Greenspan) remis récemment au président Obama propose de revenir à un tel cloisonnement.

Les biais de comportement ont été amplifiés par ce décloisonnement qui a rendu possible la titrisation des créances sans réel contrôle et les nombreux moyens de contagion analysés par JP Pollin ont conduit à une crise systémique

Au regard des solutions proposées tant au niveau micro- que macro-prudentiel, il apparaît que le premier niveau est largement plus avancé que le deuxième. En effet, les outils macro prudentiels sont difficiles à manipuler et l'objectif impossible à préciser si on reste dans le contexte institutionnel, réglementaire et législatif actuel. Enfin s'il existe des déséquilibres et des dysfonctionnements dans le système financier, ils sont aussi de nature économique notamment au niveau des balances de paiement. Pour s'attaquer à la crise, il faudrait surtout s'intéresser à ces déséquilibres internationaux en particulier entre le plus gros débiteur que sont les Etats-Unis et le plus important créancier qu'est aujourd'hui la Chine.

La dynamique du marché du travail en Pologne et en Turquie : une analyse comparative

Mustafa Ulus*, Seyfettin Gürsel**

Cet article* fournit une analyse comparative de la dynamique du marché du travail en Pologne et en Turquie. Une analyse en termes d'offre et de demande montre qu'il existe des différences importantes dans l'évolution de ces deux variables. En Pologne, l'offre de travail est stagnante et le chômage s'explique essentiellement par la demande de travail. Récemment, le taux de croissance élevé de la Pologne a entraîné une baisse significative du taux de chômage. A la différence de la Pologne, la population active en Turquie est en hausse et constitue une pression permanente sur le marché du travail.***

Une analyse comparative des marchés du travail en Pologne et en Turquie est instructive pour au moins deux raisons : d'une part elle contribue à la compréhension du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne (UE), d'autre part, elle révèle que les deux 'pays émergents' ont des marchés du travail dont les dynamiques sont différentes, ce qui explique leurs trajectoires du taux de chômage distinctes.

L'adhésion de la Turquie à l'UE provoque de vifs débats tant dans l'opinion publique, que dans la vie politique des pays européens. Un argument important contre l'adhésion de la Turquie à l'UE est le taux de chômage élevé. L'adhésion de la Pologne à l'UE avait suscité des préoccupations similaires. Dans les pays européens à chômage élevé, surtout en France, le « plombier polonais » était devenu le symbole de la main-d'œuvre bon marché et une menace pour le marché du travail national.

Les préoccupations concernant l'immigration de masse et la perturbation des marchés du travail nationaux n'étaient pas sans fondement. À la veille de son adhésion à l'UE en 2004, la Pologne avait vu son taux de chômage atteindre près de 20%. Naturellement, l'adhésion d'un pays qui compte environ 40 millions de citoyens et 3,5 millions de chômeurs avait suscité des inquiétudes dans l'opinion publique. Cependant, après une augmentation initiale brutale du nombre d'émigrants, l'immigration s'est stabilisée (Bukowski, 2006).

Suite à son adhésion, la Pologne, qui avait déjà terminé sa transformation systémique dans une large mesure, a enregistré des taux

de croissance élevés et soutenus. Le taux d'emploi a régulièrement augmenté et le nombre de chômeurs a diminué pour atteindre 1,2 millions travailleurs.

En Turquie qui, avec une population de plus de 70 millions, est presque deux fois plus grande que la Pologne, le taux de chômage constitue un enjeu important. A la suite de la crise économique de 2001, le pays a enregistré 2,5 millions de chômeurs et un taux de chômage supérieur à 14,5% dans le secteur non-agricole. Après la crise, un programme de stabilisation soutenu par le FMI a provoqué des taux de croissance élevés et entraîné une forte création d'emplois dans les secteurs non-agricoles. Toutefois, le transfert de la main-d'œuvre agricole vers les secteurs non-agricoles s'est accéléré et l'impact de la croissance rapide sur l'emploi net est resté limité. Le nombre de chômeurs s'est stabilisé autour de 2,5 millions et le taux de chômage non-agricole a légèrement diminué à 12,5%. À partir de l'automne 2008, cette tendance relativement positive s'est profondément transformée à la suite de la crise économique mondiale. Actuellement, il y a 3,5 millions de chômeurs. Le chômage non-agricole est d'environ 18 % et le taux de chômage global est près de 15%.

La Turquie peut-elle réaliser une transformation structurelle du marché du travail suffisante et obtenir une création d'emploi satisfaisante dans un régime de croissance forte et soutenue, tout comme la Pologne ? La réponse à cette question réside dans l'analyse comparative de la dynamique de l'offre et de la demande de travail des deux pays. La Pologne et la Turquie ont de

*Maître de conférences, Université Galatasaray, GIAM

**Professeur, Université Bahcesehir, BETAM

*** Cet article a bénéficié du support du Fonds de recherche de l'Université Galatasaray

nombreuses similitudes : elles ont, toutes deux, une population importante et un emploi agricole excessif, principalement en raison de la prédominance des petites exploitations familiales. Elles font toutes deux partie des pays à revenu par habitant moyen et elles ont des niveaux d'industrialisation assez similaires. Toutefois, des différences importantes existent également. Les caractéristiques structurelles de l'offre de travail et la capacité de création d'emplois des deux pays sont sensiblement différentes. En effet, la croissance démographique a déjà cessé en Pologne, alors qu'elle est toujours positive en Turquie, quoiqu'à un rythme décroissant. Par conséquent, l'offre de travail est à peu près constante en Pologne, tandis qu'elle continue à croître en Turquie. La hausse du taux de participation des femmes à la force de travail constitue un second facteur explicatif de la croissance de l'offre de travail en Turquie.

Après avoir analysé l'évolution du chômage en Pologne et en Turquie et les caractéristiques structurelles de l'offre de travail, nous comparons les effets de la croissance sur le marché du travail en termes de création d'emplois.

Cycles de chômage en Pologne et en Turquie

La Pologne et la Turquie constituent deux exemples récents de pays à taux de chômage élevés et volatils. Cependant, leurs expériences en termes de chômage sont très différentes.

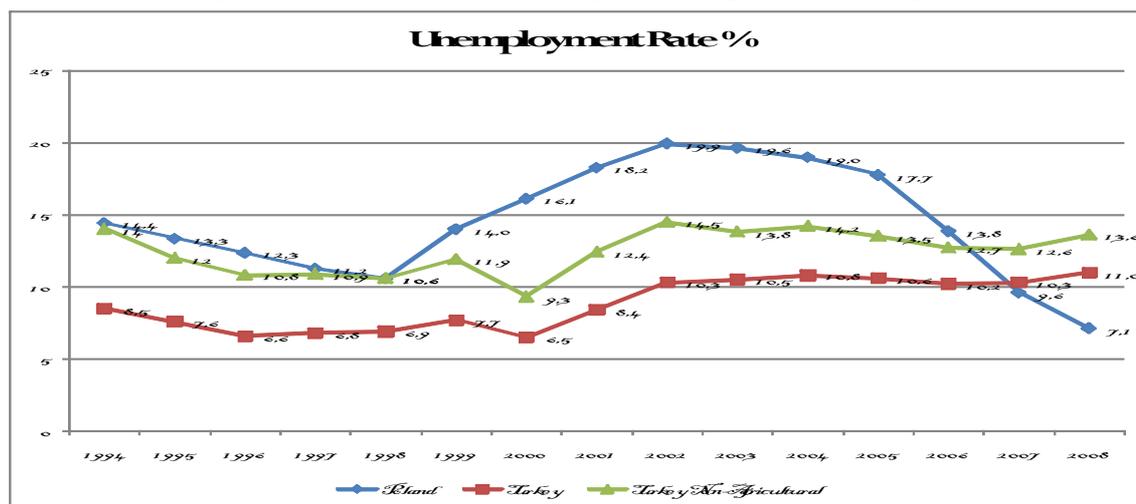
En Pologne, le taux de chômage proche de zéro au début des années 90 passe à 14,4% en 1994. Ensuite, à la faveur d'un taux de croissance économique rapide, le taux de chômage diminue régulièrement pour atteindre 10,6% en 1998. Avec le choc de demande provoqué par la crise russe de 1998, le taux de chômage recommence à augmenter, et avec le ralentissement de la productivité du capital du début des années 2000, il atteint un niveau proche de 20% (Figure 1). A partir de 2004, la croissance économique entraîne une amélioration significative de la création d'emplois et le taux de chômage diminue très rapidement pour atteindre 7,2% en 2008. Comme dans la plupart des pays européens, le taux de chômage augmente pour atteindre respectivement 8,1% et 8,3% aux premiers trimestres 2008 et 2009.

En Turquie, au cours des deux dernières décennies, le taux de chômage est en moyenne plus faible qu'en Pologne et fluctue dans une fourchette plus étroite que dans ce pays, entre 6,5 et 11%. Mais, le taux de chômage agrégé dissimule un problème structurel important. En effet, la part de l'agriculture dans l'emploi total est encore très élevée, bien qu'en baisse. Comme la production agricole est principalement constituée de petites exploitations familiales, les travailleurs indépendants et les travailleurs familiaux non rémunérés constituent la majorité de l'emploi dans l'agriculture. Or, les membres des ménages qui travaillent dans des exploitations familiales, même pour quelques heures, ne sont pas considérés comme des chômeurs. Il en résulte un faible chômage agricole qui diminue artificiellement le taux de chômage total. L'évolution du chômage non agricole fournit donc des informations plus précises sur la situation du chômage en Turquie ¹.

Le taux de chômage non-agricole en Turquie qui atteint 14% après la crise de 1994, baisse à 10,8% en 1996 avant de se stabiliser jusqu'en 1999 qui est une nouvelle année de crise. Malgré une baisse du PIB de 3,4%, le taux de chômage n'est passé qu'à 11,9%. Au cours de la première année (2000) du programme de stabilisation économique imposé par le FMI, le taux de chômage est tombé à 9,3%, son plus bas niveau au cours des deux dernières décennies. Puis, à la suite de l'effondrement de ce programme en 2001, la Turquie fait face à la crise économique la plus grave depuis la seconde guerre mondiale, ce qui se traduit par une baisse du PIB de 5,7%. Le nombre de chômeurs est passé de 1.500.000 à 2.500.000 et le taux de chômage atteint son plus haut niveau historique avec 14,5% en 2002, pour fluctuer autour de 14% jusqu'en 2004. Malgré une création substantielle d'emplois dans les secteurs non-agricoles après 2004, l'augmentation rapide de la main-d'œuvre non-agricole empêche une baisse équivalente du chômage dont le taux est de 12,6% en 2007. L'impact de la crise économique mondiale est très sévère pour le marché du travail turc : le taux de chômage non-agricole est passé de 14,2% au premier trimestre 2008 à 19,8%, au premier trimestre 2009. Le nombre de chômeurs a ainsi dépassé 3,5 millions.

¹ Le même problème se pose en Pologne, mais dans une moindre mesure, car la part de l'agriculture dans l'emploi total est plus faible. Cependant, nous n'avons pas de données sur le chômage non-agricole pour la Pologne.

Figure 1. Evolution du chômage en Pologne et en Turquie



Source : Turkish Statistical Institute (TUIK) et Central Statistical Office of Poland (GUS).

La figure 1 illustre les variations brutales du chômage en Pologne. Entre 1994 et 2002, le taux de chômage baisse d'environ 4 points de pourcentage pour augmenter ensuite de 9 points.

Puis, à partir de 2002, il passe de 19,9% à 7,1% en six ans. Pour la Turquie, on n'observe pas les mêmes tendances prolongées à la hausse ou à la baisse du taux de chômage.

Les fluctuations du chômage en Pologne sont essentiellement expliquées par la demande de travail car l'offre est restée assez stable, autour de 17 millions de travailleurs. Par contre, l'offre de travail en Turquie qui n'a pas cessé de croître à un rythme élevé exerce sur le chômage une influence aussi importante que la demande.

Les dynamiques de l'offre de travail

Les dynamiques différentes de l'offre de travail font partie des principaux facteurs expliquant les performances distinctes du marché du travail en Pologne et en Turquie. L'offre de travail est essentiellement déterminée par des facteurs démographiques et par les décisions qui affectent la participation à la force de travail.

Les tendances démographiques

La Pologne et la Turquie ne sont pas au même stade de la transition démographique. En Pologne, la population totale atteint son plus haut niveau en 1996 avec 38,3 millions de personnes. Depuis lors, elle commence à diminuer lentement. En 2008, elle est de 38,1 millions et les projections démographiques indiquent que la population totale sera de 36

millions en 2035. De plus, les effets du vieillissement de la population se feront fortement ressentir dans un proche avenir. La population en âge de travailler (15-64) va continuer à augmenter jusqu'en 2010 et atteindra 71,4% de la population totale. Elle commencera alors à diminuer pour atteindre 64,2% de la population totale.

En Turquie, la population totale est actuellement proche de 73 millions et elle continuera à augmenter au cours de la première moitié du siècle. Les projections démographiques pour 2025 indiquent que la population totale atteindra 83,5 millions de personnes et que la population en âge de travailler augmentera de 20%, ce qui représente 9,7 millions de personnes supplémentaires.

Chaque année plus de 500 000 personnes supplémentaires vont rejoindre la population active, ce qui exerce une pression permanente sur l'offre de travail.

Les taux de participation

Bien que l'évolution démographique constitue une pression permanente sur l'offre de travail, le taux de participation en Turquie est le plus bas parmi les pays de l'OCDE (46,9% en 2008). Il est également très faible en Pologne (54,2% en 2008). Dans les deux pays, les taux de participation varient considérablement selon le sexe, le milieu rural ou urbain, l'âge et l'éducation.

Le tableau 1 donne l'évolution du taux de participation en Turquie depuis 1990, selon le sexe et le milieu. Il illustre une nette tendance à la baisse du taux de participation, sauf pour les femmes en milieu urbain, pour

Tableau 1 : Taux de participation à la force de travail en Turquie
En pourcentage de la population âgée de plus de 15 ans

| Années | Urbain | | | Rural | | | Urbain + Rural | | |
|--------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|----------------|--------|-------|
| | Hommes | Femmes | Total | Hommes | Femmes | Total | Hommes | Femmes | Total |
| 1990 | 76.8 | 17.0 | 47.2 | 83.0 | 52.0 | 66.9 | 79.7 | 34.1 | 56.6 |
| 1991 | 77.0 | 15.6 | 46.3 | 84.1 | 55.5 | 69.6 | 80.2 | 34.1 | 57.0 |
| 1992 | 76.8 | 17.0 | 46.8 | 83.1 | 51.9 | 67.4 | 79.6 | 32.7 | 56.0 |
| 1993 | 75.2 | 15.7 | 45.2 | 81.6 | 40.5 | 60.8 | 78.0 | 26.8 | 52.1 |
| 1994 | 75.3 | 17.4 | 46.2 | 82.6 | 48.9 | 65.5 | 78.5 | 31.3 | 54.6 |
| 1995 | 74.1 | 16.8 | 45.2 | 82.6 | 49.3 | 65.8 | 77.8 | 30.9 | 54.1 |
| 1996 | 73.2 | 16.0 | 44.5 | 82.9 | 49.8 | 66.1 | 77.3 | 30.6 | 53.7 |
| 1997 | 72.9 | 16.9 | 44.8 | 82.0 | 45.0 | 63.2 | 76.7 | 28.8 | 52.6 |
| 1998 | 72.8 | 16.8 | 44.7 | 82.5 | 46.9 | 64.4 | 76.7 | 29.3 | 52.8 |
| 1999 | 72.2 | 17.8 | 44.9 | 81.2 | 45.6 | 63.0 | 75.8 | 29.3 | 52.3 |
| 2000 | 70.9 | 17.2 | 44.1 | 77.9 | 40.2 | 58.7 | 73.7 | 26.6 | 49.9 |
| 2001 | 70.6 | 17.4 | 44.0 | 76.3 | 41.7 | 58.7 | 72.9 | 27.1 | 49.8 |
| 2002 | 69.8 | 19.1 | 44.4 | 74.5 | 41.4 | 57.6 | 71.6 | 27.9 | 49.6 |
| 2003 | 68.9 | 18.5 | 43.8 | 72.9 | 39.0 | 55.5 | 70.4 | 26.6 | 48.3 |
| 2004 | 69.1 | 17.7 | 43.0 | 73.3 | 36.7 | 54.4 | 70.3 | 23.3 | 46.3 |
| 2005 | 70.0 | 18.7 | 44.1 | 72.0 | 33.9 | 52.1 | 70.6 | 23.3 | 46.4 |
| 2006 | 69.3 | 19.5 | 44.2 | 71.3 | 33.1 | 51.2 | 69.9 | 23.6 | 46.3 |
| 2007 | 69.3 | 19.8 | 44.3 | 71.0 | 32.5 | 50.8 | 69.8 | 23.6 | 46.2 |
| 2008 | 69.5 | 20.8 | 45.0 | 71.6 | 32.9 | 51.4 | 70.1 | 24.5 | 46.9 |

Source: TUIK

lesquelles le niveau de participation est le plus faible parmi toutes les sous-populations. La chute du taux de participation est très importante dans les milieux ruraux, en particulier chez les femmes.

Dans les milieux urbains, les taux de participation augmentent avec le niveau d'éducation. La relation entre l'éducation et la participation à l'activité économique est particulièrement prononcée pour les femmes. Une femme sur huit ayant suivi un enseignement primaire participe au marché du travail alors que sept femmes sur dix ayant un diplôme universitaire ont une activité économique (tableau 2). Pour les hommes, le taux de participation diminue légèrement pour se stabiliser ensuite. Parallèlement, la part des diplômés universitaires qui ont un taux de participation plus élevé que les autres cohortes d'enseignement dans l'ensemble de la force de travail est en augmentation. Quant aux femmes, l'augmentation du taux de

participation est renforcée par la hausse de la part des diplômés universitaires dans la force de travail de 25,9% à 31,1%. Le rôle de l'éducation sera intensifié dans un proche avenir du fait de l'augmentation du niveau de scolarité de la population à un rythme accéléré.

En Pologne, nous n'observons pas une dichotomie nette entre les secteurs urbain et rural dans les taux de participation. En effet, au 1er trimestre 2009, les taux de participation des hommes dans les milieux urbains et ruraux sont respectivement de 57,3% et de 59,3% et les taux correspondant pour les femmes sont de 47,5 et 46,1%. L'évolution des taux de participation selon les sexes, entre 1993 et 2008, est présentée dans le tableau 3. Elle montre une tendance à la baisse des taux de participation des hommes et des femmes. Mais, le taux de participation des femmes en Pologne est environ deux fois plus élevé qu'en Turquie, alors que celui des

Tableau 2. Taux de participation urbain selon le niveau d'éducation et le sexe en Turquie

| Années | Hommes | | | | Femmes | | | |
|--------|-------------|----------------------|------------|-----------|-------------|----------------------|------------|-----------|
| | Analphabète | Moins que secondaire | Secondaire | Tertiaire | Analphabète | Moins que secondaire | Secondaire | Tertiaire |
| 2004 | 36.3 | 67.6 | 70.6 | 84.0 | 5.4 | 11.9 | 29.4 | 68.8 |
| 2005 | 38.0 | 68.5 | 71.3 | 83.1 | 6.1 | 12.7 | 29.6 | 69.2 |
| 2006 | 34.7 | 67.8 | 70.8 | 82.1 | 5.4 | 13.2 | 30.4 | 68.5 |
| 2007 | 33.0 | 67.5 | 70.4 | 82.2 | 5.1 | 12.8 | 30.6 | 69.5 |
| 2008 | 34.0 | 67.4 | 71.2 | 82.3 | 5.4 | 13.2 | 32.0 | 69.3 |

Source: TUIK

Tableau 3. Taux de participation à la force de travail en Pologne

En pourcentage de la population âgée de plus de 15 ans

| Années | Hommes | Femmes | Total | Années | Hommes | Femmes | Total |
|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|-------|
| 1993 | 69.1 | 53.4 | 60.9 | 2001 | 63.8 | 49.5 | 56.3 |
| 1994 | 68.2 | 52.9 | 60.2 | 2002 | 62.9 | 48.6 | 55.4 |
| 1995 | 66.8 | 51.5 | 58.8 | 2003 | 62.2 | 48.0 | 54.7 |
| 1996 | 66.2 | 51.0 | 58.2 | 2004 | 62.3 | 47.8 | 54.7 |
| 1997 | 65.9 | 50.3 | 57.7 | 2005 | 62.8 | 47.7 | 54.9 |
| 1998 | 65.3 | 50.0 | 57.3 | 2006 | 62.1 | 46.6 | 54.0 |
| 1999 | 64.4 | 49.6 | 56.7 | 2007 | 61.9 | 46.3 | 53.7 |
| 2000 | 64.1 | 49.7 | 56.6 | 2008 | 62.7 | 46.6 | 54.2 |

Source : GUS

hommes est plus élevé en Turquie. Au cours de la transformation systémique et après la crise russe, un certain nombre de travailleurs sans emploi, notamment des travailleurs âgés ont quittés prématurément la vie active. La sortie anticipée de ces travailleurs du marché du travail explique en grande partie la chute du taux de participation en Pologne. La participation des cohortes plus jeunes a également baissé en raison de la hausse des taux de scolarisation.

En Pologne, comme en Turquie, il existe une relation positive entre le niveau d'éducation et les décisions de participer au marché du travail. Le taux de participation des hommes ayant un diplôme universitaire est en augmentation (tableau 4), alors que la participation des groupes d'autres niveaux d'éducation cesse de diminuer. Quant aux femmes, l'enseignement supérieur est le seul groupe pour lequel le taux de participation n'est pas en baisse. Mais, en 2008, la baisse de la participation de l'ensemble des femmes

semble terminée. On peut même s'attendre à une hausse du taux de participation féminine, car la part des femmes diplômées d'université dans la force de travail est passée de 20,8% en 2004 à 28,4% en 2008.

Il est difficile d'estimer la taille de la force de travail, car les facteurs démographiques, économiques et sociaux sont en évolution constante. Pourtant, nous pouvons affirmer sans risque que la force de travail continuera à augmenter pendant longtemps en Turquie. Par conséquent, une croissance beaucoup plus forte est nécessaire pour obtenir le succès de la Pologne et pour réduire le taux de chômage. Au contraire, la Pologne devra faire face aux problèmes résultant d'une offre de travail stagnante et du vieillissement de la population. L'accroissement de la part des diplômés universitaires ne permettra pas de compenser la baisse de la population en âge de travailler. L'augmentation du taux de participation global, et en particulier celle de

Tableau 4. Taux de participation urbain selon le niveau d'éducation et le sexe en Pologne

| Années | Hommes | | | | | | Femmes | | | | | |
|--------|-------------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-----------------|-----------|-------------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-----------------|-----------|
| | Secondaire inférieur et infra | Professionnel de base | Secondaire général | Secondaire professionnel | Post secondaire | Supérieur | Secondaire inférieur et infra | Professionnel de base | Secondaire général | Secondaire professionnel | Post secondaire | Supérieur |
| 2004 | 31.3 | 74.9 | 51.2 | 73.0 | 76.5 | 79.9 | 18.2 | 58.8 | 43.7 | 62.4 | 70.5 | 78.3 |
| 2005 | 31.2 | 75.1 | 51.1 | 73.5 | 79.9 | 79.9 | 17.1 | 57.6 | 42.9 | 61.3 | 68.9 | 79.0 |
| 2006 | 29.8 | 73.3 | 50.8 | 73.0 | 81.9 | 80.7 | 15.3 | 54.2 | 41.4 | 59.7 | 67.2 | 78.8 |
| 2007 | 29.2 | 72.2 | 50.6 | 72.9 | 81.8 | 81.3 | 14.7 | 52.6 | 40.9 | 59.4 | 65.3 | 78.4 |
| 2008 | 28.8 | 72.5 | 54.0 | 73.3 | 79.9 | 82.2 | 13.9 | 52.5 | 41.2 | 59.0 | 67.1 | 78.5 |

Source : GUS

la population âgée, semblent être le seul moyen d'accroître la force de travail.

Performance de croissance et d'emploi

Il est important de connaître la capacité de la croissance économique à créer des emplois pour comprendre les performances des marchés du travail polonais et turc. Dans ce processus de création d'emplois, la demande du marché de travail est aussi importante que l'offre. Si la demande est actuellement plus influente que l'offre dans le cas polonais, elle le sera également en Turquie comme nous le verrons ci-dessous. Les estimations du rapport entre la variation en pourcentage de l'emploi non agricole et celle en pourcentage du PIB (élasticité-croissance de l'emploi) montrent non seulement que les différences sont importantes entre les deux pays, mais également que ce rapport varie considérablement au sein d'un même pays selon trois sous-périodes.

La première sous-période (1994-1998) est caractérisée par une forte croissance économique (6% en moyenne) accompagnée d'une croissance modérée de la productivité du travail (tableau 8) et d'un taux de croissance de l'emploi non-agricole inférieur à 3%. L'élasticité-croissance de l'emploi pour cette période est d'environ 0,4.

Pendant les trois autres années, les gains de productivité du travail ont diminué, mais la croissance a été faible. Ainsi, l'emploi a diminué en termes absolus au cours de ces années, et les secteurs non-agricoles ont perdu environ 1 300 000 emplois. Au cours de cette seconde sous-période, l'élasticité-croissance de la demande est devenue négative (-0,65) et, comme l'illustre la figure 1, le taux de chômage polonais a augmenté d'une manière régulière pour atteindre près de 20%.

Le succès de la Pologne dans sa lutte contre le chômage au cours de la dernière période est le résultat de deux facteurs complémentaires. Bien que l'adhésion à l'UE ait stimulé la croissance économique, la Pologne a entrepris des réformes du marché du travail pendant la période 2002-04, en introduisant plus de flexibilité sur ce marché (Bukowski, 2005, p. 188-191). La conjonction de ces deux facteurs a accru le niveau du PIB de près de 30% de 2004 à 2008, tandis que l'emploi non-agricole a augmenté de 22,3%. L'élasticité-croissance de l'emploi a atteint le chiffre spectaculaire de 0,75.

L'évolution de la Turquie peut également être divisée en trois sous-périodes.

Au cours de la première sous-période (1994-2002), la Turquie connaît une forte instabilité

Tableau 5. Taux de croissance du PIB et de l'emploi non-agricole

| Années | Pologne | | Turquie | | Années | Pologne | | Turquie | |
|--------|---------|--------|---------|--------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | PIB | Emploi | PIB | Emploi | | PIB | Emploi | PIB | Emploi |
| 1994 | 5.2 | .. | -5.5 | .. | 2002 | 1.4 | -3.2 | 6.2 | 3.4 |
| 1995 | 7.0 | 2.8 | 7.2 | 2.8 | 2003 | 3.9 | -0.1 | 5.3 | 0.6 |
| 1996 | 6.2 | 2.0 | 7.0 | 3.7 | 2004 | 5.3 | 1.8 | 9.4 | 2.9 |
| 1997 | 7.1 | 3.4 | 7.5 | 3.6 | 2005 | 3.6 | 3.1 | 8.4 | 8.1 |
| 1998 | 5 | 2.9 | 3.1 | 3.0 | 2006 | 6.2 | 5.4 | 6.9 | 4.4 |
| 1999 | 4.5 | -2.5 | 3.4 | 3.6 | 2007 | 6.8 | 5.7 | 4.7 | 2.3 |
| 2000 | 4.3 | -2.4 | 6.8 | 4.7 | 2008 | 5.0 | 4.6 | 0.9 | 1.9 |
| 2001 | 1,2 | -2,6 | -5,7 | -2,7 | | | | | |

Source : GUS and TUIK

La seconde sous-période (1999-2003) qui commence avec la crise russe de 1998 se caractérise par une croissance relativement faible. La crise russe déprime l'économie polonaise, en réduisant notamment les investissements. Elle exerce des effets de longue durée par rapport aux autres pays de l'Est (Bukowski, 2005). Cela se traduit par une baisse du taux de croissance de 5% en 1998 à 1,2% en 2001. Cette sous-période est surtout marquée par le choc initial de productivité du travail. En effet, la productivité du travail a augmenté de 7% en 1999 et de 6,4% en 2000 (Bukowski, 2005, tableau 1, p.24).

économique. Deux crises économiques violentes, en 1999 et en 2001, réduisent considérablement le PIB. Pendant cette période, le taux de croissance annuel moyen du PIB n'est que de 3%, l'emploi non-agricole augmente de 24% et l'élasticité-croissance de l'emploi est de 0,6. Grâce à cette élasticité relativement élevée, le taux de chômage baisse légèrement (figure 1), car la hausse de la force du travail se maintient. Le choc de productivité du travail en 2003 résulte de la réaction des entreprises à la crise financière de 2001 qui se traduit par des mesures de réduction de la main d'œuvre.

Alors que le PIB augmente de 5,3% en 2003, l'emploi non-agricole n'augmente que de 0,6% (tableau 5).

De 2004 à 2008, le PIB turc augmente de près de 34%, tandis que l'emploi non-agricole s'accroît de 19,6%. L'élasticité-croissance de l'emploi non agricole atteint 0,58, ce qui peut être considéré comme une performance satisfaisante en termes de création d'emplois. Pourtant, cette performance qui reste inférieure à celle de la Pologne n'est pas en mesure de freiner le taux de chômage important à cause du niveau élevé de l'offre de travail au cours de ces années. De ce fait, le taux de chômage passe de 14,5% en 2002 à 12,5% en 2007.

Avant la crise mondiale, la Turquie est confrontée au chômage avec des perspectives de croissance relativement faible. Si l'élasticité-croissance de l'emploi non-agricole demeure stable, la Turquie aura de grandes difficultés dans sa lutte contre le chômage. La Turquie a besoin d'une croissance non seulement plus élevée, mais également une capacité de création d'emplois plus élevée. Une solution pour une croissance plus élevée (de l'ordre 5-6% annuel) est l'adhésion à l'UE, et le remède pour améliorer la performance de cette croissance en termes de création d'emplois se trouve dans les réformes du marché du travail.

Conclusion

Cet article fournit une analyse comparative des dynamiques du marché du travail en Pologne et en Turquie. Il insiste sur les similitudes et les différences entre l'offre et la demande de ces deux pays. Ce travail est instructif de plusieurs points de vue. Il montre que des similitudes apparentes comme le chômage élevé et volatile et des taux de participation faible en dépit de populations importantes, masquent des facteurs explicatifs très différents. On peut donc considérer que les deux pays devront surmonter des problèmes différents dans un proche avenir.

Le taux de chômage dépend principalement de la demande de travail en Pologne où l'offre de travail est stagnante. Par conséquent, toute baisse ou augmentation de la demande de travail affecte fortement le taux de chômage. Au contraire, la force de travail en Turquie est en hausse constante. De plus, la Pologne a réussi récemment à activer la capacité de création d'emplois de son économie par des réformes du marché du travail, tandis que la Turquie est toujours en attente de ses réformes. Par conséquent, la réduction du chômage apparaît comme une tâche beaucoup plus difficile pour la Turquie. Une performance de croissance élevée et soutenue est nécessaire mais pas suffisante. La capacité de création d'emplois doit également être améliorée afin d'accroître l'élasticité-croissance de l'emploi non-agricole. Sinon, outre les conséquences domestiques indésirables, la position déjà précaire de la Turquie dans le processus d'adhésion à l'UE risque d'être encore plus compromise.

Bibliographie

Bukowski M. (ed.) (2005), *Employment in Poland 2005*, Ministry of Economic and Labour, Warsaw.

Bukowski M. (Ed.) (2006), *Employment in Poland 2006*, Ministry of Economic and Labour, Warsaw.

Bukowski M. (Ed.) (2005), *Employment in Poland 2007*, Ministry of Economic and Labour, Warsaw.

Ederveen S. & Thissen E.L. (2007), "Can labour market institutions explain high unemployment rates in the new EU member states?", *Empirica* (34), 299–317

FEMISE Coordinators (2005), *Turkey Country Profile, The Road Ahead for Turkey*, Dokki, Cairo, Egypt, ERF.

Fialová K., & Schneider O (2008), "Labour Market Institutions and their Effect on Labour Market Performance in the New EU Member Countries", *CESIFO Working Paper* n°2421.

Gürsel S. (Ed.) (2002), *Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*, İstanbul : TÜSİAD. T/2002/12-354, ISBN:975-8458-57-4.

Gürsel S. (Ed.) (2004), *Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, İstanbul : TÜSİAD. T/2004/11-381, ISBN : 975-8458-73-6.

Munich D. & Svejnar, J. (2009), "Unemployment and Worker-Firm Matching Theory and Evidence from East and West Europe", *Policy Research Working Paper* 4810. The World Bank. Development Economics Department Research Support Unit.

Newell A., & Pastore F. (2006), "Regional Unemployment and Industrial Restructuring in Poland", *Eastern European Economics*, 44(3), 5-28

Tunalı İ. (2003, June 27), *Background Study on Labour Market and Employment in Turkey*, Final report prepared for the European Training Foundation, Ankara.

World Bank (2006, April 14), *Turkey Labor Market Study*, Report No : 33254-TR, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region.

La stratégie « Europe 2020 » en perspective

Michel Dévoluy*

L'Union vient de se doter d'une nouvelle stratégie pour la décennie à venir. « Europe 2020 » prend ainsi le relais de la stratégie de Lisbonne dont les résultats sont assez décevants. On constate que les ambitions affichées aujourd'hui restent peu éloignées des précédentes. Il semble donc légitime d'émettre quelques réserves sur la démarche générale et, en particulier, sur le choix de la doctrine économique sous-jacente.

D'une stratégie à l'autre

L'Europe vient d'adopter en 2010 « Europe 2020 », la nouvelle stratégie pour la prochaine décennie. Son titre exact traduit une belle ambition : « Pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive ». « Europe 2020 » reprend très largement la stratégie économique et sociale lancée par le Conseil européen de Lisbonne de l'UE en mars 2000. Celle-ci aurait pu s'appeler « Europe 2010 » puisqu'elle envisageait de développer, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde. Cette stratégie prévoyait, en outre, la modernisation du modèle social en investissant dans les ressources humaines et en créant un État social actif. Le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 ajouta un objectif supplémentaire à Lisbonne avec la prise en compte de l'environnement et la nécessité d'un développement durable. Rétrospectivement, les ambitions étaient probablement démesurées au regard des moyens mis en œuvre. Et même la relance de cette stratégie, imposée en 2005 après un rapport critique¹, n'a pas changé le cours de choses.

L'échec relatif de Lisbonne était donc déjà acquis avant même l'éclatement de la crise financière fin 2007. La présence de la toute nouvelle *Méthode ouverte de coordination* (MOC) explique également les limites de l'efficacité de cette stratégie. Cette méthode semble attrayante, car respectueuse du principe de subsidiarité. De plus, elle paraît dynamique puisqu'elle repose sur la diffusion des expériences nationales réussies et sur des processus d'étalonnage et de comparaisons

des performances. Mais dans la pratique, la MOC reste très indicative et, pour tout dire, floue.

Les résultats décevants de la stratégie de Lisbonne s'analysent de façon très contrastés selon le point de vue adopté. Les avocats de la doctrine économique portée par la Commission soutiennent trois types d'arguments :

L'Europe se caractérise par des insuffisances structurelles : un taux de croissance moyen de l'Europe plus faible que celui de nos principaux partenaires économiques, un taux d'emploi moyen pour la tranche d'âge 20-64 ans inférieur à celui d'autres parties du monde ; un vieillissement de la population qui s'accélère.

L'Europe n'est pas assez rigoureuse en matière de finances publiques. Beaucoup trop d'États membres ne respectent pas l'esprit et la lettre du Pacte de stabilité et de croissance. Les budgets nationaux ne sont pas assez orientés vers la croissance et restent soumis aux pressions du court terme.

L'Europe n'est pas allée assez loin dans l'utilisation des ressorts positifs de la concurrence libre et non faussée au sein du marché unique.

Les critiques de la doctrine officielle prennent naturellement acte des faiblesses structurelles mais soulignent l'insuffisance des politiques économiques au regard des objectifs affichés. Il aurait fallu de vraies politiques industrielles, des politiques de recherche dynamiques et des politiques sociales axées sur la solidarité. La MOC se substitue à une démarche de véritable harmonisation et aboutit plutôt à aiguillonner la concurrence entre les systèmes économiques et sociaux des pays membres. On retrouve bien ici la confrontation entre les visions néolibérales et interventionnistes.

¹ Ce Rapport est issu d'un « Groupe de haut niveau » présidé par W. Kok, Office des publications officielles de Communautés européennes, novembre 2004.

* Université de Strasbourg, BETA

S'ajoute à tout cela, depuis 2008, une crise économique et financière qui a accentué deux problèmes majeurs pour l'Europe : La diversité de situations des finances publiques et les difficultés de coordination des politiques des Etats membres.

Au total, les désillusions engendrées par la stratégie de Lisbonne et les enseignements de la crise ont conduit l'UE à produire une nouvelle stratégie européenne.

Les grands axes

Le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 a discuté et approuvé les principaux éléments de la Communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée « Europe 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Finalement, le Conseil européen du 17 juin 2010 a, dans ses Conclusions, « approuvé la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour la croissance et l'emploi (Europe 2020), en marquant notamment son accord sur la quantification des indicateurs en matière d'éducation et d'inclusion sociale. »

Les Conclusions du Conseil européen de juin 2010 soulignent qu'en adoptant « Europe 2020 » l'Union choisit un cadre qui doit permettre aux États de mieux coordonner leurs actions. De plus, les chefs d'États et de gouvernements réaffirment leur détermination d'assurer la viabilité des finances publiques.

Le texte de la Commission présente la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive autour de trois axes :

Ces trois priorités font sens et se renforcent mutuellement. En les présentant en dehors de leur contexte institutionnel et sans recul historique, elles sont séduisantes et aisées à soutenir, *a priori*. De même, le Conseil européen a validé cinq grands objectifs chiffrés destinés à afficher le niveau des ambitions. Nous les citons ici, toujours à partir des Conclusions du Conseil européen de juin 2010 (Annexe I).

- Porter le taux d'emploi des femmes et des hommes entre 20 et 64 ans à 75% ;
- Améliorer les conditions de la recherche et développement en portant à 3% le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur ;
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990 (et même à 30% à l'horizon 2020 pour autant qu'il y ait un accord mondial à ce niveau), faire passer à 20% la part des

sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie ;

- Améliorer le niveau d'éducation, notamment en réduisant le taux de décrochage scolaire à moins de 10% et en portant à 40% au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ayant obtenu un diplôme d'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent ;
- Favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté et en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion.
- Là encore, les objectifs sont attractifs et suscitent l'adhésion, *a priori*.

Là encore, les objectifs sont attractifs et suscitent l'adhésion, *a priori*. Mais il y a loin de la coupe aux lèvres. Observons d'abord que ces priorités ne sont pas nouvelles. Déjà, la stratégie de Lisbonne s'articulait autour de trois axes semblables, même si les formulations étaient un peu différentes. Par ailleurs, les objectifs chiffrés affichés sont en parfaite continuité avec ceux de Lisbonne, non encore réalisés. Nous pensons notamment au taux d'emploi et aux investissements dans la recherche. Répéter les mêmes ambitions qu'il y a dix ans n'est pas illégitime en soi. En restant indulgent au regard des performances accomplies, cela démontre l'extrême importance accordée à ces choix quantifiés et la parfaite cohérence intertemporelle de la Commission et du Conseil européen sur ces thèmes. Il n'y a aucune raison de récuser de telles ambitions pour l'Europe, bien au contraire. Mais toute la question réside dans les moyens mobilisés pour avancer effectivement dans les directions choisies.

L'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie s'analyse à plusieurs niveaux. Il y a d'abord l'aspect programmatique avec la présence des « initiatives phares ». Puis, vient le volet institutionnel qui s'appuie directement sur le contenu des Traités. Enfin, on observe que les autorités européennes envisagent le développement de cette stratégie dans un contexte microéconomique et macroéconomique particulièrement révélateur de leur approche doctrinale.

Les actions programmatiques

Le contenu des trois axes se traduit plus concrètement à travers plusieurs programmes qualifiés par la Commission d'*initiatives phares*. Elles sont sept actuellement, trois

pour le premier axe et deux dans chacun des deux autres :

- Axe croissance intelligente :
 1. Une *Union pour l'innovation* en vue d'améliorer les conditions et le financement de la recherche,
 2. *Jeunesse en mouvement* afin de renforcer les performances du système éducatif et de renforcer l'attractivité des universités européennes,
 3. Une *stratégie numérique* pour l'Europe visant à favoriser l'accès à internet haut débit à tous les ménages.
- Axe croissance durable :
 4. Une *Europe économe en ressources* afin de découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources, de limiter les émissions de carbone et de recourir davantage aux énergies renouvelables,
 5. Une *politique industrielle* à l'ère de la mondialisation dont le but est d'améliorer l'environnement des entreprises et de soutenir l'assise industrielle dans la mondialisation.
- Axe croissance inclusive :
 6. Une *stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois* visant à moderniser les marchés du travail, favoriser la mobilité professionnelle et établir une meilleure adaptation entre l'offre et la demande.
 7. Une *plateforme européenne contre la pauvreté* afin de garantir la cohésion sociale et territoriale.

Ces sept programmes sont intéressants et en parfaite continuité avec le passé. Ils démontrent l'intérêt de l'Europe pour une économie dynamique où la politique industrielle se caractérise bien plus par la volonté d'assurer un environnement concurrentiel aux entreprises que par des soutiens financiers aux secteurs jugés utiles au bien être collectif. En tout état de cause, l'extrême faiblesse du budget européen donne la vraie mesure de toutes ces ambitions affichées. Ceci posé, d'autres initiatives phares sont attendues pour le futur afin de soutenir concrètement « Europe 2020 ».

Les méthodes

La mise en œuvre d'Europe 2020 reprend largement les méthodes utilisées pour la Stratégie de Lisbonne. Europe 2020 sera en premier lieu promue et portée à travers les lignes directrices intégrées de l'UE.

Précisément, les trois grands axes et les initiatives phares seront systématiquement repris dans les Grandes orientations de politiques économiques (GOPE) et les lignes directrices pour l'emploi (LDE) telles que prévues dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) dans ses articles 121 et 148. Ces lignes directrices intégrées sont de nature générales. Cependant, elles se déclinent également au niveau des Etats membres qui doivent, ensuite, rendre compte dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale.

La zone euro n'a pas de statut particulier dans Europe 2020. Toutefois, la Commission propose que les procédures de coordination prévues dans le cadre de la zone euro (art. 136 TUEF) tiennent également compte de la nouvelle stratégie européenne.

La MOC n'est pas explicitement citée dans les documents officiels d'Europe 2020. Toutefois, cette méthode demeure. En effet, il est prévu des dialogues réguliers entre la Commission et les Etats membres afin de promouvoir les échanges et les bonnes pratiques. On notera aussi l'insistance à travailler sur des données statistiques fiables et homogènes.

Le prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020 devra naturellement refléter Europe 2020. Mais on connaît déjà à ce propos les rigidités budgétaires et la volonté des Etats membres de ne pas augmenter les dépenses de l'UE.

Enfin, toutes les politiques communes de l'UE devront également être au service de cette stratégie. Cela concerne en particulier les politiques agricoles, de cohésion, mais aussi les politiques extérieures et commerciales.

Les méthodes employées pour mettre en place Europe 2020 s'inscrivent toutes dans une logique de coordination molle. Elles permettent de respecter la subsidiarité et n'ont pas vraiment de caractère coercitif. C'était déjà le cas avec la Stratégie de Lisbonne.

L'ancrage doctrinal

Pour les autorités de l'UE, la réussite de la stratégie Europe 2020 va massivement dépendre du contexte économique et financier général dans lequel elle est mise en place. Cette stratégie s'avèrera d'autant plus efficace qu'elle s'applique à un espace réactif, souple et adaptable. Autrement dit, il faut que l'UEM s'ancre le plus possible dans la doctrine économique européenne qui repose sur la stabilité des prix, défendue par la BCE, et sur deux autres principes majeurs : une

concurrence libre et non faussée et des finances publiques saines. Pour installer cette stratégie il faut donc éliminer les « blocages » et forger les « chaînons manquants », pour reprendre des termes utilisés dans le Communication de la Commission de mars 2010. En conséquence, Europe 2020 sera d'autant plus efficace que l'économie européenne se conforme au modèle d'inspiration libérale bâti sur deux piliers :

Le pilier microéconomique, fondé sur un marché unique plus solide et plus approfondi. Comme ce marché reste encore trop fragmenté, il faut progresser vers une réglementation intelligente « *Smart Regulation* » qui améliore la politique de la concurrence.

Le pilier macroéconomique, construit sur des finances publiques saines. Au regard de la détérioration actuelle, les Etats membres doivent impérativement assurer la « viabilité » de ces finances en revenant sans tarder aux objectifs budgétaires fixés par le Pacte de stabilité et de croissance. Précisément, « il convient d'accorder la priorité aux stratégies d'assainissement budgétaire favorisant la croissance et principalement centrées sur la limitation des dépenses » (Conclusions du Conseil de juin 2010).

Ajoutons qu'Europe 2000 mise, depuis la crise, sur la restauration d'un système financier européen stable et efficient. Les nouvelles orientations de la régulation européenne proposées dans le « Paquet supervision » validées par le Conseil

européen en 2009 devraient aller dans ce sens ².

Conclusion

Europe 2020 offre trois niveaux de lecture. Le premier suscite l'approbation car les grands axes stratégiques proposés correspondent à des objectifs auxquels il est aisé de souscrire. Le deuxième s'appuie sur les enseignements et les résultats de la stratégie précédente, celle de Lisbonne. Là, les doutes sur l'efficacité sont incontournables tant Lisbonne n'a pas apporté les effets escomptés. Or, l'UE reprend largement, avec Europe 2020, les mêmes enjeux et les mêmes méthodes. Il y a donc une forte probabilité que les mêmes causes produisent les mêmes effets. On observe notamment que la faiblesse du budget européen et la mollesse de la coordination n'offrent pas les instruments d'une stratégie vigoureuse. Enfin, il convient, pour le troisième niveau de lecture, de se pencher sur la doctrine économique qui soutient l'action de l'UE. Elle reste résolument libérale en se défiant de tout interventionnisme fort. Au fond, le problème est bien là. Nous sommes face à une forme de contradiction. D'un côté, l'Europe énonce une stratégie économique et sociale qui impliquerait, par nature, des politiques industrielles et pour tout dire, une forme d'État providence. De l'autre, l'Europe défend les principes d'une économie dérégulée qui se méfie des politiques interventionnistes. Chercher l'erreur !

² Voir notre article « De l'examen des réformes financières au plaidoyer pour une finance-casino » dans le Numéro 22 (Été 2010) de ce Bulletin.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

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

Site Internet : <http://opee.unistra.fr> Courriel : thierry.stolle@unistra.fr

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Imprimé dans le cadre de l'Université de Strasbourg

Numéro ISSN. 1298-1184

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Gilbert Koenig

Ont participé à la rédaction de ce bulletin :

Meixing Daï, Maître de Conférences, Université de Strasbourg, BETA – Michel Dévoluy, Professeur, Université de Strasbourg, BETA – Seyfettin Gürsel, Professeur, Université Bahcesehir, BETAM – Ismail Ismail, Université de Strasbourg – Francis Kern, Professeur, Université de Strasbourg, BETA – Jacques Liouville, Professeur, Université de Strasbourg, HuManiS – Claire Mainguy, Maître de Conférences Université de Strasbourg, BETA – Isabelle Terraz, Maître de conférences, Université de Strasbourg, BETA – Mustafa Ulus, Maître de Conférences, Université Galatasaray, GIAM – Loic Wagner, Maître de conférences, Université de Strasbourg, CEIE.

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg

Mise en page : Thierry Stollé François Mauviard

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

