

Union européenne : une année chargée

De la mise en circulation des billets et pièces en euros, au début du mois de janvier, à la décision prise lors du Conseil européen de Copenhague d'élargir l'Union européenne à dix nouveaux membres, l'année européenne 2002 a été incontestablement chargée. Ces deux événements majeurs ont apporté plutôt des bonnes surprises, mais c'est du côté de la politique économique que sont arrivés des doutes : la politique monétaire unique et les politiques budgétaires des pays membres se sont trouvées confrontées aux règles fixées lors de la création de l'euro, en janvier 1999 ; l'évolution de la conjoncture a jeté un doute sur leur pertinence, alors même que la crédibilité de ces règles supposait qu'elles ne soient pas remises en cause.

L'euro, l'inflation, la BCE

La mise en circulation, dans la zone euro, de quinze milliards de billets et de cinquante deux milliards de pièces, pour une valeur totale de 650 milliards d'euros, fut le premier défi de l'année 2002. Les craintes portaient alors sur la sécurité de l'approvisionnement des banques, sur les risques de files d'attente des utilisateurs, sur la difficulté de la période de transition durant laquelle l'ancienne et la nouvelle monnaie devraient circuler simultanément, sur les difficultés d'adaptation des populations dites fragiles. Cette mise en place s'est en fait remarquablement bien placée, et les citoyens de la zone euro semblaient même contents de cette substitution, comme d'une sympathique distraction apportée par le Père Noël.

La grogne des consommateurs est arrivée un peu plus tard, lorsqu'ils ont constaté une flambée des prix de leurs biens alimentaires et des tarifs de certains services. Ils ont alors accusé les commerçants d'avoir profité du passage à l'euro pour arrondir sérieusement leurs tarifs vers le haut. De fait, les services, qui entrent pour 40% dans le panier de la ménagère européenne, ont vu leurs prix augmenter de plus de 3% par rapport à l'année 2001, les prix des loisirs ayant, eux, augmenté de plus de 4%. Quant aux biens alimentaires «non transformés», leurs prix, qui avaient déjà beaucoup augmenté à la fin de l'année 2001, ont flambé au premier trimestre avant de s'assagir plus tard dans l'année.

Au total, le coût de la vie n'a toutefois augmenté que d'un peu plus de 2% (après 2,5% en 2001), grâce notamment à la faible augmentation des prix des biens manufacturés. Mais les ménages de la zone euro ont perçu une inflation plus marquée car les hausses les plus importantes se sont concentrées sur leurs achats fréquents.

Avec le retournement de la conjoncture, on aurait attendu une diminution plus sensible de l'inflation dans la zone euro, qui ne s'est pas produite. Cette évolution décevante a suscité une attitude prudente de la BCE qui n'a abaissé son principal taux d'intérêt directeur qu'en fin d'année (de 3,25 à 2,75% le 5 décembre). Cette frilosité de la BCE a suscité des critiques car le chiffre de 2% cache une hétérogénéité très grande des évolutions de prix non seulement entre secteurs, mais aussi entre pays. Ainsi, les prix de production industriels ont nettement diminué en début d'année en Allemagne et en Italie, élevant mécaniquement les taux d'intérêt réels pour les entreprises des deux pays ; l'indice des prix à la consommation a augmenté de 1,4% en Allemagne sur l'année 2002, contre 4,3% en Irlande, induisant un taux d'intérêt réel positif pour les ménages allemands, négatif pour les ménages irlandais. Face à cette situation,

un certain nombre d'économistes se sont prononcés en faveur d'une modification de l'interprétation donnée par la BCE à son objectif de stabilité des prix, en remplaçant, par exemple, l'actuel plafond de 2% d'inflation par une fourchette de 1,5-3,5%, comme c'est le cas au Royaume-Uni (politique dite de *ciblage* de l'inflation).

La croissance, le Pacte de stabilité

L'activité dans la zone euro a ralenti dès le milieu de l'année 2001, et le ralentissement s'est accentué après les attentats du 11 septembre pour aboutir à une croissance de seulement 0,7% en 2002. Or une croissance plus faible induit mécaniquement une dégradation des comptes publics car les recettes fiscales sont presque toutes directement liées à l'activité. Pour éviter un creusement du déficit, il faut alors relever les impôts ou couper dans les dépenses, ce qui risque d'accroître encore le ralentissement économique.

Les différents pays européens ont abordé cette phase difficile pour les finances publiques dans des situations très disparates : la Finlande et le Luxembourg disposaient d'un confortable excédent (4,9 et 6,1% du PIB en 2001, respectivement), tandis que l'Allemagne, l'Italie et la France affichaient encore un déficit substantiel (2,8%, 2,2%, 1,4% respectivement). La situation du Portugal était plus difficile encore, avec un déficit de plus de 4% du PIB. Enfin, certains pays comme l'Espagne ou l'Autriche se trouvaient à l'équilibre grâce à des efforts considérables réalisés durant les années 1999 à 2001 (l'Espagne et la France partaient du même déficit – 2,7% du PIB – en 1998).

Pointé du doigt par la Commission européenne pour avoir le premier affiché un déficit supérieur à 3% du PIB, le Portugal a mis en œuvre en 2002 une politique budgétaire fortement restrictive qui lui a permis de publier en fin d'année une prévision de déficit de seulement 2,8% pour 2002. Ainsi le Portugal échappera-t-il vraisemblablement aux sanctions prévues par le Pacte, au prix néanmoins d'un ralentissement marqué de l'activité en 2002 – seulement 0,7% de croissance, contre 3,4% en 2000 et 2% en 2001.

Piégés par divers engagements de baisse de la fiscalité, l'Allemagne et la France n'ont, à l'inverse, pas respecté leurs programmes de stabilité déposés en décembre 2001, qui prévoyaient de ramener leurs finances publiques à l'équilibre en 2004 (Allemagne) ou 2005 (France). Dans le cadre de ces programmes, le déficit de 2002 devait être de 2% en Allemagne et 1,4% en France. Or, en fin d'année, les deux gouvernements prévoyaient respectivement 3,7% et 2,8%. Après le Portugal et l'Allemagne, la France pourrait recevoir un avertissement de la Commission européenne au début de l'année 2003, cet avertissement constituant la première étape d'un processus pouvant mener à des sanctions financières.

Le ralentissement marqué de l'activité dans la zone euro en 2002 – 0,7% de croissance sur l'année, contre 1,4% en 2001 et 3,5% en 2000 – a néanmoins suscité un large débat sur la pertinence des règles incluses dans le Pacte de stabilité et de croissance : avait-on raison d'empêcher les gouvernements, particulièrement ceux des grands pays qui ont un rôle de « locomotive » à jouer pour leurs partenaires, de soutenir la croissance ? Fallait-il attendre que la BCE baisse ses taux, ce qui risquait de tarder en raison de la persistance d'une inflation supérieure à 2% ? *A contrario*, la refonte du Pacte « à chaud » ne risquait-elle pas d'annihiler la crédibilité des règles qui allaient s'y substituer ? Ou bien la crédibilité du Pacte était-elle déjà compromise par son irréalisme ? Enfin, comment ne pas voir dans cette remise en cause

du Pacte la confirmation d'une Union à deux vitesses, où les «grands» pays sont capables de remettre en cause les engagements là où les «petits» ne peuvent que s'y conformer ?

Les propositions n'ont pas manqué pour amender le Pacte de stabilité. La plus expéditive consistait à abandonner tout simplement cette règle de conduite, laissant à chaque gouvernement la responsabilité de gérer correctement son budget. Mais serait-il acceptable de voir la BCE resserrer les conditions monétaires dans l'ensemble de la zone euro en réaction à un dérapage des finances publiques dans tel ou tel pays ? La plupart des économistes ont plutôt proposé de substituer au Pacte une règle laissant davantage de place aux politiques de régulation conjoncturelle tout en maintenant de solides garde-fous sur le long terme, en raisonnant sur la dette et non sur le déficit, ou en calculant un déficit dit «structurel», c'est-à-dire corrigé de l'effet du cycle d'activité. Mais la discussion budgétaire interagit aussi avec les préoccupations liées au ralentissement de la productivité et au vieillissement de la population. De ce point de vue, le système britannique consistant à ôter les dépenses d'investissement du calcul du déficit évite que la contraction des dépenses ne pénalise les générations futures.

Après que le Président de la Commission européenne, Romano Prodi, eut qualifié le Pacte de «stupide», le Commissaire européen pour les affaires monétaires, Pedro Solbes, fit des propositions, à la fin du mois de novembre, visant à rendre le Pacte plus flexible. Le Commissaire souhaite relâcher la contrainte d'un déficit nul à terme pour les pays qui engagent des dépenses structurelles; à l'inverse, il prévoit de resserrer la contrainte pour les pays fortement endettés (Italie, Grèce, Belgique); enfin, il propose de maintenir la pression en phase de forte croissance (afin que les «cagnottes fiscales» ne soient pas dépensées), en imposant une réduction du déficit structurel (déficit corrigé du cycle conjoncturel) de 0,5 point de PIB par an. Ces propositions vont dans le sens des critiques adressées au Pacte, même si elles maintiennent en l'état la pression actuelle sur l'Allemagne et sur la France. Le débat pourrait être tranché au printemps prochain.

L'élargissement

Le débat interne sur les règles budgétaires a été occulté en fin d'année par le Conseil européen de Copenhague (12-13 décembre 2002) durant lequel les Quinze se sont mis d'accord pour accueillir en leur sein dix nouveaux membres le 1^{er} mai 2004. Parmi les dix élus, on trouve un pays de taille comparable à l'Espagne (en termes de population) – la Pologne -, deux pays peuplés comme la Belgique ou le Portugal – la Hongrie et la République tchèque -, un pays peuplé comme la Finlande ou le Danemark – la Slovaquie -, et six pays plus petits – Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Estonie, Chypre et Malte -.

Pris ensemble, ces dix nouveaux membres représenteront 22% de la population de l'Union européenne élargie, mais seulement 5% de son PIB (l'équivalent des Pays-Bas). En effet, le PIB par habitant y est nettement plus faible que dans l'UE à 15. A prix identiques, le PIB par habitant de la Slovaquie, pays le mieux loti des dix (après Malte), est inférieur de 30% au PIB par habitant des Quinze. Cependant ces pays présentent de bonnes perspectives de croissance. Ils offrent des débouchés pour les exportateurs de l'Union actuelle, ainsi que pour leurs investissements. Bien sûr, les délocalisations des industries de main d'œuvre vers les nouveaux membres de l'UE coûteront des emplois à l'ouest. Les estimations réalisées par le CEPII¹ montrent toutefois que ce phénomène devrait être limité en France : au maximum 1% à 1,5% de la main d'œuvre française pourrait être amenée à changer de secteur d'activité.

¹ Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, document de travail n° 2002-03 disponible sur www.cepii.fr.

De fait, une partie des délocalisations ont déjà eu lieu, la libéralisation des échanges étant déjà bien avancée pour les marchandises non agricoles au travers des accords d'association entre ces pays et l'UE. Par ailleurs, il faut ramener le phénomène à sa juste proportion : à la fin de l'année 2001, le stock d'investissements directs étrangers dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale (CEI comprise) était estimé à 145 milliards d'euros ; la France détenait environ 11,5% de ce stock, soit 1% du PIB français. Durant l'année 2001, les 10 futurs nouveaux membres ont reçu 21,5 milliards d'euros d'investissements directs nouveaux, ce qui représente 4,8% de leur PIB, mais seulement 0,2% du PIB des Quinze, à comparer avec le taux d'investissement dans l'UE, de l'ordre de 15% du PIB.

Enfin, il faut se rappeler que l'intégration économique est en principe un jeu à somme positive : les investissements réalisés à l'est permettront d'accélérer la croissance dans les pays qui les recevront, créant une demande solvable dans d'autres secteurs d'activité. Et on peut espérer qu'à mesure que la productivité augmentera, les salaires de l'est se rapprocheront de ceux de l'ouest pour finalement s'égaliser à terme.

Ce scénario idyllique repose cependant sur une bonne gestion de la transition. Il ne s'agit plus, pour ces pays, de passer du système socialiste au système capitaliste, mais de gérer le choc de l'ouverture complète des marchés et de la reprise de l'acquis communautaire. Par exemple, la Pologne devra reconvertir une part importante de ses agriculteurs - ce secteur occupe actuellement un cinquième de la population active, avec une productivité médiocre -. Les différents pays devront aussi gérer le tarissement des entrées de capitaux liées aux privatisations, développer les circuits de financement locaux, attirer des capitaux à long terme et éviter les crises de balances des paiements. De ce point de vue, une entrée rapide dans l'euro les mettrait à l'abri d'éventuelles crises de change ; mais elle rendrait plus difficiles les ajustements réels encore nécessaires et risquerait de leur imposer des politiques monétaires inadaptées.

L'élargissement de l'Union monétaire européenne occupera peut-être une place importante dans les débats de l'année 2003, avec l'annonce de référendums en Suède, au Danemark et, peut-être, au Royaume-Uni, et la définition de stratégies monétaires pour les dix nouveaux entrants, qui, selon le traité de Maastricht, pourraient entrer dans l'euro dès 2005 s'ils satisfont aux critères de convergence.

Agnès Bénassy-Quéré
Professeur à l'Université Paris X –
Nanterre
Conseiller scientifique au CEPII