

Convergence des économies européennes : vingt ans après

La convergence réelle entre les pays membres de la zone euro ne s'est pas réalisée comme le prévoyaient les travaux qui ont précédé l'adoption du traité de Maastricht. Si la crise des *subprimes* a déclenché celle de la dette souveraine, celle-ci tient pour partie à des facteurs liés à la mise en œuvre même de l'union monétaire. En particulier, les divergences dans les taux d'intérêt réels et les crédits au secteur privé expliquent une bonne part de la tendance vers plus d'hétérogénéité. Les coûts salariaux, souvent mis en exergue, ne représentent que l'une des causes de divergence, même si leur évolution traduit une perte d'avantage comparatif par les pays de la périphérie. En outre, une polarisation

des activités productives est bien à l'œuvre au sein de l'Union économique et monétaire (UEM) du fait de rendements d'échelle croissants et d'externalités liées à la constitution même du marché unique. Paradoxalement, les Fonds structurels en charge du développement des infrastructures ont pu accroître ces divergences en facilitant les échanges des pays du cœur vers ceux de la périphérie. L'afflux de capitaux dans les pays en rattrapage reste néanmoins indispensable si l'on maintient l'objectif de convergence. Dans cette perspective, les Fonds structurels ou d'autres dispositifs similaires peuvent être un vecteur d'investissements productifs. ■

LES ENJEUX

L'Union économique et monétaire s'est créée avec l'ambition de construire un espace économique européen harmonieux et de couronner ainsi la réalisation du marché unique amorcée en 1985. Cet objectif nécessitait au préalable le respect des critères de convergence définis dans le traité de Maastricht (1992).

Les années 1990 ont été celles de la convergence des taux d'inflation, des taux d'intérêt et des taux de change dans tous les pays. Même si une certaine disparité des dettes et des déficits publics a persisté, les taux d'intérêt réels ont alors convergé très rapidement vers les taux allemands, les plus bas.

Les partisans de l'union monétaire tablaient sur l'abaissement des primes de risque (risque inflationniste, risque de change) pour assurer une convergence réelle⁽¹⁾ entre les pays membres. Associée à une liberté de mouvements des capitaux, la convergence nominale entraînerait une croissance des investissements productifs dans les pays jusqu'alors faiblement dotés en capital, d'où une hausse de la productivité et des salaires, tout en maintenant leur compétitivité et donc une stabilité de leur compte courant.

Cette vision optimiste des conséquences de l'intégration a été celle notamment de la Commission européenne. Si l'on a pu constater dans les années 1990 un début de convergence réelle, avec notamment le rattrapage des pays de la périphérie de l'UEM, force est de constater que ce schéma n'a pas fonctionné.

Sans épuiser les explications de la crise que connaît la zone euro aujourd'hui, les divergences réelles y ont participé et se sont exacerbées. Quels sont les mécanismes à mettre en place pour protéger la zone euro et faire face à l'urgence de la situation ? Quel est en outre le prix à payer pour que cette convergence réelle se réalise ? À l'aune des réponses apportées aux deux questions, il s'agira de définir les instruments à mobiliser⁽²⁾.

➤ AU DÉBUT DES ANNÉES 1990, LA COMMISSION EUROPÉENNE SOULIGNE LES AVANTAGES IMPORTANTS D'UNE UNION MONÉTAIRE, SANS EN NIER LES COÛTS POTENTIELS

L'idée qui prévaut au début des années 1990, selon la Commission européenne, est que la convergence nominale favorisera l'investissement et la croissance⁽³⁾. Dans un espace économique où les taux de change sont irrévocablement fixés et où les taux d'inflation sont faibles et quasi similaires, les risques sont en effet plus faibles et les taux d'intérêt réels dans les différents pays membres convergent vers les niveaux les plus bas. D'autres auteurs, tel Winkler⁽⁴⁾, soulignent que ces critères de convergence nominale peuvent incarner l'engagement qu'une politique économique saine sera menée. Wyplosz⁽⁵⁾ les interprète comme un facteur de stabilité : la monnaie unique ne sera stable que si ces critères de convergence nominale sont respectés.

Cette vision optimiste de la création d'une union monétaire entre pays européens se heurte cependant à au moins deux critiques. La première, issue de la théorie des zones monétaires optimales, souligne que les pays concernés ne remplissent que très peu les critères justifiant la constitution d'une union monétaire (encadré 1).

Encadré 1

Les critères d'une zone monétaire optimale

La théorie des zones monétaires optimales développée par Mundell⁽⁶⁾ définit une telle zone comme un ensemble de régions (ou pays) pour qui les bénéfices à constituer une union monétaire, et donc à renoncer à l'utilisation du taux de change comme instrument de politique économique, l'emportent sur les coûts de l'absence d'union.

Les principales conditions à remplir pour la création d'une union monétaire sont :

- le faible degré d'asymétrie des chocs économiques subis par les pays ;
- peu de disparité dans les réactions des pays membres face à un choc commun ;
- la forte mobilité des facteurs de production (travail et capital) et, plus généralement, l'efficacité des mécanismes d'ajustement.

La théorie des zones monétaires optimales sera plus tard affinée par les travaux de McKinnon⁽⁷⁾ et de Kenen⁽⁸⁾.

[1] La *convergence réelle* désigne la convergence des structures de production, des cycles d'affaires et des grandeurs réelles comme la productivité et le taux de change réel. Par opposition à la *convergence nominale* qui désigne la convergence des grandeurs nominales comme les prix et les agrégats monétaires.

[2] En complément de cette *Note d'analyse*, voir aussi le Document de travail n° 2012-04 du Centre d'analyse stratégique, .

[3] Communauté européenne (1996), Premier rapport sur la cohésion économique et sociale.

[4] Winkler B. (1995), "Reputation for EMU: An economic defence of the Maastricht criteria", *Working Paper*, European University Institute.

[5] Wyplosz C. (1997), "EMU: Why and how it might happen", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4):3-21.

[6] Mundell R. (1961), "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, 51 (4):657-665.

[7] McKinnon R. (1963), "Optimum currency areas", *American Economic Review*, 53 (4):717-725.

[8] Kenen P. (1969), "The theory of optimum currency areas: An eclectic view", dans *Monetary Problems of the International Economy*, p. 41-60, The University of Chicago Press.

Le premier met en avant un nouveau critère, le degré d'ouverture ou d'interdépendance des économies susceptibles de constituer une zone monétaire. Ainsi, pour les pays formant une union économique et monétaire, les économies réalisées en matière de coûts de transaction seront d'autant plus élevées que le commerce intra zone sera important. Kenen, quant à lui, pense que la diversification du tissu productif peut être considérée comme un critère permettant de constituer une zone monétaire. Selon cet auteur, un choc adverse de demande dans un secteur aura des répercussions peu significatives dans une économie à structure productive diversifiée, qui permet de substituer la mobilité intersectorielle à la mobilité internationale du travail. Il conclut que des pays aux productions diversifiées constitueront plus facilement une zone monétaire parce que les chocs asymétriques frappant chaque pays produiront des effets atténués.

La seconde critique, issue de la théorie de la nouvelle économie géographique (encadré 2), met en évidence certains effets pervers d'une union monétaire qui induit la polarisation des activités industrielles et le renforcement des inégalités entre les pays.

Encadré 2

La théorie de la nouvelle économie géographique

La théorie de la nouvelle économie géographique montre que la réduction des coûts de transport incite moins les entreprises à se localiser près des consommateurs ; celles-ci réallouent plutôt leurs unités de production dans les zones où les économies d'échelle sont plus importantes. Cela favorise la spécialisation de ces régions, renforçant leur vulnérabilité face aux chocs asymétriques.

Ces idées sont reprises et développées, dans le cas d'une union monétaire, au début des années 1990. Krugman et Venables⁽⁹⁾ montrent ainsi que l'élimination des barrières commerciales (qui peut être assimilée à une réduction des coûts de transport entre les pays) se traduit par une concentration de la production dans le centre, afin de tirer avantage des économies d'échelle et de l'accès facile aux marchés.

Krugman⁽¹⁰⁾ et Puga⁽¹¹⁾ examinent, quant à eux, la répartition géographique des activités économiques entre deux régions à la suite d'une intégration économique ou d'une réduction des coûts de transport. Plus spécifiquement, ils analysent les effets induits par la réduction des coûts de transport en termes de concentration [agglomération] des activités économiques entre deux régions. Leur principale conclusion

est qu'un pays qui s'ouvre au commerce international connaîtra automatiquement une plus grande spécialisation de son activité économique.

Un rapport préparé par la direction générale des Affaires économiques et financières (Commission européenne) tente alors d'évaluer, d'un point de vue académique, les coûts potentiels par rapport aux gains d'une union monétaire et conclut en justifiant l'option d'une mise en place de la zone euro. Le rapport Emerson *et al.*⁽¹²⁾ et les débats qu'il a entraînés à l'époque⁽¹³⁾ dessinent des lignes de force et cristallisent des oppositions qui, vingt ans plus tard, sont d'une actualité brûlante.

LES CRITÈRES DE CONVERGENCE NOMINALE PRÉALABLES À L'UNION MONÉTAIRE, VECTEURS DE DIVERGENCE RÉELLE

Face à la difficulté d'assurer la convergence réelle dès le départ, le traité de Maastricht a mis en place les critères de convergence nominale dans l'espoir qu'ils engendraient une convergence réelle. Cela supposait que, d'une part, la baisse des primes de risque et la liberté des mouvements de capitaux engendraient la convergence réelle et que, d'autre part, considérant le caractère endogène d'une zone monétaire optimale (Frankel et Rose⁽¹⁴⁾), la convergence nominale induisait la convergence réelle. En réalité, ces deux dernières décennies ont été marquées par certaines divergences réelles entre les économies.

Parmi ces divergences observées, il y a notamment la richesse par habitant, la productivité, les comptes courants et les crédits réels à l'économie dans les pays respectifs. La faible convergence réelle peut s'expliquer *a priori* par plusieurs facteurs, en l'occurrence l'insuffisance des transferts entre pays, une politique monétaire, les différences dans les dotations factorielles, dans les structures démographiques, pour ne citer que ceux-là. Sans entrer dans les détails, nous exposerons les aspects les plus importants de ces causes identifiées.

En dépit d'une croissance assez forte dans les pays les moins développés de l'Union monétaire, les disparités de niveaux de vie et de productivité demeurent

Le premier objectif, dès la création de l'Union économique et monétaire, a été d'en assurer un développement

[9] Krugman P. et Venables A. J. (1990), "Integration and the competitiveness of peripheral industry", *CEPR Discussion Paper*, n° 363.

[10] Krugman P. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press.

[11] Puga D. (1998), "Urbanization patterns: European versus less developed countries", *Journal of Regional Science*, 38(2):231-252.

[12] Emerson M. et al. (1990), *One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, European Commission, n° 44.

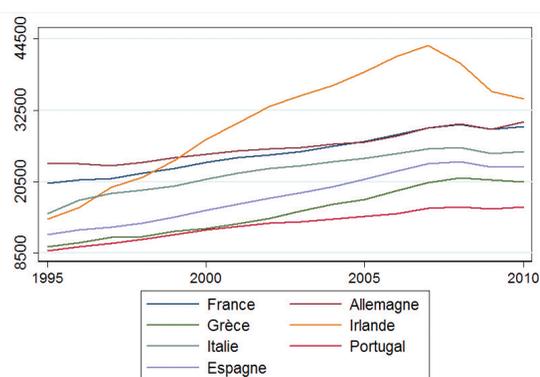
[13] Paul Krugman y répondra dans son document de 1993, "Lessons from Massachusetts for EMU", dans Torres F. & Giavazzi F. (Editors), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Londres, CEPR and Cambridge University Press.

[14] Frankel J. A. et Rose A. K. (1996), "The endogeneity of the optimum currency area criteria", NBER Working Paper, n° 5700, National Bureau of Economic Research, Inc. ; Frankel J. et Rose A. (1997), "Is EMU more justifiable ex post than ex ante?", *European Economic Review*, 41(3):753-760 ; Frankel J. et Rose A. (2000), "Estimating the effect of currency unions on trade and output", *NBER Working Paper*, n° 7857.

harmonieux, ce qui nécessitait une convergence des niveaux de vie, donc du PIB par habitant. Environ vingt ans après, que constate-t-on en termes de convergence ou de divergence des PIB par habitant ?

Le graphique 1 illustre l'évolution de cet indicateur dans deux pays du cœur de la zone euro et cinq pays à la périphérie, entre 1995 et 2010. Il montre que la forte croissance des pays de la périphérie, jusque dans les années 2000, ne leur a pas permis de rattraper le niveau de vie des deux pays du cœur que sont la France et l'Allemagne. Seul l'Irlande, qui a affiché de forts taux de croissance jusqu'en 2007, a réussi à converger. Avant la crise financière, la croissance est restée forte dans les pays périphériques sans qu'il y ait eu, pour autant, rattrapage.

Graphique 1
Évolution (en euros) des PIB par habitant au sein de quelques pays, 1995-2010



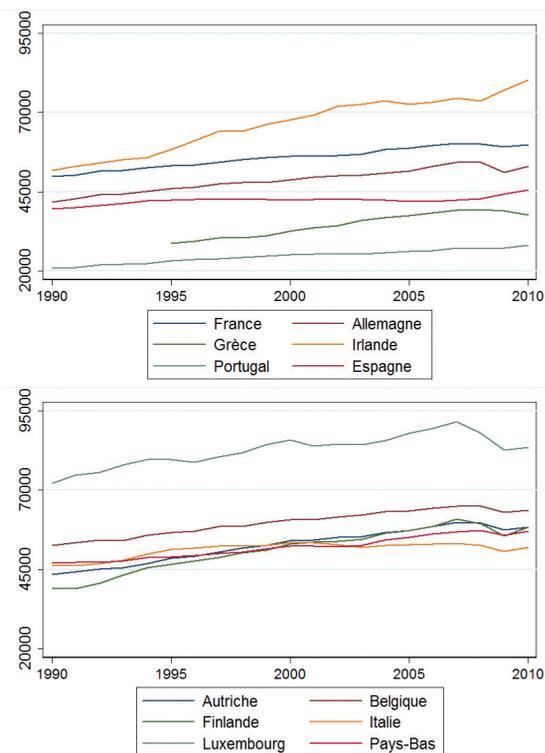
Source : Eurostat.

Cependant, l'absence de convergence du PIB par habitant est plus une conséquence qu'une cause. Elle révèle des divergences dans d'autres pans de l'économie, d'autres sources d'hétérogénéité. La première est celle liée aux écarts de productivité par tête. Le graphique 2 illustre l'évolution de la productivité par tête depuis le début des années 1990.

On remarque que les disparités sont flagrantes entre pays, en termes de productivité. Pour l'Espagne, la productivité se retrouve en dessous de la moyenne des pays européens.

Elle connaît une baisse entre 2004 et 2008 avant de renouer avec une amélioration à partir de 2009. De manière générale, son évolution dans la presque totalité des pays reste erratique, même si l'on observe une tendance haussière. Il apparaît donc difficile de conclure à la convergence de la productivité au sein de la zone euro.

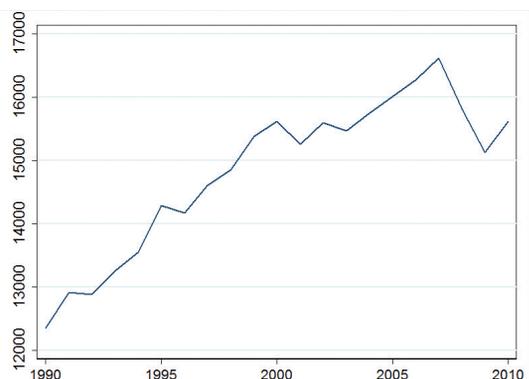
Graphique 2
Évolution (en euros) de la productivité du travail par personne employée, 1990-2010



Source : OCDE.

Pour l'illustrer, une mesure synthétique des disparités en termes de productivité est construite. Il en ressort que ces disparités n'ont jamais cessé d'augmenter jusqu'à la crise : ni la monnaie unique ni les transferts entre pays n'ont réussi à freiner la hausse des divergences observées.

Graphique 3
Évolution des disparités en matière de productivité par tête, 1990-2010



Note : Nous utilisons l'écart-type pour mesurer les disparités dans le temps. C'est un indicateur qui, par construction, est toujours positif. Plus l'écart-type est grand, plus la dispersion est élevée.

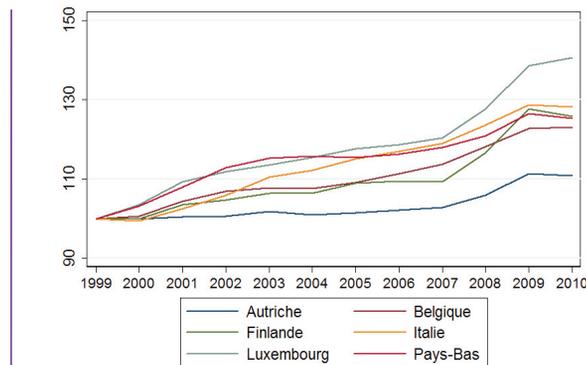
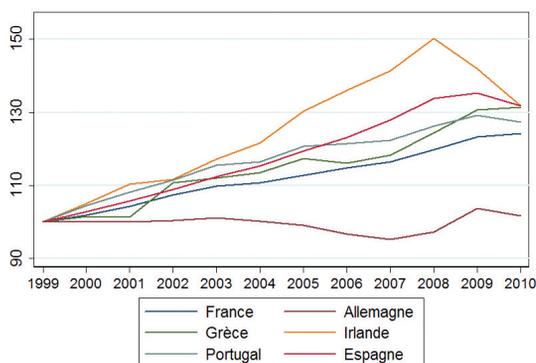
Sources : OCDE et calculs de l'auteur.

Les évolutions de coûts du travail n'expliquent pas, à elles seules, les déséquilibres des comptes courants des pays membres de la zone euro

La deuxième source d'hétérogénéité est celle induite par les différences dans le fonctionnement des marchés du travail qui se traduisent par celles constatées dans l'évolution des coûts unitaires du travail. La Commission partait de l'idée que l'augmentation des salaires était soutenable si elle était conjointe à celle de la productivité. Le rapport Emerson montrait ainsi que la convergence des coûts salariaux, sans celle de la productivité, ne pouvait conduire qu'à des poches régionales de chômage. Avec la crise de balance des paiements que connaissent les pays de la périphérie, le débat sur la convergence ou non des coûts unitaires du travail est remis au goût du jour. La position dominante impute les déséquilibres intra-européens aux divergences en matière de compétitivité. La BCE va jusqu'à attribuer la cause de la crise aux divergences excessives et persistantes des compétitivités relatives. Que montrent les données ?

Il existe une vaste littérature traitant de l'évolution des coûts unitaires du travail au sein de la zone euro. Il ne s'en dégage pas de consensus. Les conclusions sont très tributaires de l'année de base utilisée pour construire l'indice de coûts unitaires du travail (Gros⁽¹⁵⁾). La plupart des études qui concluent à une divergence des coûts unitaires du travail (par exemple Artus⁽¹⁶⁾) utilisent l'année 1999, *i.e.* l'année de la création de l'Union monétaire comme année de base. Leurs résultats sont reproduits dans le graphique 4 qui suggère qu'il y a eu divergence des coûts unitaires du travail. Cependant, une année de base différente modifierait les conclusions. Pour éviter ces problèmes, nous avons choisi les séries en niveau, *i.e.* non indicées.

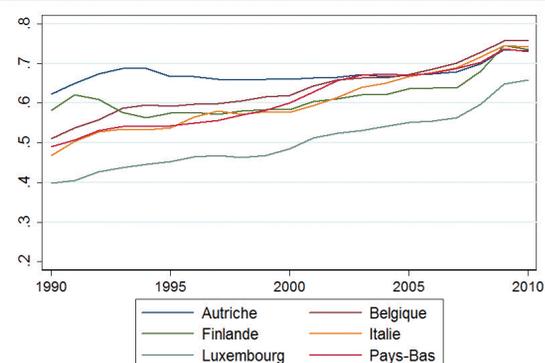
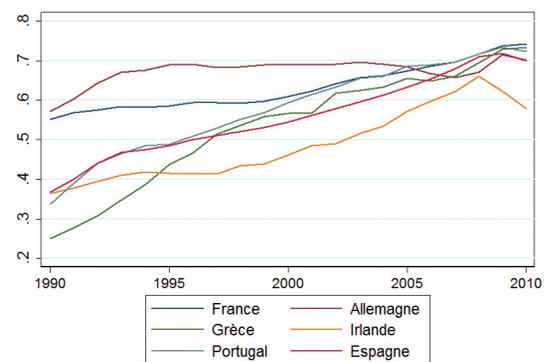
Graphique 4
Évolution des coûts unitaires du travail, 1999-2010 (base 100 en 1999)



Sources : OCDE et calculs de l'auteur.

Le graphique 5 illustre l'évolution en niveau des coûts unitaires du travail depuis le début des années 1990. Il ressort que sur la période de 1990 à 2010, les coûts unitaires du travail ont plutôt convergé, avec une accentuation de la convergence après le début des années 2000, *i.e.* après l'avènement de l'UEM. Dans la première section, nous avons montré qu'il y a eu une divergence des productivités au sein de l'UEM. Par conséquent, cette convergence en matière de coûts unitaires du travail reflète une forte progression des salaires dans les pays à productivités faibles.

Graphique 5
Évolution en niveau des coûts unitaires du travail, 1999-2010



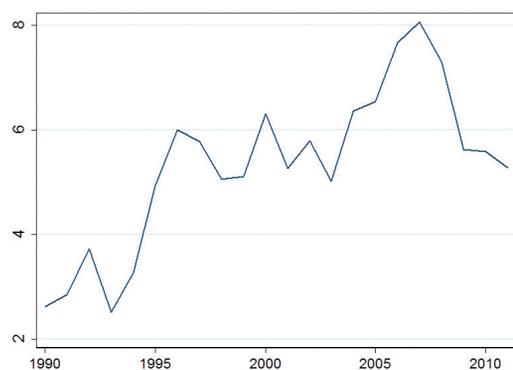
Source : OCDE.



[15] Gros D. (2012), "Macroeconomic imbalances in the euro area: Symptom or cause of the crisis?", *Policy Brief*, n° 266.

[16] Artus P. (2012), "Zone euro : l'erreur de conception est l'oubli de l'hétérogénéité structurelle ; elle peut conduire à l'éclatement de l'euro", *Flash économique*, n° 288.

Graphique 6
Évolution des disparités en matière de soldes des comptes courants, 1990-2010



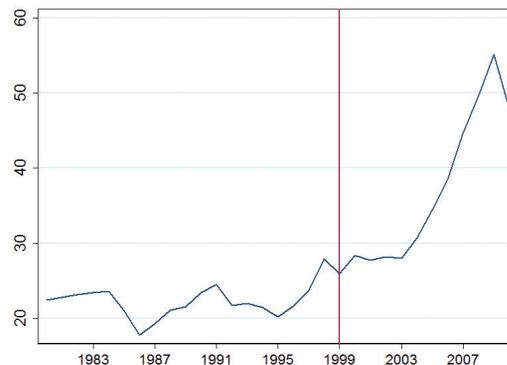
Sources : WEO (FMI, 2011) et calculs de l'auteur.

Comme en union monétaire l'ajustement par le biais du taux de change nominal n'existe pas, une divergence des coûts unitaires du travail peut induire des divergences dans les comptes courants. Nous pouvons observer, sur le graphique 6, l'évolution de la disparité des comptes courants au sein de la zone euro entre 1990 et 2010 : la disparité des comptes courants évolue en dents de scie tout en affichant une tendance à la hausse, jusqu'à la crise.

La politique monétaire commune induit des taux d'intérêt réels différents à l'origine d'un afflux de capitaux et d'une forte expansion du crédit dans certains pays souvent déstabilisatrice

Comme souligné plus haut, il a été décidé par le traité de Maastricht que les pays de l'Union devaient, pour converger, disposer des mêmes taux d'intérêt nominaux et d'inflation. Les pays se sont donc astreints à cette condition durant la décennie précédant l'entrée en vigueur de la monnaie unique, période où l'on a enregistré effectivement de faibles niveaux d'inflation. La convergence des taux d'inflation et des taux d'intérêt nominaux a engendré celle des taux d'intérêt réels, pour certains pays de manière spectaculaire. Une fois la monnaie unique adoptée, l'hétérogénéité des taux d'inflation induite par les différences dans les structures productives et dans les institutions a engendré des taux d'intérêt réels et, par conséquent, des crédits réels, divergents. Le graphique 7 illustre la hausse de la divergence dans les crédits réels à l'économie depuis l'avènement de la monnaie unique. Là aussi, l'infléchissement n'est apparu qu'avec la crise financière, à partir de 2007.

Graphique 7
Évolution des disparités en matière de crédits alloués au secteur privé, 1980-2010



Sources : WDI (BM, 2011) et calculs de l'auteur.

Ce raisonnement peut être affiné pour expliquer les divergences de comptes courants à défaut de pouvoir les élucider uniquement par celles de coûts unitaires du travail. En effet, remplir les critères de convergence nominale était la condition *sine qua non* pour adhérer à l'Union économique et monétaire européenne. En regroupant un certain nombre de pays qui avaient convergé sur le plan nominal, la Banque centrale européenne a pu imposer un seul taux d'intérêt – en se fondant sur le taux d'inflation moyen – à l'ensemble des pays membres. Mais, en réalité, la politique monétaire commune a engendré une divergence des taux d'intérêt réels et, par conséquent, d'autres divergences réelles sont apparues *via* les effets induits par ces taux d'intérêt réels divergents. En effet, en union monétaire, les pays ayant des taux d'inflation plus élevés que la moyenne ont, par définition, des taux d'intérêt réels plus faibles, tandis que ceux dont les taux d'inflation sont inférieurs à la moyenne ont des taux d'intérêt réels élevés. Cette hétérogénéité des taux d'intérêt réels induite par la politique monétaire commune est connue sous le nom de *critique de Walters*⁽¹⁷⁾. Elle stimule le crédit, provoque une hausse du taux d'investissement et une baisse du taux d'épargne qui dynamise l'activité et donc amplifie un rythme d'inflation élevé dans le premier groupe de pays, tandis que l'expansion du crédit est moindre dans le second. En principe, ce mécanisme est propice à une période de rattrapage pour les pays moins avancés. Un tel épisode doit en effet être transitoire si l'investissement réalisé met structurellement à niveau les différentes économies.



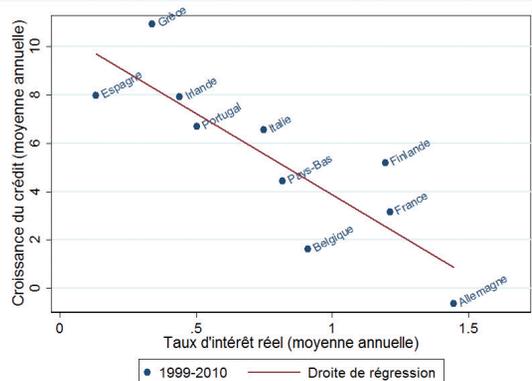
[17] Walters était Conseiller aux affaires économiques auprès de Margaret Thatcher. Il a émis l'hypothèse que l'Union économique et monétaire pourrait être instable du fait que des taux d'inflation différents et la politique monétaire commune induiraient des taux d'intérêt réel différents.

Cet argument est illustré par le graphique 8 qui montre le lien négatif très fort entre taux d'intérêt réel et taux de croissance moyen du crédit. Les pays périphériques ayant les taux d'inflation les plus élevés ont, de ce fait, les taux d'intérêt réels les plus faibles et par conséquent, les taux de croissance moyen du crédit les plus élevés. Entre 1999 et 2010, l'écart d'inflation entre le pays le plus inflationniste (Grèce) et le moins inflationniste (Allemagne) est de 1,74 point, ce qui a pu engendrer un écart de taux de croissance moyen du crédit de 11 points de pourcentage.

Ces divergences dans les taux de croissance du crédit, induites par les taux d'intérêt réels différents, ont engendré à leur tour une divergence des comptes courants.

En effet, ce crédit facile induit par la politique monétaire commune a stimulé la demande dans les pays périphériques, sans que celle-ci aille de pair avec la correction des écarts de structure de production.

Graphique 8
Lien entre taux d'intérêt réel et taux de croissance du crédit

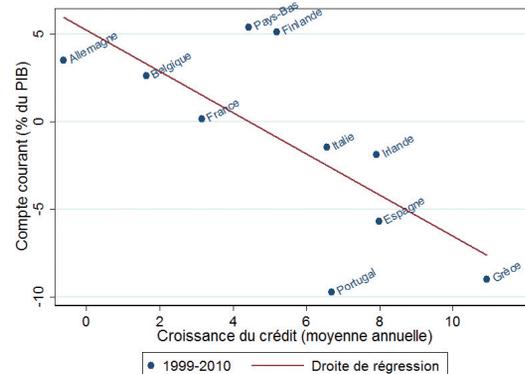


Sources : OCDE, WEO, WDI et calculs de l'auteur.

Cette hausse de la demande s'est traduite par une expansion de la construction en Espagne et en Irlande, tandis qu'en Grèce et au Portugal, elle s'est concrétisée par celle de la consommation ce qui, entre autre, a participé à la détérioration des comptes courants.

Ce raisonnement est illustré par le graphique 9 qui montre le lien négatif et fort entre taux de croissance moyen du crédit et déficit moyen du compte courant, entre 1999 et 2010. L'écart du taux de croissance moyen du crédit entre le pays où il est le plus élevé et le pays où il est le plus faible engendre un écart de déficit du compte courant de 10 points.

Graphique 9
Lien entre taux de croissance du crédit et soldes des comptes courants



Sources : OCDE, WEO, WDI et calculs de l'auteur.

De plus, en imposant un taux d'intérêt unique à tous ses pays membres, l'union monétaire a introduit un autre canal, le taux de change réel, par lequel, la divergence des soldes des comptes courants est exacerbée au lieu d'être atténuée. Dans une union monétaire, les pays ayant les taux d'inflation les plus élevés ont mécaniquement les taux de change réels les plus surévalués, ce qui détériore davantage leurs comptes courants. La spirale inflationniste induite par l'hétérogénéité des crédits a pu contrecarrer les pressions à l'uniformisation des prix induite par la loi du prix unique.

Cependant, la politique monétaire commune ne peut expliquer, à elle seule, toutes les disparités réelles observées pour la simple raison que la construction européenne ne s'est pas réalisée qu'à travers l'ancrage nominal. D'autres facteurs cités plus haut tels que la différence dans les institutions nationales, l'insuffisance des transferts entre pays de l'Union, mais surtout les différences dans les spécialisations productives ont aussi joué un rôle.

LA POLARISATION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET LE RENFORCEMENT DES DISPARITÉS TERRITORIALES ENTRE LES PAYS DE LA ZONE MONÉTAIRE, MALGRÉ LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

L'autre source possible de disparités au sein de l'union monétaire, étudiée dans le rapport Emerson *et al.* (1990), est l'agglomération des activités économiques. Ce phé-

nomène irait à rebours des objectifs de développement d'un espace économique harmonieux. Le débat est intense, dès le début des années 1990. Krugman répond à ce rapport par un document intitulé *Lessons from Massachusetts for EMU* en 1993⁽¹⁸⁾. Son principal argument, qu'il oppose à la Commission européenne, est que la constitution d'une union économique et monétaire accentue la tendance des pays à se spécialiser en fonction de leurs avantages comparatifs. Ensuite, se forment des phénomènes d'agglomération qui débouchent finalement sur une faible synchronisation des cycles réels. Un choc de demande est alors susceptible de rendre les pays plus vulnérables aux chocs asymétriques, avec des impacts variables, certaines régions étant plus affectées que d'autres.

Contre la position de Krugman⁽¹⁹⁾, la Commission européenne défend l'idée *qu'un investissement fort dans les régions peut assurer la convergence entre régions*⁽²⁰⁾. Les politiques régionales, via les Fonds structurels, peuvent affecter la croissance et la géographie économique des régions européennes et par conséquent, le processus de convergence en Europe. Les forces de la spécialisation ont cependant été les plus fortes comme le montre cette section.

Consciente d'une possible polarisation des activités économiques au sein de l'Union monétaire, la Commission européenne renforce le rôle des Fonds structurels en faveur des régions défavorisées

La réduction des disparités de niveaux de richesse entre régions fait partie des objectifs fondateurs de l'Union (article 158 du traité établissant la Communauté européenne). Le rapport Delors⁽²¹⁾, conscient des effets pervers potentiels induits par l'union monétaire, insiste sur le renforcement de cette politique régionale, assortie d'instruments financiers, afin de rééquilibrer le développement territorial et socio-économique. La Grèce, l'Espagne et le Portugal se caractérisaient alors par de grandes disparités intérieures et un niveau de développement national très inférieur à celui des autres pays membres. Aujourd'hui, le budget alloué à la politique de cohésion territoriale (Fonds structurels et Fonds de cohésion) représente un tiers du budget européen (347 milliards d'euros pour la période 2007-2013), soit davantage que celui de la Politique agricole commune. À l'occasion des négociations sur le prochain budget européen se pose la

question de son efficacité au regard du double objectif de croissance et de convergence qui lui est dévolu.

Il est certes difficile de mesurer l'impact de ces politiques structurelles. Pour autant, plusieurs faits méritent d'être mis en avant. D'une part, le mode d'allocation des fonds (qui prend en compte le niveau de PIB par tête du pays auquel appartient la région, et non le PIB de la région elle-même), assure une redistribution des ressources essentiellement entre individus d'une même région, comme le remarque Santos⁽²²⁾. Par exemple, 81 % des fonds reçus par l'Espagne, bénéficiaire net des fonds structurels sur la période 2007-2013, provenaient de sa propre contribution et, sur ces 81 %, deux tiers des fonds dépensés dans une région étaient financés par cette même région. Les fonds structurels seraient sous cet angle uniquement un outil commun d'orientation des investissements régionaux.

D'autre part, si influence positive il y a, il semble que ce soient les régions qui étaient déjà développées qui en tirent le plus de bénéfices. Il semble donc qu'il existe un paradoxe sur l'effet des fonds structurels si l'on se fie aux enseignements de la nouvelle économie géographique : l'amélioration des infrastructures de transport et de télécommunications (représentant, sur la période 2007-2013, 22 % des montants totaux des fonds structurels, soit le premier poste) dans les régions défavorisées a pu jouer contre elles, facilitant les effets d'agglomération. En effet, un meilleur accès aux régions défavorisées induit une diversification de leurs sources d'approvisionnement et peut favoriser une plus grande concentration des structures de production dans les régions développées compte tenu des rendements d'échelle.

En dépit des montants alloués aux régions, le phénomène d'agglomération des activités à forte valeur ajoutée s'est accentué

L'objectif de maximiser la croissance dans les pays membres, qui lui-même se justifie par la recherche d'une plus grande efficacité, s'est-il réalisé à travers la concentration spatiale d'activités économiques, conduisant elle-même à plus de divergence régionale ? Ces craintes entre ouverture au commerce international et modification des structures de production ne sont pas une spécificité européenne. Hanson⁽²³⁾ a par exemple souligné que la plupart des députés américains, issus de circonscriptions proches de la frontière mexicaine, ont fortement appuyé

[18] Krugman P. (1993), *op. cit.*

[19] *Ibidem.*

[20] Communauté européenne (1996), *op. cit.*

[21] Delors J. (1989), *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne.*

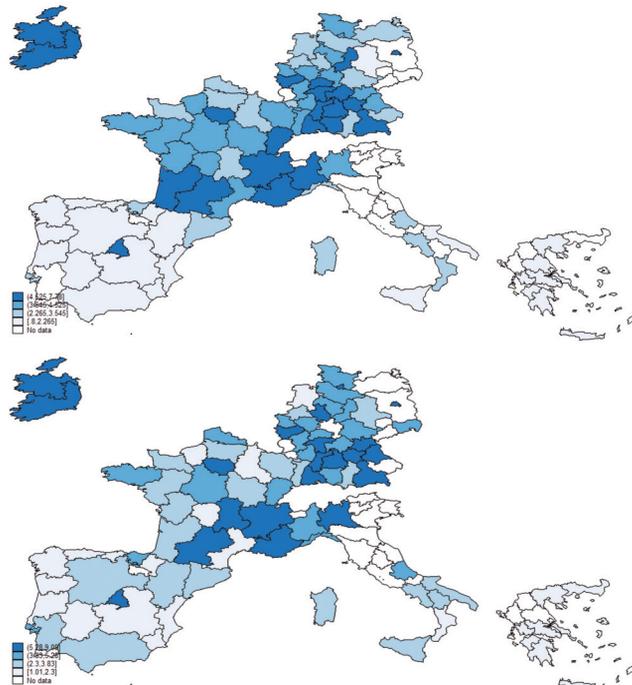
[22] Santos I. (2008), "Is structural spending on solid foundations?", *Bruegel Policy Brief*, 2008/02.

[23] Hanson G. (1998), North American economic integration and industry location, *Oxford Review of Economic Policy*, 14(2):30-44.

l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), tandis que ceux qui étaient à proximité de la frontière canadienne étaient contre, par peur que les entreprises de leurs circonscriptions délocalisent vers le sud des États-Unis. Que met en évidence l'observation des faits dans la zone euro ? Existe-t-il un phénomène centrifuge des activités spécifique à l'Europe ? La spécialisation a-t-elle augmenté au sein des pays de la zone euro ?

Le graphique 10 montre la concentration de l'emploi dans les secteurs de haute technologie dans deux pays du cœur (Allemagne et France), et dans cinq pays périphériques (Portugal, Italie, Irlande, Grèce et Espagne), en 1998 et en 2008.

Graphique 10
Part de l'emploi dans les secteurs de haute technologie dans l'emploi total, 1998 et 2008

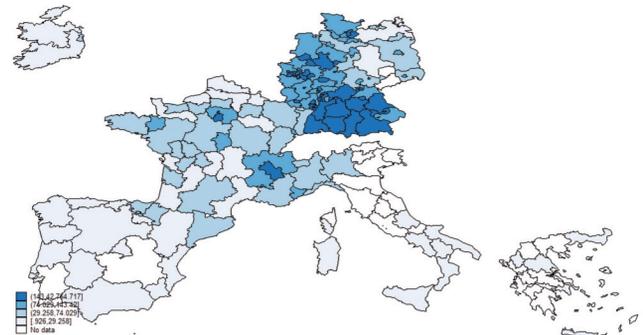


Note : La couleur plus foncée : les valeurs les plus élevées.
Sources : Eurostat et calculs de l'auteur.

Il ressort que l'emploi dans les secteurs à haute technologie est principalement concentré dans les deux pays du cœur de l'Union européenne (UE), en particulier dans le sud de l'Allemagne, le sud-est de la France (la région Rhône-Alpes), le nord de la France (la région Île-de-France). L'Irlande, le centre de l'Espagne et le nord de l'Italie sont les seules régions de la périphérie où il existe de forts taux d'emploi dans les secteurs à haute technologie.

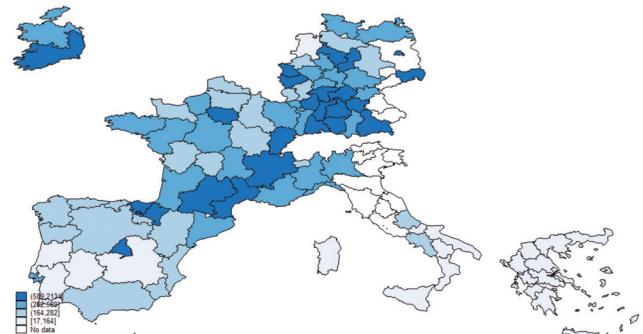
Le graphique 11 montre la concentration, en 2009, des demandes de brevets par régions dans les pays cités *supra*. Là aussi, il ressort clairement que les demandes de brevets ont tendance à être plus concentrées dans les pays du centre, en particulier dans le sud-est et le nord de la France, et dans le sud de l'Allemagne. En matière de R & D, les pays périphériques, y compris cette fois-ci l'Irlande et le nord de l'Italie, semblent être très loin des performances des pays du cœur de l'UE.

Graphique 11
Part de la demande de brevets par régions dans la demande totale de brevets du pays, en 2009



Note : La couleur plus foncée : les valeurs les plus élevées.
Sources : Eurostat et calculs de l'auteur.

Graphique 12
Part des dépenses en R & D des régions dans les dépenses totales de R & D, 1995 et 2009



Note : La couleur plus foncée : les valeurs les plus élevées.
Sources : Eurostat et calculs de l'auteur.

Le graphique 12 donne la concentration des dépenses en R & D pour 1995 et 2009, et montre là encore des effets d'agglomération au sein de l'UEM. Malgré les programmes de recherche mis en place⁽²⁴⁾ par la Commission pour aider les pays périphériques à contrecarrer cette concentration, les effets escomptés ne sont pas produits.



[24] Commission européenne (1996), *op. cit.*

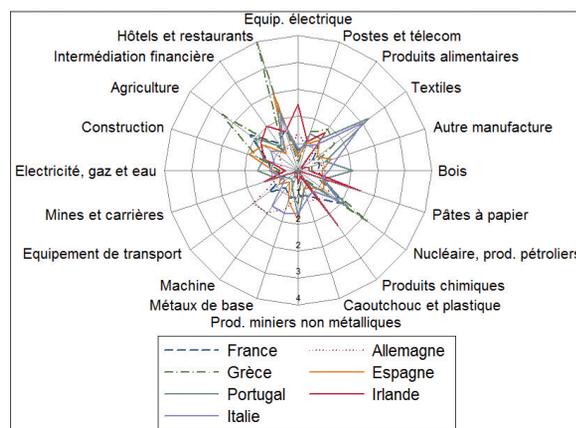
Si ces graphiques illustrent qu'il existe de manière globale des effets d'agglomération très nets dans les pays du centre, au détriment de ceux à la périphérie de l'Union économique et monétaire, ils cachent de très fortes disparités à la fois à l'intérieur des pays et entre les pays. En effet, comme l'enseigne la théorie de la nouvelle économie géographique, ces phénomènes d'agglomération sont le résultat d'une spécialisation très forte des pays que nous allons maintenant étudier.

L'accentuation de la polarisation pourrait s'expliquer par les différences en matière de spécialisation

L'analyse comparative de l'évolution de la spécialisation au sein des pays de l'Europe, notamment entre la périphérie et deux pays du cœur, est révélatrice d'une dynamique intéressante à maints égards. Sur un horizon temporel qui va de 1995 à 2007, et en optant pour une approche de la spécialisation en termes de production, apparaît effectivement une spécialisation sectorielle. En utilisant l'indice de Balassa⁽²⁵⁾ (Amiti⁽²⁶⁾), nous avons estimé, pour les pays ci-dessus, la spécialisation de vingt secteurs (graphique 13). Les données proviennent de la base EU KLEMS (O'Mahony et Timmer⁽²⁷⁾).

Après analyse des indices pour les vingt secteurs, il apparaît (graphique 13), que tous les pays périphériques sont plus spécialisés que la France et l'Allemagne. L'Allemagne et la France se déspecialisent, dans une moindre mesure, même si elles continuent de maintenir un certain niveau de production dans des secteurs à haute intensité technologique et en connaissances, et dans des secteurs industriels de pointe. Notamment, l'Allemagne reste le pays le plus spécialisé dans le matériel de transport et le secteur des machines. L'Espagne et le Portugal sont des cas délicats car même s'ils se spécialisent de plus en plus, ils ont un niveau de production inférieur à celui des autres pays de l'Union. L'Italie, l'Espagne et la Grèce ont une spécialisation poussée dans l'hôtellerie et la restauration ; l'Espagne est spécialisée dans la construction, plus que tout autre membre de l'UEM. La situation française corrobore celle déjà décrite par Amiti⁽²⁸⁾ qui affirme qu'il y a une baisse de la spécialisation en France, quoique le niveau de spécialisation dans nombre de secteurs y reste supérieur à celui de la moyenne de la zone.

Graphique 13
Comparaison de la spécialisation des pays de la périphérie et du centre en 2007



Sources : EU KLEMS et calculs de l'auteur.

Ces observations viennent corroborer et affiner les prédictions de Krugman selon lesquelles le marché unique européen pousserait les pays les moins avancés de l'Union vers davantage de spécialisation tandis que le cœur de l'Union se renforce et se diversifie. Il s'ensuit que les pays périphériques sont davantage exposés en cas de choc. Les politiques régionales, par le biais des Fonds structurels, n'ont donc pas pu contrecarrer cette spécialisation qui s'est accentuée, avec ses effets pervers. Une analyse du comportement de chaque pays permet de mieux cerner certains détails qui n'apparaissent pas lorsqu'on se limite à l'observation simultanée des pays. Ainsi, pris séparément, il ressort pour la France et l'Espagne⁽²⁹⁾, sur la période 1995-2005, plusieurs résultats qui méritent d'être examinés.

En France, il y a eu déspecialisation de certains secteurs au profit d'autres industries. Ainsi, ce pays reste très spécialisé dans tout ce qui touche au combustible nucléaire et produits pétroliers. En ce qui concerne l'industrie chimique, l'agroalimentaire, les équipements de transport, la France reste très spécialisée, quoique son niveau de production ait légèrement diminué en 2007, comparé à 1995, pour les deux dernières industries. Au cours de la même période, la France observe un accroissement de son industrie hôtelière, indiquant une spécialisation grandissante dans ce secteur (graphique 14).



[25] Soit B_{ij} l'indice de Balassa, on a : $B_{ij} = \frac{q_{ij}/q_j}{Q_i/Q}$ avec q_{ij} la production de chaque industrie i (d'après la classification de l'UE) dans chaque pays j , q_j la production industrielle totale dans chaque pays j , Q_i la production industrielle i totale européenne, Q la production industrielle totale de toute l'Europe. Si l'indicateur est supérieure à l'unité, le pays est spécialisée dans la branche.

[26] Amiti M. (1998), "New trade theories and industrial location in the EU: A survey of evidence", *Oxford Review of Economic Policy*, 14(2):45-53.

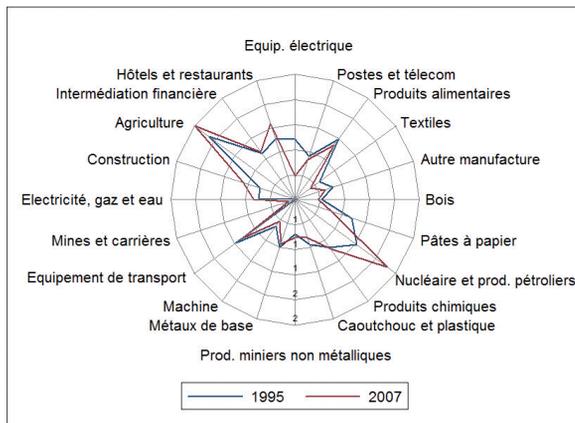
[27] O'Mahony M. et Timmer M. (2009), "Output, input and productivity measures at the industry level: The EU KLEMS database", *Economic Journal*, 119(538):F374-F403.

[28] Amiti M. (1993), *op. cit.*

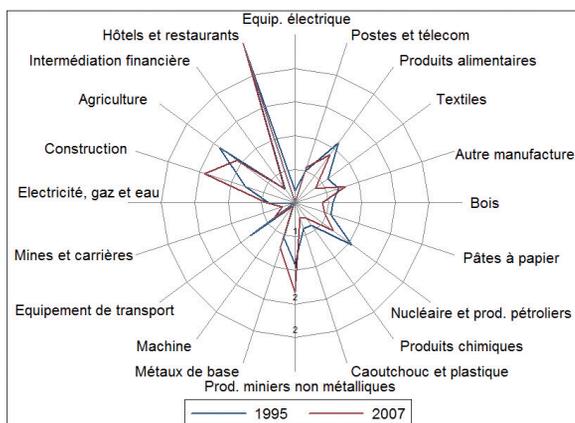
[29] Pour les résultats des autres pays, voir le Document de travail n° 2012-04 du Centre d'analyse stratégique.

L'Espagne, comme le Portugal, ont abandonné plusieurs secteurs industriels pour se spécialiser dans certaines industries, notamment les produits minéraux non métalliques, l'industrie hôtelière, la restauration et principalement le secteur de la construction. Le ralentissement de la spécialisation dans certains secteurs tient au fait que l'Espagne s'en est progressivement désengagée pour se tourner vers le secteur de la construction entre 1995 et 2007. Le développement du secteur de l'immobilier et de la construction a sûrement induit celui de l'électricité, du gaz et de l'eau (graphique 15).

Graphique 14
Spécialisation de la France dans 20 secteurs en 1995 et en 2007



Graphique 15
Spécialisation de l'Espagne dans 20 secteurs en 1995 et en 2007



Sources : EU KLEMS et calculs de l'auteur.

CONCLUSION De cette analyse, il ressort que les gains qu'apporte l'Union ne vont pas mécaniquement avec la convergence réelle des pays membres. La convergence nominale requise par le traité de Maastricht a plutôt produit une divergence réelle *via* son effet sur le crédit. Se pose alors la question de la politique monétaire adéquate pour l'UEM. Le risque de divergence nécessite de la part des autorités monétaires la possibilité de différencier les situations notamment en pilotant mieux l'octroi du crédit dans certains pays. Cela pourrait passer par une politique macro-prudentielle différenciée.

Par ailleurs, l'intégration économique a induit un phénomène d'agglomération des activités économiques dont les principaux perdants sont les pays de la périphérie. Les fonds structurels n'ont pas su contrecarrer ce processus. La prochaine négociation du budget européen sera peut-être l'occasion de revoir le rôle de ces fonds dont les montants se révèlent insuffisants pour un objectif d'homogénéisation. De plus, des critères explicites pour atteindre cet objectif pourraient être introduits dans les processus d'allocation. Les fonds structurels deviendraient ainsi un instrument dédié au rattrapage des niveaux de productivité des pays du cœur par ceux de la périphérie.

► **Mots clés** : convergence nominale, divergence réelle, zone monétaire optimale, polarisation des activités.



Mouhamadou Sy,
département Économie Finances^[30]



[30] L'auteur tient à remercier Thomas Brand, Rémi Lallement, Céline Mareuge et Jean-Paul Nicolai pour leurs excellentes remarques sur les versions successives de cette note.

AUTRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

N° 285 ■ **La croissance chez les grands émergents : convergences et tensions** (septembre 2012)

N° 287 ■ **Une analyse des stratégies de désendettement public** (septembre 2012)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : www.strategie.gouv.fr
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 286 - septembre 2012 est une publication du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication : Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction : Hervé Monange, directeur général adjoint

Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges

Impression : Centre d'analyse stratégique

Dépôt légal : septembre 2012

N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :

Jean-Michel Roullé, responsable de la communication

01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr