

Royaume-Uni

Entrer dans l'histoire

Le 7 juin 2001, Tony Blair remporte une « victoire historique ». Il obtient une majorité de 167 sièges à la Chambre des communes, à peine inférieure à celle de 1997 (179 sièges). La Dame de fer, elle-même, n'a pas atteint de tels résultats : sa majorité était en 1983 de 144 sièges, et en 1987 de 102. En outre, pour la première fois, un premier ministre travailliste gagne un deuxième mandat. Enfin, Tony Blair est le plus jeune chef de gouvernement britannique depuis... 1812. Ce triomphe ne souffre que d'un seul point noir, la montée de l'abstention : 41 %, contre 29 % en 1997 et 23 % en 1992.

Tony Blair se retrouve maître quasi absolu du jeu politique britannique. Le Parti conservateur, de son côté, ne gagne qu'un siège par rapport au scrutin de 1997 et se trouve aujourd'hui dans l'impasse : il n'est plus une force britannique mais anglaise (tous ses députés sont élus en Angleterre), et son discours nationaliste et anti-européen a laissé le centre de l'échiquier aux travaillistes. Quant aux libéraux démocrates, leur succès est réel (18,8 % des votes, 52 sièges), mais quel est leur avenir ? Soit ils restent liés aux travaillistes, dans l'espoir improbable d'un changement du mode de scrutin (représentation proportionnelle, au lieu du scrutin uninominal majoritaire à un tour), qui assurerait une prise en compte équitable de leur poids électoral ; soit ils tentent de remplacer les conservateurs comme parti d'alternance. Mais cette dernière option est-elle réaliste ?

Les trois défis de Tony Blair. Désormais, le grand défi pour Tony Blair est d'« entrer dans l'histoire », de s'affirmer comme un premier ministre qui laisse une trace, tels Churchill portant l'Angleterre à bout de bras de 1940 à 1945 ou Margaret Thatcher brisant, dans les années 1980, la spirale du déclin britannique. Tony Blair s'est donné trois buts : réformer les institutions britanniques ; moderniser les services publics ; placer le Royaume-Uni au cœur de l'Europe.

En ce qui concerne les institutions, Tony Blair, durant son premier mandat, a incontestablement avancé : dévolution de pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles ; rétablissement d'un statut libre pour Londres ; aménagement de la chambre des Lords ; enfin, dans un domaine différent, indépendance de la Banque d'Angleterre. Mais toutes ces transformations apparaissent équivoques ou inachevées. À Londres et au Pays de Galles, Blair tente – en vain – d'imposer ses partisans. Le 4 mai 2000, Ken Livingstone, qui, du fait de Tony Blair, n'a pas obtenu l'investiture du Parti travailliste, a été élu maire de Londres, battant Frank Dobson, candidat officiel travailliste (voir *RAMSES 2001*, p. 298-299). En Écosse, le Parti conservateur n'ayant plus un seul siège, il s'agit pour les travaillistes de bloquer la poussée de l'indépendantisme écossais. Quant à l'Angleterre (49,5 millions d'habitants, sur un total de 59,2 pour l'ensemble du Royaume-Uni), elle est l'oubliée de toutes ces adaptations. La décentralisation engagée par Tony Blair ne serait-elle qu'un autoritarisme masqué ?

Les services publics constituent l'une des grandes insuffisances du Royaume-Uni : chemins de fer vétustes, réseau routier archaïque, hôpitaux vieillots et bondés... Or Tony Blair a un Trésor public bien rempli. Toujours pragmatique, il est prêt à mobiliser des capitaux privés pour rénover le secteur public. Mais, au-delà de la disponibilité de fonds plutôt abondants, ce qu'envisage de faire le Premier ministre reste brouillé. L'enjeu le plus sensible est l'avenir du Service national de santé (*National Health Service*). Ce système, né dans l'élan de fraternité de la guerre, garantit l'accès gratuit aux soins de tous les Britanniques. Mais il s'est profondément dégradé, produisant une médecine à deux vitesses : d'un côté, pour la majorité, des files d'attente interminables pour le traitement des maladies graves ; de l'autre, des moyens sophistiqués réservés aux riches. Le NHS fait partie de ces structures intouchables auxquelles même Margaret Thatcher n'a pas osé s'attaquer. Pour le moment, Tony Blair va injecter

Dates-clefs

- 1997 : Victoire aux élections du Parti travailliste, qui obtient une majorité de 179 élus à la Chambre des communes. Tony Blair devient premier ministre.
- *Septembre 1997* : Référendums positifs en Écosse et au Pays de Galles pour la création d'une institution parlementaire locale dans chacune des deux régions.
- 1998 : Le « Scotland Act » (www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980046.htm) et le « Government of Wales Act » (www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm) mettent en place dans chaque province l'Assemblée prévue.
- 10 avril 1998 : Accord de paix historique sur l'Irlande du Nord (www.uhb.fr/Langues/Ceil/agree98.htm).
- 4 décembre 1998 : Tony Blair s'engage en faveur d'une politique de défense européenne, lancée par le Sommet franco-britannique de Saint-Malo.
- 6 mai 1999 : Élections des premières assemblées écossaises et galloises.
- 1^{er} juillet 1999 : « Jour de la décentralisation » : Le Parlement écossais reçoit les pleins pouvoirs en présence de la Reine.
- 1^{er} décembre 1999 : Premier gouvernement autonome et multiconfessionnel en Irlande du Nord.
- 11 février 2000 : Suspension, par Londres, des institutions autonomes de l'Irlande du Nord, en raison du non-désarmement de l'IRA.
- 4 mai 2000 : Ken Livingstone est élu maire de Londres, contre le candidat officiel de Blair.
- 18 juillet 2000 : Annonce par le gouvernement Blair de son programme de modernisation des services publics et des infrastructures.
- 27 mars 2001 : Une première mondiale, la privatisation partielle du système de contrôle aérien britannique.
- 7 juin 2001 : « Victoire historique » de Tony Blair, réélu avec une majorité de 167 sièges à la Chambre des communes.

des crédits. Mais son ambition est plus grande : rendre le NHS performant. Comment ? Par une privatisation partielle ? Par l'introduction de méthodes modernes d'administration ? Ces questions restent pour le moment pendantes.

Enfin, Tony Blair rêve de faire du Royaume-Uni l'une des puissances directrices de l'Union européenne. Il sait que, pour atteindre ce but, il doit prouver que son pays est un membre à part entière de l'équipe européenne. D'où l'ouverture britannique sur la défense européenne, qui fut l'occasion d'un rapprochement spectaculaire avec la France (déclaration de Saint-Malo du 4 décembre 1998). Mais le test décisif demeure l'abandon de la livre sterling et l'adoption de l'euro. Plus des deux tiers des Britanniques rejettent cette option. Tony Blair s'est engagé à organiser un référendum sur cette question. Ce sera le grand rendez-vous du Premier ministre avec son peuple. Le fossé est considérable. Seule une minorité de Britanniques – schématiquement, une partie de ceux qui sont engagés dans la concurrence internationale – paraît ralliée à la perspective européenne. La majorité, dans toutes les couches sociales, traîne les pieds pour des raisons d'ordre culturel : attachement à l'insularité, méfiance à l'égard du continent, etc. Parallèlement, pourtant, le Royaume-Uni s'europanise, mais comme malgré lui. Le tunnel sous la Manche, tant redouté, est une belle réussite, qu'utilisent massivement les Britanniques. Le droit européen pénètre peu à peu toutes les institutions. Les rapprochements entre entreprises britanniques et continentales se multiplient. Pour Tony Blair, il est temps que ses compatriotes prennent conscience de ces réalités. Lui, avec son charisme, saura les persuader.

Vrai ou faux travailliste ? Tony Blair est-il un authentique travailliste ou n'est-il qu'un thatchérien tempéré d'un peu de compassion ? Son succès auprès des travaillistes a été porté par leur désir, leur besoin de retrouver le pouvoir, après 18 ans d'exil ! Aujourd'hui, les travaillistes, s'ils ne commettent pas d'erreur, peuvent espérer conserver ce pouvoir pendant longtemps. Une situation aussi confortable ne saurait manquer d'exciter les rivalités refoulées. Le vieux travaillisme, celui des syndicats – *trade unions* – a été brisé par Margaret Thatcher et, surtout, par la disparition de ses points d'appui (mines de charbon et industries classiques). Mais le « blairisme » entretient des frustrations larvées dans la gauche travailliste, qui se reconnaît mal dans cet appareil à séduire les électeurs des classes moyennes. À ce propos, le Parti libéral démocrate se pose comme l'incarnation de la gauche authentique, se battant « *pour les gens que Tony Blair ne veut pas voir : les pauvres, les personnes âgées et les handicapés* » (Charles Kennedy, chef du Parti libéral).

Tony Blair est un politicien de son temps. Il veut être aimé, il aime être aimé. De ce point de vue, son premier mandat est une réussite. La prospérité économique a été au rendez-vous. Les rares moments de tension avec la population britannique (accidents de trains, démission à deux reprises du conseiller préféré, Peter Mandelson, épidémie de fièvre aphteuse...) n'ont finalement pas affecté sa popularité. Le deuxième mandat ne devrait pas être aussi facile. Un grand politique se fait par le face-à-face avec l'incertitude : Churchill en 1940, Thatcher lors de la guerre des Falklands en 1982.

La victoire de Tony Blair confirme qu'il est le chef quasi absolu de son parti. Mais, à côté de lui, un homme attend sa juste part du pouvoir : Gordon Brown, le chancelier de l'Échiquier, qui a remarquablement veillé à la bonne santé des finances britanniques. Tony Blair est pressé de faire entrer le Royaume-Uni dans la zone euro. Une lutte sourde semble s'être ouverte entre les deux hommes. Gordon Brown, tout en se montrant vaguement pro-européen, considère que son pays n'est pas mûr pour un tel saut. Il souligne, en particulier, la surévaluation de la livre sterling, de l'ordre de 10 à 15 %, par rapport à la monnaie européenne. Le chancelier de l'Échiquier dispose pour l'heure de deux atouts : l'euro-scepticisme de la majorité des Britanniques, et l'inertie – également eurosceptique – du Trésor britannique. Pour l'emporter, Tony Blair a un long chemin à parcourir.

P. M. D.

Sites Internet

- *Dossier sur le Royaume-Uni*

www.strategic-road.com/pays/europe/royuni01.htm

- *Partis politiques*

Parti travailliste : www.labour.org.uk

Parti conservateur : www.conservatives.com

Parti libéral démocrate : www.libdems.org.uk

- *Institutions britanniques*

Site du Premier ministre : www.number-10.gov.uk

Site du Parlement britannique : www.parliament.uk/hophome.htm

Site du Trésor : www.hm-treasury.gov.uk

- *Réformes*

Sur la dévolution :

www.guardian.co.uk/Devolution/0,2759,181888,00.html

Sur le processus de paix en Irlande du Nord : dossier, liens et portail vers tous les sites www.uhb.fr/Langues/Cei/idn.htm

Sur l'avenir du Service national de santé : www.nhs.uk

Russie

De la reprise aux réformes ?

Plus de 10 ans après la chute du mur, la Russie est encore aux prises avec la transition vers la démocratie de marché. Après la grave crise de 1998, le rouble s'est fortement déprécié en termes réels, permettant aux entreprises russes d'être particulièrement compétitives ; par ailleurs, la hausse des prix du pétrole a permis de dégager d'importantes ressources, la demande intérieure a sensiblement progressé, et l'économie s'est rapidement redressée, renouant, pour la première fois depuis le début de la transition, avec une croissance forte (7,7 % en moyenne sur l'année 2000, après 3,5 % en 1999). En outre, la progression des recettes fiscales a contribué à la résorption des déficits budgétaires fédéraux et à l'apparition d'un excédent, tant au niveau fédéral que consolidé sur l'ensemble du pays. La balance des paiements courants, grâce aux exportations de pétrole et de gaz, a connu un excédent record, d'autant plus bienvenu qu'il permettait de compenser les sorties de capitaux (et les moindres entrées) et de stabiliser la valeur externe de la monnaie. La fin de 1999 et l'année 2000 sont donc apparues comme celles d'un redressement particulièrement encourageant. Le pays semble aspirer à une certaine normalisation, et les négociations sont en cours pour son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Cependant, cette embellie conjoncturelle semble marquer le pas depuis la fin de l'année 2000. L'inflation, à peu près maîtrisée, reste élevée, ce qui a conduit à une appréciation réelle du rouble qui, peu à peu, pénalise les entreprises. La Russie présente des syndromes de type « maladie hollandaise » (*Dutch disease*), c'est-à-dire qu'elle subit l'impact de l'exploitation de ressources naturelles sur l'ensemble des coûts dans l'économie. L'OCDE s'attend toutefois à une croissance de l'ordre de 3 % en moyenne en 2001.

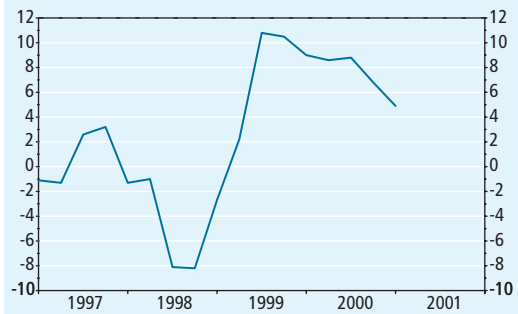
Surtout, l'environnement d'ensemble du pays n'est pas encore stabilisé : la guerre en Tchétchénie, la fragilité institutionnelle, l'absence de transparence juridique et la lourdeur de la bureaucratie sont autant de freins à la croissance, dont on voit les effets en constatant le peu d'empressement des investisseurs étrangers depuis plusieurs années. Les entrées de capitaux au titre de l'investissement direct restent faibles, surtout en comparaison avec d'autres pays d'Europe centrale (la Pologne attire entre 300 et 500 millions de dollars par mois, la Russie entre 200 et 300 millions par trimestre). Les conditions de vie ont beaucoup souffert dans les années 1990 : le revenu par habitant de la Russie est inférieur à celui du Portugal ; les conditions de santé se sont lourdement détériorées, amenant une croissance forte du taux de mortalité et une baisse de l'espérance de vie à la naissance. Le pays est menacé par une contraction démographique.

Certaines initiatives témoignent cependant d'un réel désir de changement ; c'est le cas de la réforme fiscale, votée en 2000, mise en œuvre au 1^{er} janvier 2001, et dont l'objectif était de moins pénaliser l'effort et de moins inciter à l'éva-

Graphique 1

Taux de croissance réel du PIB

Données trimestrielles, taux de croissance sur un an, %



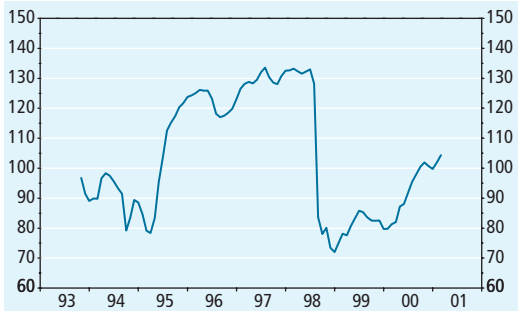
Source : FERL.

Graphique 2

Taux de change effectif réel

Sur la base de l'inflation des prix à la consommation

Valeurs mensuelles, indice 100 en 1995

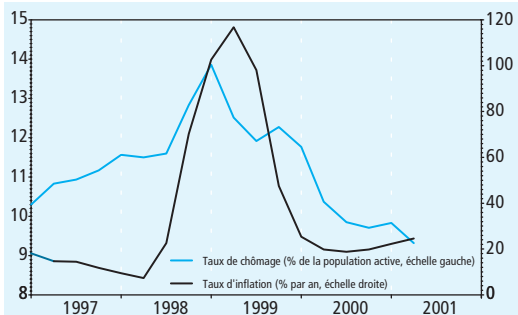


Sources : FMI, Statistiques financières internationales.

Graphique 3

Chômage et inflation

Données mensuelles, inflation sur l'année écoulée



Source : FERL.

Chronologie : La Russie de Vladimir Poutine

- 7 août 1999 : Déclenchement de nouveaux combats en Tchétchénie.
- 9 août 1999 : Nomination de Vladimir Poutine au poste de premier ministre par le président Eltsine.
- 1^{er} octobre 1999 : Début de l'intervention fédérale en Tchétchénie.
- 31 décembre 1999 : Démission de Boris Eltsine de la présidence. Vladimir Poutine en assure l'intérim.
- 26 mars 2000 : Élection de Vladimir Poutine à la présidence de la Fédération de Russie.
- 14 avril 2000 : Ratification par la Douma de l'accord de désarmement russo-américain START II.
- 8 juin 2000 : Le président Poutine place la Tchétchénie sous administration présidentielle directe.
- 4-5 juillet 2000 : Signature de la Déclaration de Douchanbe sur la sécurité et la stabilité en Asie centrale par les membres du Groupe de Shanghai (Chine, Kazakhstan, Kirghizstan, Russie, Tadjikistan).
- 19-20 juillet 2000 : Adoption d'une déclaration commune par la Russie et la Corée du Nord concernant la défense antimissile.
- 26 juillet 2000 : Adoption d'une réforme régionale qui superpose aux 89 « sujets de la Fédération » (Républiques, régions, villes) 7 super-régions dirigées par un représentant du Kremlin ; adoption d'une réforme fiscale qui met en place un taux unique d'imposition sur le revenu fixé à 13 %.
- 12 août 2000 : Décès de 118 hommes dans le naufrage du sous-marin nucléaire *Koursk*.
- 2-5 octobre 2000 : Signature d'une déclaration et d'un accord de partenariat stratégique entre la Russie et l'Inde.
- 11 octobre 2000 : Création d'une force d'intervention rapide entre la Russie, l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan.
- 4 décembre 2000 : Le président Poutine propose que l'ancien hymne soviétique devienne l'hymne russe.

sion fiscale. La crise de 1998 avait en effet mis en évidence, une nouvelle fois, le problème de la collecte fiscale en Russie. Cette réforme a conduit à une importante simplification de la structure fiscale et a remplacé un impôt sur le revenu très progressif et dissuasif par une sorte de *flat tax* à un taux uniforme de 13 %.

À moyen terme, la croissance ne pourra être durable que si le climat d'investissement s'améliore. Cela passe notamment par une consolidation de la stabilisation macroéconomique (budget, inflation) et, surtout, par une normalisation institutionnelle de réseaux de pouvoir qui manquent de transparence, parasitent le système et contribuent à éloigner les investisseurs étrangers. Sur ce point, comme sur celui de l'évolution politique et démocratique, la Russie de Poutine doit encore faire ses preuves.

P. J.

Sites Internet

- *Sites officiels*
Conseil de la Fédération et la Présidence de la Fédération : www.gov.ru
Douma : www.duma.ru
Ministère des Affaires étrangères : www.diplomat.ru/english/index.html
Ministère de l'Économie : www.economy.gov.ru
Principaux sites officiels : www.agora.stm.it/politic/russia3.htm
- *Sites consacrés à la Russie*
Center for Russian and East European Studies (université de Pittsburgh) : www.ucis.pitt.edu/reesweb/Politics/pol-russ.html
Gonzaga University : law.gonzaga.edu/library/russia.htm
NUPU, Center for Russian Studies (Norvège) : www.nupu.no/cgi-win/Rusland/krono.exe/LISTALLEDATO
Russia on the net : www.ru
Strategic Road : www.strategic-road.com/pays/europe/russie01.htm
- *Médias*
Agence d'information russe : www.ria-novosti.com/ria_main.html
Informations online : www.interfax.ru
Principaux médias russes : www.agora.stm.it/politic/russia5.htm
- *Conflit en Tchétchénie*
Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity (INCORE) : www.incore.ulst.ac.uk/cds/countries/chechnya.html
Chechen Republic Online : www.amina.com/

Sécurité

Défenses antimissiles et réglementation des armements

Depuis l'élection du président George W. Bush, la question du déploiement d'un système de défense antimissile (*Missile Defense System* ou MDS) se pose avec acuité et donne lieu à des débats animés. Certes, les risques découlant de la prolifération des missiles balistiques ont été perçus dès les années 1980, et l'on a tenté de les conjurer en instituant un contrôle des transferts de technologies (*Missile Technology Control Regime* ou MTCR). Ces mesures n'eurent qu'un effet limité, et, 10 ans plus tard (juillet 1998), une commission d'experts bipartisans, mandatée par le Congrès et présidée par Donald Rumsfeld, aujourd'hui secrétaire à la Défense, a abouti à la conclusion qu'une menace balistique en provenance de la Corée du Nord, de l'Iran et de l'Irak était possible d'ici 2015, et que les États-Unis ne disposeraient que d'un délai d'alerte restreint avant l'essai et le déploiement de ces missiles. Un mois après la publication de ce rapport (août 1998), la Corée du Nord lança une fusée *Taepo Dong* à 3 étages, qui survola le Japon et s'écrasa dans le Pacifique sans avoir atteint son objectif.

Cet événement frappa les esprits, car il semblait confirmer le bien-fondé des conclusions des experts, et l'on en déduisit peut-être hâtivement que la Corée était engagée dans un programme de construction de fusées qui pouvaient menacer à terme les États-Unis. Bien qu'il eût préféré négocier des accords tendant à une réduction des armements offensifs, le président Clinton ne put faire abstraction du crédit dont jouit la défense antimissile dans la population américaine, et il approuva en juillet 1999 une loi qui prévoyait l'édification d'un tel système pour protéger le territoire national (*National Missile Defense* ou NMD). Ultérieurement, des dispositions furent prises pour l'installation de deux sites d'intercepteurs terrestres prenant appui sur un réseau dense de radars et de senseurs infrarouges basés dans l'espace ; en outre, des ouvertures furent faites à la Russie pour réviser le traité ABM (*Anti-Ballistic Missiles*) et définir un nouveau cadre juridique autorisant la protection des États signataires contre des frappes balistiques limitées. Toutefois, les essais d'interception de missiles assaillants (2 octobre 1999, 18 janvier et 7 juillet 2000) ne furent pas concluants, puisque deux d'entre eux furent des échecs. Aussi le président Clinton estima-t-il que le programme n'était pas mûr d'un point de vue technologique, et il annonça sa suspension le 1^{er} septembre 2000.

S'affranchir du traité ABM. La nouvelle Administration républicaine a fait du déploiement d'un système de NMD une priorité et nourrit en la matière un dessein plus ambitieux que celui de l'équipe Clinton. En effet, il ne s'agit plus seulement de protéger le territoire national contre des attaques émanant des « États voyous », mais d'étendre cette protection aux alliés et aux forces engagées sur des théâtres extérieurs pour gérer des crises et maintenir ou rétablir la

paix. À cet égard, la défense antimissile a vocation à devenir globale et inclut aussi bien la défense du territoire national (NMD), que l'interception de missiles de courte et moyenne portée dans des zones à risques (*Theater Missile Defense* ou TMD). Or la réalisation d'un tel projet va à l'encontre du traité ABM, qui limite d'une manière stricte les systèmes de défense antimissile et interdit le principe de la protection du territoire des signataires (article 1^{er}). En outre, il prohibe l'expérimentation de dispositifs antimissiles basés en mer, dans l'air, dans l'espace extra-atmosphérique et sur des plates-formes terrestres mobiles (article 5). Enfin, il interdit le transfert à d'autres États et la mise en place hors du territoire national de « systèmes antimissiles balistiques ou d'éléments de tels systèmes faisant l'objet de mesures de limitation en vertu du présent traité » (article 9).

On conçoit donc que les dirigeants américains veuillent s'affranchir des obligations du traité ABM et plaident vigoureusement pour sa révision. À leurs yeux, la limitation des systèmes de défense antimissile se justifiait à l'époque de la guerre froide, dans la mesure où elle tendait à consacrer « l'équilibre de la terreur » et contribuait à stabiliser les rapports de dissuasion réciproque entre les deux protagonistes nucléaires. Mais ces temps sont révolus, et la Russie ne constitue plus une menace pour les États-Unis ; en revanche, de nouveaux risques ont surgi du fait de la prolifération des armes de destruction massive et de leur utilisation éventuelle par des groupes terroristes prenant appui sur des micro-États aux régimes dictatoriaux ou corrompus. Pour parer ces menaces, la dissuasion et la maîtrise des armements telles qu'elles ont été pratiquées dans le passé seraient à elles seules inopérantes et devraient être complétées par des capacités défensives qui n'ont pas besoin d'être d'une efficacité à toute épreuve pour produire les effets escomptés.

En effet, il ne s'agirait plus, comme l'avait suggéré le président Reagan à l'époque où il lançait l'« Initiative de défense stratégique » (IDS), de frapper de caducité les armes nucléaires et de dépasser le système de la dissuasion par « destruction mutuelle assurée », mais seulement de neutraliser les attaques limitées des nouveaux perturbateurs qui useraient de missiles acquis frauduleusement pour intimider les « puissances responsables ». À cet égard, le projet américain de défense antimissile ne devrait pas être un sujet d'inquiétude pour la Russie, qui détenait en 2000 plus de 6 000 charges nucléaires, et qui conserverait en toute hypothèse une capacité nucléaire lui permettant d'exercer des représailles dévastatrices contre n'importe quel agresseur. Bien plus, Moscou aurait intérêt à coopérer avec les États-Unis pour se protéger contre les nouvelles menaces auxquelles elle est elle-même exposée sur son flanc sud et à faire preuve d'une plus grande ouverture en ce qui concerne la révision du traité ABM.

Vers la militarisation de l'espace. Or, si la nouvelle Administration considère ce traité comme une « relique » de la guerre froide et un obstacle à l'instauration d'une politique de sécurité mieux adaptée aux exigences d'un monde multipolaire, la Russie, la Chine, la France et de nombreux autres États y voient le garant, sinon le pivot, de la « stabilité stratégique » et redoutent que son abandon ne compro-

mette les acquis de la maîtrise des armements et du désarmement. Ainsi, le président Poutine a laissé entendre que, si Washington se retirait unilatéralement du traité ABM, Moscou s'affranchirait à son tour des obligations découlant des traités de désarmement auxquels elle est partie. Pékin, dont les capacités de dissuasion face aux États-Unis sont limitées et pourraient se situer en-deçà du seuil de crédibilité, a pris d'ores et déjà des dispositions pour relever le défi américain, et la modernisation de son arsenal nucléaire ne serait pas sans conséquences sur les équilibres militaires en Asie. Paris est également attaché à la préservation du traité ABM et ne néglige aucun effort pour faire valoir ses vues sur « le risque d'une relance de la course aux armements ». Enfin, il y a tout lieu de craindre que la dynamique de la défense antimissile ne débouche sur une militarisation de l'espace, qui ne pourrait qu'accroître les instabilités dans les relations entre les puissances nucléaires.

Au sein de l'Administration Bush, de nombreuses voix s'élèvent pour accorder une plus grande place à l'espace extra-atmosphérique dans la mise en œuvre de la politique de sécurité américaine, et l'actuel secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, a présidé jusqu'en décembre 2000 une commission qui se vouait à l'étude de ces questions (*Commission to assess United States national security space management and organization*). Cette réflexion se poursuit, et un exercice de simulation a été effectué au début de l'année (*Schriever 2001*) sur une base de l'armée de l'air dans le Colorado pour tester la réactivité globale d'une architecture de défense d'une grande complexité à l'échelle mondiale. Il serait prématuré d'y voir la préfiguration d'une « guerre spatiale » ; mais il est clair que le projet américain de défense antimissile implique l'utilisation militaire de l'espace, et envisage d'y déployer des armes à laser pour l'interception de missiles offensifs et des senseurs pour l'identification des cibles et la détermination de leurs trajectoires.

C'est contre ce projet que la Chine a proposé, en février 2001, l'ouverture de négociations pour prévenir la course aux armements dans l'espace ; mais elle s'est heurtée à une fin de non-recevoir de la part des États-Unis : leur représentant à la Conférence du désarmement de Genève, l'ambassadeur Robert Grey, a nié l'existence d'une course aux armements dans l'espace et estimé que le traité de 1967 suffisait pour la contenir ; il n'y aurait donc pas lieu de prendre de nouvelles mesures « pour renforcer la paix et la sécurité internationales dans l'espace ». En revanche, Washington a accepté la création de deux comités spéciaux pour examiner les questions relatives à l'espace et au désarmement nucléaire, mais n'est pas prête à aller plus loin. À ses yeux, la priorité doit être accordée à la négociation d'un traité sur l'arrêt de la production des matières fissiles à des fins militaires.

Si les positions des principaux États concernés paraissent irréconciliables au début de l'année 2001, la situation s'est sensiblement modifiée depuis que le président Bush a précisé ses vues dans son discours du 1^{er} mai devant la *National Defense University*. Tout en proclamant la nécessité d'une nouvelle stratégie fondée sur la non-prolifération, la contre-prolifération et l'édification d'une défense antimissile, il affirmait que cette mutation ne se ferait pas sans une

consultation étroite avec les alliés. En outre, il n'excluait pas que les préventions de la Russie à l'encontre de la défense antimissile disparaissent et qu'il soit possible de coopérer avec elle pour établir une défense commune. Enfin, il laissait entendre que le « *nouveau cadre* » de la sécurité internationale devrait permettre une réduction des armes nucléaires à des niveaux très inférieurs à ceux de la guerre froide. Depuis lors, les consultations interalliées ont permis de dissiper les craintes suscitées par l'éventualité d'un retrait unilatéral du traité ABM, et des pourparlers russo-américains ont été engagés en vue de trouver une formule permettant de concilier le développement d'une défense antimissile avec la préservation des équilibres stratégiques.

Ouvrir un nouveau dialogue avec la Russie. Ainsi le ministre russe de la Défense, Sergueï Ivanov, a proposé, lors de la session de printemps du Conseil conjoint permanent OTAN-Russie, le développement d'un système de défense antimissile en commun avec les pays membres de l'OTAN. Cette proposition s'inscrivait dans le prolongement de celle faite le 20 février 2001 au secrétaire général de l'OTAN. Le but poursuivi était de « *garantir la stabilité régionale et stratégique de l'Europe en mettant l'accent sur la création d'un système paneuropéen de défense contre des missiles balistiques non stratégiques.* » La démarche était prudente et comportait trois étapes : dans un premier temps, on évaluerait la menace ; on examinerait ensuite les moyens de la parer, en privilégiant des « *mesures politiques et pacifiques* » ; et ce n'est que si celles-ci s'avéraient insuffisantes que l'on mettrait en place des « *éléments d'un système de défense proprement dit* ».

En l'occurrence, il ne s'agissait pas de couvrir l'ensemble du territoire européen mais seulement de protéger des zones à risques ou de défendre des points sensibles ; les intercepteurs seraient mobiles et bénéficieraient de l'évaluation de données satellitaires recueillies par un centre auquel participeraient les Européens, les Russes et les Américains ; enfin, la réalisation d'un tel projet était compatible avec le traité ABM puisqu'il ne visait que l'interception de missiles de théâtre. Toutefois, cette proposition n'a pas été agréée par la partie américaine qui veut une défense antimissile globale, tandis que la Russie maintient ses réserves et doute que la stabilité puisse être garantie, si l'on met en question le système de sécurité laborieusement édifié pendant la guerre froide et qui repose sur un réseau serré d'accords bilatéraux de maîtrise des armements, dont le traité ABM.

En définitive, le projet américain de défense antimissile ne peut produire les effets escomptés sur le comportement des « États voyous » et réduire la vulnérabilité aux agressions nucléaires, chimiques et biologiques, que s'il participe d'une stratégie différenciée où la dissuasion nucléaire, la diplomatie préventive, la maîtrise des armements et la non-prolifération auraient toutes un rôle à jouer. Les pays européens et notamment la France sont conscients des risques liés à la prolifération balistique dans les régions les plus sensibles du monde, et ils n'excluent pas la possibilité de rechercher des réponses militaires aux défis auxquels ils pourraient être exposés. Toutefois, ils privilégient le renforcement des instruments de lutte contre la prolifération ; en octobre 2000, ils

Glossaire

ABM (Anti-Ballistic Missile) : traité américano-soviétique sur la limitation des systèmes de missiles antibalistiques, signé à Moscou le 26 mai 1972 et amendé le 3 juillet 1974.

Conférence du désarmement : enceinte de négociation multilatérale sur le désarmement, créée en 1978, basée à Genève et composée de 66 pays.

Conseil conjoint permanent OTAN-Russie : cadre de consultation et de coopération en matière politique et de sécurité, créé par l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre la Fédération de Russie et l'OTAN, signé le 27 mai 1997 à Paris.

MTCR (*Missile Technology Control Regime* ; RCTM, Régime de contrôle de la technologie des missiles) : régime de contrôle informel d'exportations de technologies sensibles visant à limiter la prolifération des missiles susceptibles de lancer des charges nucléaires, chimiques ou biologiques. Établi en 1987 et révisé en 1993 par les pays du G7 ; 32 pays y participaient en juillet 2001.

TICE (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ; CTBT, *Comprehensive Test-Ban Treaty*) : signé par 71 États le 24 septembre 1996, notamment par les 5 puissances nucléaires déclarées, il interdit toute explosion nucléaire quelle que soit sa nature, ainsi que tout encouragement ou participation à la préparation d'un essai nucléaire à des fins militaires ou autres. En juillet 2001, il comptait 161 signataires.

ont contribué à l'adoption à Helsinki d'un code de conduite dont l'application devrait permettre une plus grande efficacité du régime de contrôle des technologies de missiles (MTCR). Leur action s'est poursuivie en 2001 en vue d'obtenir l'adhésion la plus large possible à ce code de conduite, et le Conseil européen de Göteborg a adopté le 16 juin 2001 une « *Déclaration sur la prévention de la prolifération des missiles balistiques* », qui met l'accent sur le renforcement des régimes multilatéraux de désarmement et de non-prolifération et sur celui des contrôles à l'exportation des matériels sensibles. En outre, des initiatives seraient prises en « pleine transparence » avec les principaux partenaires de l'Union européenne en vue de promouvoir l'universalité du code de conduite adopté dans le cadre du MTCR.

Il reste à se demander si les États-Unis sont résolus à s'engager dans la voie d'une sécurité coopérative fondée sur des accords de maîtrise des armements, ou s'ils se borneront à prendre des mesures unilatérales commandées par le souci d'adapter leur appareil militaire au nouvel environnement stratégique et à réduire les risques liés à la dissémination d'armes et de matières nucléaires dans les États successeurs de l'Union soviétique. Il semble que la nouvelle Administration ne manifeste qu'un intérêt médiocre pour une approche multilatérale du désarmement, et qu'elle penche plutôt pour des mesures unilatérales réversibles préservant sa liberté d'action pour faire face à toute éventualité. D'ores et déjà, les dirigeants américains ont indiqué qu'ils

ne soumettraient pas le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) au Sénat en vue de sa ratification, et ils se montrent extrêmement réservés à l'égard du protocole sur la vérification, destiné à renforcer l'efficacité de la convention sur l'interdiction des armes biologiques de 1972.

En revanche, le dialogue avec la Russie en vue d'une « réassurance mutuelle » (*Mutual Assurance Talks*) se poursuivra, et les États-Unis réduiront leur arsenal stratégique au niveau que le président russe a fixé dans son appel au président américain, le 16 novembre 2000 – les plafonds finaux oscillant entre 1 000 et 1 500 charges nucléaires. On ne sait si cette concession sera suffisante pour surmonter les obstacles qui se dressent sur la voie d'une entente russo-américaine en vue de l'édification d'un nouveau système de sécurité internationale. En tout cas, la vision du monde des experts proches de l'Administration Bush ne laisse pas bien augurer de l'avenir de la maîtrise des armements, et les débats qu'elle suscite sont trop confus pour que l'on puisse en tirer des leçons sur les orientations prévisibles de la diplomatie américaine au cours des prochaines années.

J. K.

Pour en savoir plus

Anthony, Ian et Adam Daniel Rotfeld (dir.) (2001), « A future arms control agenda », *Proceedings of Nobel Symposium* 118, 1999, SIPRI, Oxford University Press.

Lellouche, Pierre, Guy-Michel Chauveau et Aloïse Warhouver (2000), « La France et les bombes, le défi de la prolifération des armes de destruction massive », *Rapport d'information* n° 2788, Assemblée nationale, Paris.

Lodal, Jan (2001), *The Price of Dominance. The new weapons of mass destruction and their challenge to American leadership*, Council on Foreign Relations Press, New York.

Mutz, Reinhard, Bruno Schoch et Ulrich Ratsch (dir.) (2001), *Friedensgutachten 2001*, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, université de Hamburg, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Francfort-sur-le-Main), Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (Heidelberg), en collaboration avec l'International Center for Conversion (Bonn) et l'Institut für Entwicklung und Frieden de l'Université de Duisbourg, LIT Verlag, Münster, Hamburg et Londres.

National Foreign Intelligence Board (2000), *Global Trends 2015. A dialogue about the future with nongovernment experts*, Washington.

Quilès, Paul (2001), « Défense antimissile : de la mythologie aux réalités », *Les Documents d'information*, Assemblée nationale, Commission de la défense, n° 2961, mars.

Villepin, Xavier de (2000), « Les enjeux de la défense nationale antimissile aux États-Unis », *Les Rapports du Sénat*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 417, juin.

The Washington Quarterly (2000), dossier sur le système de défense antimissile américain : « U.S. National Missile Defense: when and how? », « International Perspectives on National Missiles Defense », vol. 23, n° 3, été.

Voir aussi les articles « Défense antimissile » et « Espace ».

Télécoms

Le tournant de 2001 après le krach de 2000

La période 2000-2001 marque un tournant dans l'histoire des télécoms. L'industrie entre alors dans une période nouvelle, caractérisée par l'absence de modèle économique stable et une situation erratique.

1876-1982 : un siècle de « système téléphonique ». Dès 1876, avant même l'invention de la commutation centralisée, Alexander Graham Bell avait voulu que le téléphone pût se développer à la manière d'un grand réseau d'égouts reliant entre eux tous les foyers et fournissant un service universel. Cette conception, très en avance sur son époque, va structurer le déploiement ultérieur des réseaux téléphoniques autour de la notion de « système », c'est-à-dire de liaison indissociable entre le déploiement de l'infrastructure et la fourniture du service téléphonique. De là procède la mise en œuvre d'un modèle industriel intégré – des équipements aux services – justifiant, dans chaque zone, l'institutionnalisation de monopoles naturels. Le modèle économique est simple : facturer à l'utilisateur un temps d'utilisation du réseau proportionnel à la durée et à la distance de l'appel (modulé d'éventuelles subventions). Pendant un siècle, ce modèle a financé, en régime de monopole, l'extension de la couverture et l'automatisation de la commutation centralisée. À partir des années 1960, cependant, l'apparition d'innovations radicales dans le codage (numérisation, multiplexage) et le transport (fibres optiques) va entraîner, aux États-Unis d'abord, la fin de cette dynamique industrielle.

1983-1995 : des « systèmes » interconnectés. À partir de 1983, le démantèlement d'AT&T et son éclatement en huit entités (une compagnie de longue distance et sept opérateurs régionaux, les *Regional Bell Operating Companies* ou RBOCs) engendre, aux États-Unis encore, une autre dynamique : celle du déploiement d'infrastructures à haut débit sur les trajets longue distance par des opérateurs tiers. Les surcapacités apparaissant dans le transport vont permettre la mise en réseau des terminaux numériques issus du développement de l'informatique (PC). Internet devient le protocole dominant du transport des données. Durant cette période, l'organisation industrielle se transforme (plusieurs acteurs interviennent dans l'acheminement d'un appel), mais le modèle économique reste le même : la voix demeure le service dominant, et les réseaux interconnectés se facturent mutuellement des coûts de mobilisation de circuits. Les gains de productivité obtenus dans la longue distance profitent finalement, via l'interconnexion, aux boucles locales des opérateurs locaux.

1996-2000 : Internet et l'utopie de l'e-commerce. À partir de 1995, l'accroissement du trafic de données tire le déploiement des boucles locales. Des opérateurs alternatifs spécialisés (*Competitive Local Exchange Carriers*, CLECs),

soutenus par les équipementiers télécoms, apparaissent sur ce segment. Au cours de cette période, le développement d'Internet et les perspectives de « dégroupage » drainent aux États-Unis près de 350 milliards de dollars d'investissements dans ce secteur. Le point notable est qu'il n'existe pas de modèle stabilisé de valorisation de ces réseaux de données. En effet, la facturation du transport au volume est soumise à la baisse permanente des tarifs résultant des rendements croissants de la fibre optique et des surcapacités installées. Seules les perspectives à moyen terme de développement du e-commerce (confortées par l'évolution exponentielle du trafic Internet) et la valorisation associée des actifs d'infrastructures justifient alors l'investissement.

Au même moment, stimulé par la concurrence entre opérateurs, le téléphone mobile connaît en Europe un formidable essor. Le taux d'équipement des ménages progresse rapidement vers les 50 %. Le modèle économique est encore celui de l'interconnexion, favorisant les nouvelles boucles locales mobiles. Toutefois, à partir de 1998, la pénétration d'Internet relance les réseaux fixes et menace d'obsolescence les réseaux téléphoniques GSM. Pressés par la dynamique américaine, les marchés financiers, les équipementiers et les opérateurs mobiles font le pari stratégique du mobile haut débit autour de la norme UMTS. Entre 1999 et 2000, la surchère pour l'acquisition des licences correspondantes en Europe aboutit à des dépenses cumulées records de 120 milliards de dollars (on estime qu'un montant équivalent devra être consacré à la construction des réseaux). La crainte d'une dévaluation de leurs actifs et l'utopie du e-commerce motivent alors ces investissements.

L'industrie aborde donc l'année 2000 sans modèle économique explicite, mais dans une logique fondée sur l'idée que le e-commerce drainera, à relativement court terme, une part élevée de la dépense des ménages sur les réseaux à haut débit. Cette hypothèse sous-tend les évaluations d'actifs et les décisions d'investissement des différents acteurs des télécoms.

2001 : à la recherche de nouveaux modèles. Le krach de mars 2000 remet fondamentalement en cause l'hypothèse du e-commerce. Il devient clair que les marges issues des transactions en ligne ne permettent pas de financer les coûts d'acquisition des clients. Les effets de ce krach vont se propager au cours des mois suivants le long de la chaîne de valeur courant, jusqu'aux réseaux : les opérateurs alternatifs locaux sont les premiers touchés, puis les opérateurs historiques et, enfin, au printemps 2001, les équipementiers. Le bilan de l'année écoulée (juin 2000-juin 2001) peut donc se lire selon deux axes : la péremption définitive de l'ancien modèle, et les essais et tâtonnements pour en définir un nouveau.

- *La prise en compte de la fragilité des modèles économiques* provoque un retournement soudain des marchés financiers vis-à-vis du secteur des télécoms :
 - après en avoir fait des vedettes boursières et avoir investi des milliards de dollars dans leurs réseaux, Wall Street retire sa confiance aux opérateurs locaux, les CLECs, durant l'été 2000. Faute de ressources, ceux-ci n'ont d'autre issue que de

figer leurs plans de déploiement et de réduire leurs effectifs (Covad, Rhythm), de se faire racheter par un opérateur global (Intermedia) ou de se placer sous la protection de la loi des faillites (NorthPoint, ICG) ;

- les opérateurs traditionnels (historiques [*Incumbent Local Exchange Carrier* ou ILECs] et longue distance [*Interexchange Carriers* ou IXCs]) n'échappent pas à cette brutale révision. Entre les pics d'avril et fin décembre 2000, le cours des actions chute : AT&T, -71 % ; British Telecom et France Télécom, -58 %... L'incertitude croissante quant aux perspectives de résultats se lit dans la dégradation continue des appréciations des agences de notation. En février 2001, Standard&Poor et Moodys abaissent à nouveau la note de Deutsche Telekom, British Telecom et France Télécom, de A à A-, dernière étape avant l'humiliante relégation dans la division inférieure B (imposée finalement à British Telecom en avril 2001, après l'annonce des premières pertes de l'entreprise). L'endettement lié aux licences UMTS est le principal facteur d'inquiétude (malgré un profit record en 2000, France Télécom voit sa dette quadrupler en un an, pour se monter à 61 milliards d'euros, soit deux fois les recettes annuelles) ;

Lexique

Boucle locale : liaison entre l'abonné et le commutateur local qui achemine les signaux sur le réseau de l'opérateur. Contrairement aux dorsales (*backbones*), cette liaison transporte peu de trafic. Elle est difficilement duplicable dans le cas du réseau fixe (paire de fils de cuivre dédiée), plus aisément dans le cas du mobile (bornes émettrices mutualisées).

Dégroupage : utilisation par les nouveaux entrants de la boucle locale fixe de l'opérateur historique pour fournir directement des services à l'abonné. Le dégroupage permet la capillarisation des réseaux alternatifs.

Effet de sentier : ensemble des contraintes imposées par les choix techniques, économiques et industriels passés. Une innovation n'a pas le même impact selon qu'elle menace ou qu'elle conforte des actifs existants.

Haut-débit : connexion transmettant les flux de données à une vitesse très supérieure à celle du signal analogique sur fil de cuivre (50 Kbps). Faute de définition unique, le seuil varie selon les pays. S'emploie depuis 1999-2000 pour désigner en général des débits équivalents aux technologies ADSL (500 Kbps-1,5 Mbps).

Longue distance : communication à destination d'un correspondant extérieur à la zone géographique locale de l'abonné (le département en France, la LATA aux États-Unis). Transite généralement sur une dorsale (*backbone*) collectant un fort trafic.

UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) : norme de communication pour les systèmes mobiles de troisième génération permettant la transmission de données à haut débit.

– face à cette pression boursière, AT&T puis British Telecom annoncent à l'automne 2000 des plans comparables d'éclatement de leurs activités – téléphonie fixe, mobile, Internet, câble – au sein d'entreprises spécialisées. Cette fin spectaculaire du concept de firme télécom multiservices (*one-stop shop*) entérine l'absence de modèle économique stabilisé.

- À la recherche d'un nouveau modèle, les opérateurs européens explorent avec des résultats contrastés deux pistes principales : l'intégration de l'accès Internet et les offres haut débit :

- les douze derniers mois sont marqués par la concentration accélérée des fournisseurs d'accès Internet européens à la faveur à la fois de la chute des cours, qui facilite les acquisitions, et de la baisse des recettes publicitaires sous-tendant les modèles dits gratuits. Cette consolidation a principalement profité aux opérateurs télécoms historiques : Deutsche Telekom et T-Online (7 millions d'abonnés en Europe) ; France Télécom et Wanadoo (5 millions d'abonnés après le rachat en décembre 2000 du britannique Freeserve, pionnier de l'accès gratuit) ; Telecom Italia et Tin.it (3 millions d'abonnés). Seul deux fournisseurs non issus du monde télécom contestent cette hégémonie : Tiscali, nouvel entrant italien créé en 1998 et poursuivant une stratégie agressive d'acquisition de parts de marché par croissance externe (exemple : entrée sur le marché français par l'achat du deuxième fournisseur Liberty Surf en janvier 2001), et AOL Europe, filiale du premier fournisseur de services Internet américain et mondial ;

- l'« effet de sentier » associé à la téléphonie mobile conduit les opérateurs à privilégier partout en Europe l'UMTS pour offrir des services à haut débit. Malgré la poursuite de la croissance, il est en effet clair que la saturation du marché GSM est désormais proche (en France, le taux de pénétration dépasse en mars 2001 le seuil symbolique des 50 %). France Télécom doit ainsi baisser le prix d'introduction pour réussir, en février 2001, la mise sur le marché d'Orange qui regroupe tous les actifs du groupe dans les mobiles. Ouvert en fanfare avec les records des enchères britannique et allemande (38 et 50 milliards d'euros), le processus européen d'allocation des licences UMTS, quant à lui, subit de plein fouet le retournement et se conclut, en France, dans la confusion. En juin 2000, au sommet de la surenchère UMTS, le gouvernement français avait choisi une procédure sur dossier dite de « concours de beauté », fixant à 5 milliards d'euros le prix d'une licence et annonçant que les recettes attendues, soit 20 milliards d'euros, viendraient abonder le fonds de réserve pour les retraites mis en place par l'État. Six mois plus tard, les retraits successifs de Suez et de Bouygues laissent France Télécom et Cegetel seuls en lice pour l'attribution des quatre licences prévues ;

- très dynamique aux États-Unis (4 millions d'abonnés au câble et 2 millions au DSL, technologie utilisant le fil téléphonique en cuivre, avec une croissance de 300 % en 2000), la concurrence du haut débit fixe se déploie lentement en Europe. En France, le régulateur privilégie deux instruments : la boucle locale radio, dont les licences (deux nationales et par région) sont attribuées en juillet 2000, mais dont le modèle économique reste fragile ; et le dégroupage, qui permet à un concurrent d'utiliser la boucle locale de l'opérateur

historique pour fournir des services haut débit. Malgré la priorité réaffirmée des gouvernements de faciliter la concurrence sur l'accès local pour favoriser la diffusion d'Internet et réduire les inégalités numériques, et malgré l'objectif ambitieux fixé par la Commission européenne d'une mise en œuvre effective du dégroupage en janvier 2001, le bilan reste décevant. La moitié des opérateurs participant aux essais de dégroupage en France, dont Tele2, GTS-Omnicom et WorldCom, ont abandonné. Le régulateur français (l'Agence de régulation des télécoms, ART) a alors engagé au printemps 2001 un bras de fer avec France Télécom pour sanctionner le refus de l'opérateur de modifier ses tarifs (l'ART veut réduire le prix d'accès de 30 %) et ses manœuvres dilatoires freinant l'introduction du dégroupage (retard systématique dans la fourniture d'informations et l'aménagement des sites, prix d'intervention prohibitifs).

O. B. et G. L. B.

Pour en savoir plus

Bomsel O. et G. Le Blanc (2000), *Dynamiques industrielles et réglementaires des télécoms : une comparaison États-Unis/France*, « Les Notes de l'Ifri », n° 29, Ifri, Paris.

Gillett S. et I. Vogelsang (dir.) (2001), *Competition, Regulation, and Convergence: Current Trends in Telecommunications Policy Research*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah.

OCDE (2001), *Communications Outlook : 2001 Edition*, Paris, mai.

Rosenberg N. (1994), *Exploring the Blackbox*, Cambridge University Press.

Sites Internet

- Agence de régulation des télécoms
France : www.art-telecom.fr
États-Unis : www.fcc.gov
- Articles et statistiques sur les CLECs
www.clec-planet.com
- Articles et statistiques sur les ISP
www.isp-planet.com
- Informations générales sur les télécoms
www.totaltele.com et www.reseaux-telecoms.net
- Sur le déploiement du haut débit
France : www.dslvalley.com
États-Unis :
www.convergedigest.com/DSL/LastMileDSLNumbers.htm
www.broadband-daily.com
- Sur le grand retour des *Baby Bells* aux États-Unis
www.thestandard.com/article/0,1902,23871,00.html

Turquie

D'une crise à l'autre

Construite sur les ruines de l'Empire ottoman, la Turquie a basculé de l'islam à la laïcité ; alliée des États-Unis et d'Israël, adhérente à l'OCDE et associée à l'Union européenne (UE), elle occupe une position stratégique qui lui vaut une rente géopolitique. Peuplée de 65 millions d'habitants sur 0,7 million de km², la Turquie pèse économiquement autant qu'un ensemble qui serait constitué de la Pologne et de la Hongrie. Château d'eau du Proche-Orient, elle s'est industrialisée à l'abri de la concurrence jusqu'au premier choc pétrolier. Appuyé par le FMI, l'État a depuis ouvert l'économie en levant le contrôle des changes (1989) et en concluant une Union douanière avec l'Europe, mais n'a pas réussi à la stabiliser, et, depuis 20 ans, la hausse des prix s'y mesure à deux (voire trois) chiffres.

L'inflation au cœur de l'antimodèle. L'inflation est alimentée par le déficit du budget et les pratiques oligopolistiques des groupes. Inversement, le déficit se nourrit de l'inflation. La moitié des dépôts étant libellés en devises, un choc externe ou un relâchement fiscal annonçant une poussée de l'inflation amène les épargnants à fuir la livre turque. Pour se financer, l'État doit alors proposer des taux d'intérêt attractifs sur les titres publics, ce qui creuse son déficit.

L'inflation a les vertus d'une drogue douce. Elle permet aux salariés d'arrondir leurs fins de mois grâce à des allers-retours lucratifs entre devises et titres publics, aux entreprises de dégager des profits substantiels en gérant leur trésorerie, et aux banques de réaliser des retours sur fonds propres exceptionnels (52 % en 1999). Mais le résultat de ces gains particuliers est une économie qui fonctionne en deçà de son potentiel. Les banques prêtent à l'État plutôt qu'aux entreprises, et cette éviction bride les « tigres anatoliens ». La volatilité de l'économie et les lenteurs de la bureaucratie limitent les investissements directs étrangers. La croissance médiocre et mal répartie, entre catégories sociales et entre régions, ne crée pas assez d'emplois. Le chômage élevé (14 %) suscite un courant d'émigration.

Cet antimodèle a atteint sa limite. En 1999, le paiement des intérêts mobilisait 60 % des recettes budgétaires ! Premier ministre d'une coalition de partis aux points de vue divergents, Bulent Ecevit engagea, avec l'appui du FMI, un programme de désinflation basé sur l'ancrage glissant de la livre (indexé sur l'objectif d'inflation) et un programme de réformes (privatisations, banques, retraites, agriculture). En 2000, Ahmet Necdet Sezer devient président ; ce juge respecté de la Cour constitutionnelle, au grand dam de la classe politique, a capitalisé sur sa popularité pour lancer une croisade contre la corruption endémique du pays.

Les dérives du programme fragilisent l'économie. Elles érodent aussi la confiance des marchés. Survenant après l'accord sur la candidature de la Turquie à l'UE, le programme de désinflation a été applaudi par les marchés.

Ayant réussi à émettre à l'étranger (6 milliards de dollars), le Trésor a moins sollicité le marché turc où les taux d'intérêt ont chuté de 100 à 35 %. En revanche, même si elle a été divisée par deux, l'inflation (40 %) est restée supérieure à l'objectif (20 %). Cette dérive eut deux conséquences. D'une part, une baisse des taux d'intérêt réel, dont ont profité les ménages pour s'équiper à crédit (les ventes de voitures ont doublé) et les entreprises pour investir : la demande interne a tiré la croissance (+ 6 %) et les importations (+ 35 %) ; d'autre part, une appréciation du taux de change effectif réel et une érosion de la compétitivité des exportations qui a creusé le déficit courant (5 % du PIB).

Au premier semestre 2000, le Parlement a voté plusieurs lois importantes (recul de l'âge de départ à la retraite, arbitrage international), et le gouvernement a relancé les privatisations tout en reculant devant la plus attendue : l'offre de seulement 20 % du capital de Turkish Telecom n'a intéressé aucun opérateur. Cet échec a signalé la fin de l'« état de grâce ». Les marchés ont douté du programme, et les taux d'intérêt ont amorcé une remontée qui a pris les banques à contre-pied.

La réforme bancaire avait pris du retard. Créée en décembre 1999, l'agence de supervision bancaire a mené des enquêtes qui ont conduit à des inculpations sur des faillites frauduleuses. La baisse des taux d'intérêt avait en effet sapé la rentabilité des 81 banques turques. Les plus grandes s'y étaient préparées, mais les autres ont réagi en s'endettant en devises pour compenser la baisse de leurs marges par plus d'achats de titres. Cette manœuvre creusait leurs positions de change : le solde entre leurs actif et passif en devise représentait ainsi 210 % de leurs fonds propres (septembre 2000), alors que le plafond prudentiel était de 20 % ; mais la pénalité était modique, comparée aux gains, et l'ancrage au dollar (jusqu'en juillet 2001) qui éliminait tout risque de dévaluation créait une situation d'aléa moral.

De la crise économique à la crise politique. Fin novembre 2000, évoqués dans un climat de suspicion, les problèmes d'une banque de second ordre ont entraîné une fuite de capitaux : les investisseurs ont liquidé leurs positions, et les banques étrangères n'ont plus renouvelé leurs lignes de crédit. L'intervention massive du FMI (10 milliards de dollars) a surpris les marchés mais n'a pas suffi à les rassurer. Les taux d'intérêt qui s'étaient envolés sont restés élevés (40 % en termes réels). Les entreprises ont licencié et les ménages ont reporté leurs achats (les ventes d'automobiles ont chuté de 50 % depuis décembre). En ne révisant pas le budget voté en novembre, le gouvernement a entamé sa crédibilité. Par ailleurs, alors qu'il venait de s'engager à accélérer les réformes, il a tergiversé et, confronté à la récession, a pris des mesures critiquées par le FMI.

Les marchés avaient donc perdu confiance lorsque, fin février, un conflit a éclaté au sommet de l'État. Luttant contre la corruption, le Président avait lancé sa propre enquête sur les dérives des banques d'État. Ces établissements, qui ont accumulé pour 20 milliards de dollars de pertes sur les crédits subventionnés, sont gérés *de facto* par les partis, qui orientent les crédits vers leurs électeurs. L'initiative présiden-

tielle a été publiquement critiquée par le Premier ministre. Ce conflit annonçait la fin de la coalition, l'abandon du programme et une dévaluation. Anticipant cette séquence, les marchés l'ont précipité : 7 milliards de dollars ont fui dans les heures qui ont suivi la déclaration d'Ecevit. Fâcheuse coïncidence, cette crise éclata la veille d'une enchère considérable du Trésor qui a été contraint d'emprunter au taux de 140 %. Plus grave encore, les sorties de capitaux ont mis les banques d'État en situation de faillite technique. En accord avec le FMI, le gouvernement a choisi d'abandonner l'ancrage pour laisser flotter la livre, qui s'est effondrée. Le dollar s'échangeait contre 680 000 livres le 19 février 2001, 915 000 le 21 février et 1,3 million début juillet.

Aux portes de l'Union européenne. L'effondrement de la livre met aujourd'hui le système bancaire en péril : les pertes de change ont entamé une bonne partie des fonds propres. L'État a recapitalisé les banques publiques (portant sa dette à 83 % du PNB), mais les groupes hésitent à recapitaliser leurs banques dont la faillite sera à la charge de l'État qui garantit les dépôts. La restauration du système bancaire (une facture évaluée à 30 % du PNB) est une priorité, car celui-ci porte l'essentiel de la dette publique domestique qui, conséquence de la maturité courte des emprunts, a un profil inquiétant : la moitié doit être renouvelée au second semestre. L'État a emprunté au taux moyen de 135 % (90 % réel) entre janvier et mai, et l'issue, sans aide extérieure, aurait été une monétisation qui faisait courir un risque d'hyperinflation et d'effondrement dans une région politiquement sensible.

Ce gouvernement, totalement discrédité, a fait appel à Kemal Dervis, et, après deux mois de tractations, l'ex-vice-président de la Banque mondiale devenu ministre de l'Économie a fait accepter par les partis de la coalition 15 réformes, dont la privatisation des banques d'État. Le FMI et la Banque mondiale ont alors accepté d'ajouter 10 milliards de dollars d'argent frais dont 4 dès le mois de mai. Cette annonce a fait baisser les taux d'intérêt, mais l'apparition de tensions entre Kemal Dervis et les ministres du Parti de l'action nationaliste (MHP) ont à nouveau érodé la confiance. Pour alléger ses remboursements, le Trésor a échangé une partie de sa dette contre des titres libellés en dollars. Bien accueilli par les banques qui ont besoin d'actifs en devises, ce swap de 7,3 milliards de dollars a allégé de 10 % les échéances du second semestre au prix d'un risque de change porté par le Trésor. Mais les taux d'intérêt demeurent élevés, et la décision des institutions financières internationales de différer les versements prévus en juillet suscite de nouvelles craintes.

En 2001 la contraction du PIB s'établit entre 3 et 8 %, et la chute de la livre alimente la hausse des prix qui devrait dépasser 60 %. Les solidarités familiales et le poids de l'économie informelle (estimée à 40 % du PIB) expliquent que les licenciements ne provoquent pas de désordres sociaux. La crise aura des retombées politiques. Au-delà des luttes byzantines qui agiteront la vie politique, Kemal Dervis et Ahmet Necdet Sezer incarnent une génération d'hommes politiques qui, bénéficiant du soutien tacite de l'armée, est

Faits et dates

- *Décembre 1999* : Signature de la 15^e lettre d'intention au FMI.
- *Mai 2000* : Élection de Ahmed Sezer au poste de président de la République.
- *Novembre 2000* : Crise financière (17-30).
- *Décembre 2000* : Signature d'une 16^e lettre d'intention au FMI.
- *Février 2001* : Crise financière (19) et décision de laisser flotter la livre turque (22).
- *Mars 2001* : Signature de la 18^e lettre d'intention au FMI.
- *Juin 2001* : La Cour suprême décide l'abrogation du Parti (islamiste) de la vertu (*Fazilet*) qui est le principal parti d'opposition au Parlement. Deux députés sont exclus du Parlement et les 100 autres sont désormais sans étiquette.
- *Juillet 2001* : Le FMI et la Banque mondiale suspendent les versements prévus pour juillet.

susceptible d'amener la Turquie aux portes de l'UE. Car en forçant le rythme des réformes, la crise accélère le processus de « repris de l'acquis communautaire » qui rapproche la Turquie de son objectif d'adhésion.

J.-R. C.

Pour en savoir plus

Kramer, Heinz (2000), *A Changing Turkey*, Brookings Institution Press.

Savas Akat, Akas (2000), « The political economy of Turkish inflation », *Journal of International Affairs*, automne, n° 54.

Sites Internet

www.dree.org/turquie : site du Poste d'expansion économique de l'ambassade de France en Turquie.

www.turkishdailynews.com/FrTDN/latest/heads.htm : journal en anglais consacré à l'actualité turque.

www.strategic-road.com/pays/europe/turqui01.htm : données générales sur la Turquie et portail vers des sites consacrés à la Turquie.

Vache folle

L'Europe dans la crise

Quand la nouvelle Commission, présidée par Romano Prodi, s'installe à Bruxelles, à la rentrée 1999, elle peut penser qu'il y a au moins un dossier pour lequel le terrain est dégagé : celui de la vache folle. Celui-ci a été en effet à l'origine de la chute de la Commission précédente. Un rapport du Parlement européen avait mis en cause l'inaction des services et de l'exécutif de la Commission, dans des termes particulièrement durs. Certes, d'autres « affaires » avaient contribué à raccourcir le mandat de l'équipe de Jacques Santer, mais la manière dont était relatée la prédominance des aspects économiques et agricoles sur les aspects sanitaires avait eu un effet dévastateur.

Avant de partir, la Commission semble avoir réglé une des questions les plus épineuses : celle de l'embargo qui frappait depuis 1996 les viandes bovines britanniques : en 1998, elle a d'abord obtenu des différents pays un feu vert de principe pour la levée de l'embargo ; et en juillet 1999, l'équipe démissionnaire – la suivante est nommée mais n'est pas entrée en fonction – en a fixé la date au 1^{er} août 1999.

Le cas de l'embargo sur la viande britannique.

Lever l'embargo sur la viande bovine instauré à l'encontre du Royaume-Uni, c'est un peu comme éclairer la fin du tunnel. Le Royaume-Uni est le pays où la maladie a commencé et explosé. Environ 180 000 cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) y ont été détectés depuis le premier diagnostic de la maladie, en 1986. On estime que le nombre total d'animaux malades qui ont pu entrer dans la chaîne alimentaire est voisin de 1 million. L'inquiétude est grande depuis qu'il a été reconnu, en mars 1996, qu'une nouvelle maladie humaine, variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob, était liée à une contamination par voie alimentaire.

Depuis lors, des mesures strictes ont été prises par le Royaume-Uni, en liaison constante avec les autorités communautaires. Pour demander la levée de l'embargo, les Britanniques ont fait valoir que, s'ils comptaient encore quelques milliers de cas chaque année, ils avaient pris les mesures les plus radicales : les farines animales ont été prosrites de l'alimentation de tous les animaux de rentes ; les matériaux à risques spécifiés, ces tissus qui contiennent l'agent infectieux, comme la cervelle et la moelle épinière, ont été retirés de la chaîne alimentaire ; et il a été décidé que seuls les animaux très jeunes – âgés de moins de 30 mois – pouvaient être admis à la consommation.

C'est en faisant valoir ces mesures et la diminution progressive du nombre de cas que les Britanniques ont obtenu de la Commission la levée de la mesure la plus symbolique : l'embargo. Ce faisant, l'Europe pouvait espérer refermer le livre noir de la vache folle, dont la plupart des chapitres concernent alors le Royaume-Uni et l'Irlande. Sur le continent européen, les cas d'ESB sont bien plus rares : seuls le Portugal, la France et les trois pays du Benelux ont déclaré

quelques cas. En France, une cinquantaine de cas a été détectée entre 1991 et fin 1998. Le Portugal se trouve dans une situation intermédiaire, ce qui a entraîné une mesure d'embargo à son encontre. En dehors de la Communauté, la Suisse a connu un nombre de cas non négligeable et fut le premier pays au monde à mettre en place un protocole rigoureux de dépistage utilisant l'un des tout premiers tests mis au point.

Or, loin de clore la question de l'ESB en Europe à la fin de l'année 1999, le débat sur la levée de l'embargo britannique va donner une tout autre ampleur à la crise. D'un problème britannique, géré au plan européen, cette question de la vache folle va devenir, au cours de l'an 2000, un problème européen à part entière, dans ses dimensions à la fois sanitaires, politiques, diplomatiques et économiques : révélations de l'extension de la maladie à d'autres pays, décision de nouvelles mesures, crises politiques, élargissement du débat à la question de l'organisation de la sécurité alimentaire et à l'orientation de la politique commune.

Une partie qui se joue en trois actes. Le premier a lieu à la fin de l'année 1999, quand la France refuse d'appliquer la mesure de levée de l'embargo, sur laquelle elle s'était abstenue un an auparavant. Entre temps, une réforme y est intervenue, avec la création d'une agence aux missions sanitaires et qui doit être consultée sur toutes les décisions réglementaires concernant la sécurité des aliments : l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). En septembre 1999, l'AFSSA émet un avis défavorable à l'arrêté que doit prendre le gouvernement français. Conformément à la loi, cet avis est rendu public. Le gouvernement, qui n'est pas lié par l'opinion d'un organisme consultatif, suspend le processus de levée de l'embargo et demande que la question soit réexaminée à Bruxelles.

Les experts européens estiment alors qu'il n'y a pas plus de risque au Royaume-Uni que dans le reste de l'Union et qu'aucun élément nouveau ne peut les conduire à revenir sur les avis rendus précédemment, sur la base desquels la Commission a estimé que les conditions de sécurité sanitaire étaient satisfaites par Londres. Après différentes péripéties et échanges entre experts et responsables politiques, le gouvernement français décide de maintenir sa position. La France est le seul pays à refuser la levée de l'embargo – et le seul pays dans lequel un processus formalisé de consultation d'une instance d'expertise scientifique, devant rendre des avis publics, est organisé –, et la Commission saisit la Cour de justice d'un contentieux, aujourd'hui encore en cours.

Le second acte se joue à l'été 2000. Contrairement à celui qui précède et à celui qui va suivre, il est beaucoup plus discret que médiatique, et plus technique que politique. Deux décisions le caractérisent. La première est l'aboutissement d'une directive communautaire « bloquée » depuis plusieurs années. Depuis 1996, en effet, la Commission n'arrive pas à prendre une décision obligeant à retirer les matériaux à risques de la chaîne alimentaire. Il s'agit pourtant de la mesure considérée comme la plus protectrice par tous les experts. Les données expérimentales montrent qu'il y a certains tissus dans lesquels le prion infectieux est présent en

quantité bien plus importante que dans le reste de l'organisme. Les scientifiques recommandent donc que ces tissus soient retirés de l'alimentation tant animale qu'humaine et ne servent pas de matière première aux médicaments. Certains pays, dont le Royaume-Uni et la France, imposent leur retrait au niveau national. D'autres, dont l'Allemagne, s'y opposent. La raison ? Comme ils indiquent ne pas avoir de cas de vache folle sur leur sol, ils n'estiment pas nécessaire une telle mesure de prévention, et la machine est bloquée, la mesure étant repoussée de semestre en semestre.

En juin 2000, pourtant, la mesure est enfin adoptée. La pression maintenue sur ce dossier pendant un an y a été pour beaucoup. En outre, les scientifiques réunis par la Commission ont achevé un travail considérable de classement des pays par risque à l'égard de l'ESB, selon quatre catégories : du risque très improbable (catégorie I) au risque très important (catégorie IV). Au lieu de fonder ce classement sur le simple nombre de cas détectés, ils se basent sur une analyse de différents facteurs : des farines ont-elles été utilisées dans l'alimentation animale ? Quel est le flux des importations de farines ou d'animaux ? Quelles sont les mesures de prévention prises ? Quelle est l'efficacité de la surveillance ? Et le résultat est frappant : si le Royaume-Uni et le Portugal figurent dans la catégorie la plus défavorable, on retrouve dans la catégorie III des pays qui ont déclaré des cas, comme la France et la Belgique, et d'autres qui se disent indemnes, comme l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne.

La deuxième décision concerne les tests. Ils sont au cœur de la discussion sur l'embargo. Les scientifiques français ont estimé, entre autres arguments, qu'avant de se prononcer sur la situation britannique, il serait utile de disposer des résultats d'un programme de tests réalisés selon un protocole scientifique rigoureux, comme l'ont fait les Suisses et comme ils le préconisent pour la France. Londres a pris l'engagement de réaliser un tel programme, mais refuse que les résultats soient le préalable à la levée de l'embargo. Les tests ont l'avantage de pouvoir détecter des animaux malades sans que cette détection repose sur la déclaration volontaire de l'éleveur ou du vétérinaire. Ils permettent de faire davantage d'analyses, ciblées sur les animaux les plus à risques. La Commission accepte de rendre obligatoire un programme de tests à partir de 2001.

Les deux décisions de la Commission. À la mi-2000, deux décisions importantes à l'égard de la protection du consommateur et de la connaissance de la maladie ont été prises au niveau européen. Le dossier ESB n'est plus considéré comme un dossier en voie de règlement mais comme un dossier brûlant. Signe d'une évolution profonde de la Commission, le commissaire chargé de l'Agriculture, Franz Fischler, déjà détenteur du portefeuille de l'agriculture dans la Commission précédente, n'est plus en première ligne sur ce dossier, bien que celui-ci revienne régulièrement à l'ordre du jour des conseils des ministres de l'Agriculture. Il est en effet confié à David Byrne, chargé de la santé et de la protection du consommateur.

Le troisième acte survient quelques mois plus tard, en novembre 2000. C'est la deuxième grande crise de l'ESB,

après celle de 1996. Elle éclate dans plusieurs pays. Dans les mêmes semaines, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne déclarent leurs premiers cas « autochtones ». Qui plus est, les programmes de tests montrent qu'il ne s'agit pas de cas isolés mais bien d'une confirmation que leur cheptel a été exposé aux facteurs de risques alimentaires. En quelques semaines, ils dénombrent plus de cas que la France en plusieurs années. En Allemagne, cette situation provoque, outre une chute de près de 50 % de la consommation des produits d'origine bovine, la démission de deux ministres, ceux de l'agriculture et de la santé. C'est la première fois, en Europe, que la vache folle fait démissionner des ministres.

En France, la situation est différente : ce pays commence plus tôt, à l'été 2000, un programme de tests qui confirme que le nombre de cas est plus élevé que celui détecté par le réseau de surveillance classique. Les cas sont rendus publics, semaine après semaine. Fin octobre, plusieurs événements contribuent à cristalliser les inquiétudes : l'augmentation du nombre de cas détectés chez les bovins ; une émission télévisée montrant les souffrances de l'une des trois victimes humaines françaises, qui décédera quelques temps après ; l'annonce qu'ont pu être commercialisées des vaches issues d'un troupeau dans lequel un cas avait été détecté et qui aurait dû faire l'objet, conformément à la réglementation, d'un abattage total ; une polémique politique sur l'interdiction des farines animales ; et le retrait par plusieurs maires de la viande de bœuf des cantines scolaires.

Sont alors décidées, à Paris puis à Bruxelles, de nouvelles mesures particulièrement volontaristes. L'usage des farines animales est interdit dans tous les pays et pour toutes les espèces animales. L'obligation de tester tous les animaux de plus de 30 mois entrant dans la chaîne alimentaire est rendue systématique en Europe. La liste des matériaux à risques spécifiés est étendue. Des mesures de soutien du marché sont également prises pour accompagner, au plan économique, les mesures sanitaires.

En 2001, à l'issue de ces trois actes, l'épilogue de l'histoire européenne de la vache folle – dont on ne sait pas encore s'il s'agit d'une tragédie de santé publique ou d'une maladie humaine contenue – n'est pas encore écrit (au 30 juin 2001, on dénombre 102 cas humains au Royaume-Uni, 1 en Irlande et 3 en France ; les épidémiologistes ne savent pas prédire l'évolution de l'épidémie pour laquelle les estimations varient de quelques centaines à plus de 100 000). Mais le paysage est très largement modifié.

Un enjeu européen de sécurité. D'un problème essentiellement britannique et marginalement continental, la vache folle a pris une réelle dimension européenne. Grande-Bretagne, Irlande, Portugal, Espagne, France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Allemagne, Italie et Grèce depuis juillet 2001 : les cheptels de 12 pays, sur les 15 de l'Union, sont atteints par la maladie. De surcroît, la sécurité alimentaire devient un enjeu de premier plan dans plusieurs pays, éveillant la sensibilité de l'opinion publique, suscitant la prise de conscience des gouvernements, entraînant des réformes de l'organisation sanitaire. Depuis 1999, des agences de sécurité alimentaire sont

créées ou sur le point de l'être dans plus de la moitié des pays : en France en 1999 ; au Royaume-Uni, en Belgique et au Portugal en 2000 ; aux Pays-bas, en Finlande et en Espagne en 2001.

Au niveau européen, on voit également se dessiner une évolution forte. Jusqu'à très récemment, les normes sanitaires répondaient à la nécessité de lever les obstacles au libre-échange au sein de l'UE : ériger des normes de sécurité alimentaire ne répondait pas en premier lieu à un objectif de santé publique mais s'inscrivait dans une démarche économique. Mais les crises sanitaires – dont celle des dioxines au printemps 1999 – qui traversent l'Europe conduisent à un début d'autonomisation de l'objectif sanitaire. Et la décision de créer une autorité alimentaire européenne en 2001 s'inscrit dans cette évolution. Elle vise à clarifier les conditions de l'expertise scientifique au niveau de l'UE.

La sécurité sanitaire repose en effet, avant toute chose, sur l'articulation entre expertise et décision. Comment cette articulation se dessinera-t-elle au niveau communautaire et entre la Commission et les gouvernements ? Il est trop tôt pour le dire. C'est là que la sécurité alimentaire, avec la maladie de la vache folle comme catalyseur, vient rejoindre d'autres questions beaucoup plus larges sur l'avenir de l'Union : d'une Union organisée pour mettre en place la libre circulation des marchandises et des hommes dans l'espace européen ; d'une Union qui s'interroge sur les réponses qu'elle peut apporter aux autres enjeux, comme ceux des sécurités (extérieure ou alimentaire, par exemple) ou des protections (sociale, contre les agressions extérieures), et sur la place respective accordée dans ces domaines à l'exécutif européen et à celui de chacun des États qui la composent.

M. H.

Pour en savoir plus

- Pour aborder les questions scientifiques : Deslys, Jean-Philippe et André Picot (2001), *La Vache folle, les risques pour l'homme*, Flammarion, Paris.
 - Schwartz, Maxime (2001), *Comment les vaches sont devenues folles*, Odile Jacob, Paris.
 - Sur les missions de l'AFSSA : AFSSA (1999, 2000), *Rapport d'activité*, Maison-Alfort.
 - Conseil d'État (2001), *Rapport annuel*, La Documentation française, Paris.
- Voir aussi la carte intitulée « La Vache folle en Europe ».

Sites Internet

- France
AFSSA : www.afssa.fr
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche : www.agriculture.gouv.fr (dossier ESB : www.agriculture.gouv.fr/esbinfo.htm).
- Union européenne
www.europa.eu.int/comm/index_fr.htm

Yougoslavie

L'après-Milosevic

Avec 11 années de retard sur ses voisins du centre et de l'est de l'Europe, la Serbie s'est engagée à son tour sur la voie de la transition, l'objectif du nouveau pouvoir étant l'instauration d'un système démocratique stable, d'une économie de marché libérale et, surtout, d'une normalisation des rapports entre Belgrade et les autres républiques ex-yougoslaves, ainsi que les pays occidentaux. Cette évolution positive, la Serbie la doit en fin de compte (et ceci n'est pas le moindre des paradoxes) à l'homme qui fut à l'origine de l'éclatement de l'ancienne Yougoslavie et des malheurs du peuple serbe. Avidé de se maintenir à la tête de l'État au-delà de l'été 2001, Slobodan Milosevic imposa en effet, le 6 juillet 2000, une révision de la Constitution yougoslave qui ne prévoyait que la possibilité d'un seul et unique mandat présidentiel. Mais surtout, trois semaines plus tard, il provoqua des élections présidentielles et législatives anticipées auxquelles il n'était nullement contraint.

La victoire de Vojislav Kostunica. Confiant dans l'efficacité des divers instruments de manipulation politique, d'intimidation de l'opposition et de fraude électorale dont il s'était servi pour l'emporter à 3 reprises au cours des années 1990, le président yougoslave a sous-estimé le degré de rejet dont il faisait l'objet depuis l'été 1999. Profitant d'une volonté de changement manifeste de la population, et notamment de la jeunesse, l'opposition démocratique a surmonté ses divisions internes en se mettant d'accord sur la candidature unique de Vojislav Kostunica. Perçu par l'électorat comme un nationaliste modéré, démocrate et anticommuniste, garant d'une rupture à la fois progressive et indolore, ce dernier a été en mesure, en quelques semaines, d'unir derrière son programme non seulement les partis de l'opposition, mais aussi une grande partie des forces politiques et sociales traditionnellement acquises à Slobodan Milosevic, notamment au sein de l'Église et de l'armée. Par conséquent, avant même l'organisation des élections, fixées au 24 septembre 2000, les sondages ont donné Vojislav Kostunica gagnant.

Si elle était inéluctable, l'alternance s'est néanmoins déroulée dans le chaos. Au lendemain du scrutin, le 25 septembre, les deux camps ont revendiqué la victoire. Le 26, une commission électorale « indépendante » signalait un ballottage entre le président sortant et le candidat de l'opposition, nécessitant l'organisation d'un deuxième tour, prévu le 8 octobre, mais auquel l'opposition était hostile. Celle-ci a alors lancé une série de manifestations massives et une campagne de désobéissance civile qui ont paralysé le pays entier. Or, le 5 octobre, la Cour constitutionnelle a tout simplement annulé le premier tour et reporté l'élection présidentielle à une date ultérieure. Il s'agissait d'une ultime manœuvre qui, loin de l'enrayer, a accéléré la chute de Milosevic en transformant la contestation populaire en une insurrection ouverte. Mobilisés par l'opposition démocratique, des manifestants de toute la Serbie ont alors convergé vers le centre de

Belgrade, où ils ont investi le Parlement fédéral yougoslave, sous le regard passif, sinon bienveillant, des forces de l'ordre. Confronté à la défection de la police et de l'armée, Slobodan Milosevic a alors reconnu sa défaite et cédé le pouvoir à Vojislav Kostunica, qui a été investi le 7 octobre.

D'emblée, le nouveau président yougoslave a affiché sa volonté de normaliser les relations de la République fédérale de Yougoslavie (RFY) avec le monde, ainsi que la situation à l'intérieur de la fédération. De fait, il a été immédiatement confronté à trois défis majeurs : le traitement du « dossier Milosevic » (l'ancien président ayant été accusé de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), le 27 mai 1999, voir l'article « Justice pénale internationale »), la réconciliation entre la Serbie et le Monténégro, et, enfin, la question du statut futur du Kosovo. Chacun de ces défis pouvait miner les fondements de l'État yougoslave. De surcroît, la consolidation du nouveau pouvoir s'est avérée très difficile. Les élections du 24 septembre ayant été limitées à l'État fédéral yougoslave, la Serbie, l'une des deux composantes (et de très loin la plus importante) de la RFY, a continué d'être dominée par le Parti socialiste serbe de Slobodan Milosevic. Belgrade a alors connu pendant quelques mois une sorte de « cohabitation » entre le nouveau et l'ancien régime, une situation qui a duré jusqu'aux élections législatives en Serbie, le 23 décembre 2000.

Faits et dates

- 6 juillet 2000 : Révision de la Constitution yougoslave interdisant plus d'un mandat présidentiel.
- Juillet 2000 : Slobodan Milosevic provoque des élections présidentielle et législatives anticipées en RFY.
- 24 septembre-7 octobre 2000 : Le 24, Milosevic et Kostunica revendiquent la victoire à l'élection présidentielle. Le 26, une commission électorale « indépendante » prévoit un 2^e tour pour le 8 octobre. Le 5 octobre, la Cour constitutionnelle annule le 1^{er} tour et reporte l'élection ; manifestation à Belgrade. Milosevic reconnaît sa défaite et cède le pouvoir à Vojislav Kostunica, investi le 7.
- 28 octobre 2000 : Élections municipales au Kosovo, boycottées par les Serbes et remportées par la LDK.
- 23 décembre 2000 : Élections législatives en Serbie, remportées par l'Opposition démocratique de Serbie ; Zoran Djindjic devient premier ministre.
- 31 mars 2001 : Arrestation de Milosevic.
- 22 avril 2001 : Élections législatives au Monténégro ; courte victoire de la coalition indépendantiste de Milo Djukanovic.
- 15 mai 2001 : Présentation du document de la MINUK sur l'avenir institutionnel du Kosovo.
- 28 juin 2001 : Le gouvernement serbe décide de livrer Milosevic aux autorités du TPIY.

Arrestation et transfert de Milosevic à La Haye.

Celles-ci ont été remportées avec environ 65 % des voix par l'Opposition démocratique de Serbie (ODS), une coalition de 18 partis, dont étaient issus Vojislav Kostunica et Zoran Djindjic, l'ancien maire de Belgrade, qui devint premier ministre de la République de Serbie en janvier 2001. L'harmonisation des structures de pouvoir entre la RFY et la Serbie n'a pas pour autant mis un terme aux frictions internes du camp démocratique. En effet, tandis que Vojislav Kostunica, ancien professeur de droit, revendique un strict légalisme et rechigne à s'attaquer aux piliers de l'ancien régime, Zoran Djindjic réclame, quant à lui, des mesures plus radicales, réfute les « arrangements » avec les représentants du régime déchu et insiste sur la nécessité d'une accélération des réformes et d'une véritable rupture de régime.

Ces dissensions ont éclaté au grand jour à l'occasion de l'arrestation et du transfert au TPIY de Slobodan Milosevic. Arrêté le 31 mars 2001, l'ancien président devait, dans un premier temps, être jugé à Belgrade. Toutefois, loin de devoir répondre de ses crimes, il n'a été inculpé que de corruption et de malversations financières. De plus, souhaitant que les procédures judiciaires yougoslaves soient scrupuleusement respectées et appliquées, Vojislav Kostunica s'est fermement opposé à son transfert au TPIY, dont il contestait à la fois l'impartialité et la légitimité. Néanmoins, sous le nouveau régime yougoslave, les rapports entre Belgrade et les représentants du TPIY se sont progressivement améliorés. De plus, le gouvernement serbe, favorable au transfert de Slobodan Milosevic à La Haye, a modifié sa législation pour permettre l'extradition de ses propres ressortissants. Mais surtout, au fur et à mesure que des charniers ont été « découverts » en Serbie, la population a commencé à prendre conscience des crimes de guerre commis par l'ancien régime.

L'opposition entre les deux têtes du camp démocratique, avivée par la mise en lumière de ces crimes, a atteint son paroxysme lorsque le gouvernement serbe a pris la décision, sans en informer le président yougoslave et contre l'avis de la Cour constitutionnelle fédérale, de livrer Slobodan Milosevic aux autorités du TPIY, le 28 juin 2001. Cette décision, honorée 24 heures plus tard par la promesse d'une aide occidentale s'élevant à 1,28 milliard d'euro, a profondément ébranlé le gouvernement fédéral et provoqué la démission du premier ministre de la RFY, le Monténégrin Zoran Zizic. Tandis que Zoran Djindjic justifiait l'extradition en invoquant la nécessité d'une normalisation des rapports entre la Serbie et le monde occidental, Vojislav Kostunica la qualifiait d'« illégale » et d'« anticonstitutionnelle », estimant qu'elle violait l'État de droit. L'affrontement entre les deux dirigeants risque de plonger le nouveau régime dans une crise politique grave.

Vers la fin de la République fédérale ? Les conditions du transfert de Slobodan Milosevic montrent que le pouvoir réel à Belgrade est détenu non par les autorités fédérales yougoslaves, mais par les dirigeants de la République serbe. De fait, jugeant à la fois trop coûteuse et inefficace la duplication des institutions et des structures administratives à l'échelle serbe et yougoslave, Zoran Djindjic préconise de réduire au maximum les compétences

de l'État fédéral, en les limitant aux seules sphères diplomatique, militaire et financière. Cette évolution risque à terme de porter un coup fatal à un État fédéral yougoslave dont l'existence même semble de plus en plus remise en question, non seulement par les autorités de la République serbe, mais surtout par les Monténégrins et les Albanais.

En effet, la volonté d'indépendance d'une grande partie des Monténégrins, qui ont boycotté les élections législatives et présidentielle de septembre 2000, n'a guère été affaiblie par les changements intervenus à Belgrade depuis la chute de Slobodan Milosevic. Tout au plus, le Monténégro est-il prêt à rester au sein d'une association souple avec la Serbie, formant une entité qui ne serait pas reconnue internationalement et dont les compétences se limiteraient à la défense, à la politique étrangère et à la politique monétaire – une position finalement assez proche de celle du premier ministre serbe. De plus, en cas d'échec des pourparlers entre Belgrade et Podgorica, le Monténégro n'exclut pas l'organisation d'un référendum sur l'indépendance, à laquelle, en revanche, Zoran Djindjic n'est pas favorable. Mais les résultats des élections législatives du 22 avril 2001 ont réfréné l'ardeur séparatiste du président monténégrin, Milo Djukanovic, la coalition indépendantiste de ce dernier ne l'ayant emporté que d'une très courte tête sur la coalition adverse, résolument pro-yougoslave.

Ainsi, comme ce fut déjà le cas avant le changement de régime à Belgrade, la société monténégrine est littéralement coupée en deux entre partisans et adversaires d'un divorce avec la Serbie. En outre, Milo Djukanovic doit tenir compte des pressions de la communauté internationale, qui ne cesse de lancer des appels au dialogue serbo-monténégrin, craignant, à juste titre, les conséquences néfastes pour l'équilibre balkanique d'un nouvel épisode de l'interminable éclatement de la Yougoslavie.

Vers l'indépendance du Kosovo ? Toutefois, même si les dissensions internes et la pression internationale permettent pour l'instant de maintenir un fragile équilibre entre Belgrade et Podgorica, la RFY s'efface au fur et à mesure que la perspective de l'indépendance du Kosovo se profile à l'horizon. Certes, la résolution 1244 de l'ONU, qui a servi de cadre à l'intervention des Nations unies dans cette province, réaffirme l'intangibilité des frontières de la RFY. Mais plus aucun Kosovar albanais n'accepte désormais de vivre sous la souveraineté yougoslave. Jugées « inopportunes » par Vojislav Kostunica et boycottées, à l'instigation de Belgrade, par les quelque 100 000 Serbes demeurés au Kosovo, les élections municipales du 28 octobre, remportées par la Ligue démocratique du Kosovo (LDK) d'Ibrahim Rugova, ont été interprétées par les Albanais comme une étape importante sur la voie de l'indépendance.

Il est certes indéniable que le soutien accordé par les pays occidentaux aux Kosovars depuis 1999 s'est largement effrité en raison des changements politiques en Serbie et, surtout, à cause des activités terroristes de la guérilla albanaise en Serbie du Sud et en Macédoine. L'indépendance du Kosovo aurait pour conséquence de transformer la RFY en une coquille vide, d'accroître la volonté d'indépendance du

Monténégro et de déstabiliser un peu plus la Macédoine voisine (voir l'article « Macédoine »). Elle risque de faire exploser la Bosnie-Herzégovine, affaiblie par le séparatisme croissant et la surenchère nationaliste des Serbes bosniaques et des Croates herzégoviniens.

Toutefois, au fur et à mesure que les institutions du Kosovo prennent forme, son indépendance « rampante » risque de devenir réalité. Le 15 mai 2001, la MINUK (Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo) a présenté un document qui prévoit la mise sur pied d'une structure parlementaire, l'élection d'un président et la formation d'un gouvernement kosovar, ainsi que des élections législatives en novembre 2001. Certes, ce processus se déroulera dans le cadre du mandat de l'ONU et sur la base de la résolution 1244, et le document de la MINUK n'a pas prévu l'organisation d'un référendum d'autodétermination, réclamé par les partis politiques albanais. Le Kosovo continuera donc, d'un point de vue strictement légal, à faire partie intégrante de la RFY. Mais, compte tenu de l'extrême hostilité opposant Serbes et Albanais, ces nouvelles structures transitoires risquent d'être boycottées par les premiers et instrumentalisées par les seconds. Une telle évolution pourrait, à terme, voir le Kosovo se doter des attributs d'un État et transformer la « large autonomie » envisagée par l'ONU en une indépendance *de fait*, qui sonnerait le glas de la RFY – et de la présidence fédérale yougoslave.

H. S.

Pour en savoir plus

Calic, Marie-Janine (2001), « Nach dem Machtwechsel in Jugoslawien. Gedämpft optimistische Aussichten für die Zukunft », *Internationale Politik*, n° 3.

Garton Ash, Timothy (2001), « Le Kosovo en valait-il la peine ? », *Le Débat*, mars-avril.

International Crisis Group (2001), « A fair exchange : Aid to Yugoslavia for regional stability », juin.

Judah, Tim (2001), « Greater Albania », *Survival*, n° 2.

Krulic, Joseph (2001), « La force et le droit dans la crise yougoslave », *Le Débat*, mars-avril.

Rupnik, Jacques (2001), « Yugoslavia after Milosevic », *Survival*, n° 2.

Surroi, Veton (2001), « Das Experiment Kosovo. Ehrgeizige Ziel – unrealistische Erfahrungen », *Internationale Politik*, n° 3.

Sites Internet

- *Yougoslavie*

Site officiel : www.lawnetcenter.com

TPIY : www.un.org/icty/

MINUK : www.un.org/french/peace/kosovo/pages/kosovo1.htm

Résolution 1244 : www.un.org/french/peace/kosovo/res1244.pdf

- *Macédoine*

Résolution 1345 : www.un.org/french/docs/sc/2001/res1345f.pdf

- Dossiers : www.strategic-road.com/pays/europe/euro-pe01.htm

Zone euro

Un essai à transformer

L'évolution du taux de change entre l'euro et le dollar semble dominer l'appréciation portée généralement sur l'Union économique et monétaire (UEM). Tout bilan devrait pourtant commencer par souligner l'extraordinaire saut institutionnel qui a consisté à passer de 11 politiques monétaires décentralisées à une seule politique commune, mise en œuvre par une nouvelle institution, la Banque centrale européenne (BCE), puis juger de l'impact de la politique monétaire européenne depuis le 1^{er} janvier 1999 en termes de croissance et d'inflation. Sur ce plan, le bilan paraît plutôt encourageant : la zone a renoué avec la croissance, effaçant le ralentissement marqué de l'année 1998 ; l'inflation est restée sous contrôle, au moins lorsque l'on fait abstraction des prix de l'énergie et des produits alimentaires, très fluctuants, et soumis à des chocs *a priori* temporaires. Au milieu de l'année 2001, cependant, la croissance économique a nettement ralenti, et l'inflation a repris, dépassant le plafond de 2 % fixé par la BCE.

Les premiers pas de la BCE. La politique monétaire européenne a très vite été confrontée à l'arbitrage classique entre l'inflation et la croissance. Après l'assouplissement de la fin de 1998 et la nouvelle baisse d'un demi point du taux d'escompte de la BCE, en mars 1999, la politique monétaire européenne s'est durcie dès novembre 1999, puis à nouveau six fois en 2000, amenant le taux d'escompte de 2 % en janvier 2000 à 3,75 % en octobre – dès lors qu'il fut clair que la zone euro renouait avec la croissance. Assez vite, en effet, l'économie de la zone a butté sur la contrainte du plein emploi : d'après l'OCDE, l'écart de production dans la zone, c'est-à-dire la différence entre le PIB réalisé et le PIB potentiel – obtenu en croisant la tendance de productivité avec les ressources disponibles en capital et en main-d'œuvre – est passé de -1,3 % en janvier 1999 à -0,1 % en 2001. Cette situation, associée à la hausse des prix du pétrole et à la baisse de l'euro par rapport au dollar, a conduit la BCE à privilégier les risques inflationnistes. Par la suite, la croissance a ralenti, mais la BCE a continué sa politique, ne baissant finalement les taux d'intérêt que d'un quart de point, en mai 2001.

Cette politique a été doublement critiquée : certains ont considéré que la BCE surestimait les risques d'inflation, alors que le risque principal pour la zone semblait être le ralentissement de la croissance, notamment sous l'effet du retournement de la conjoncture aux États-Unis, dont l'impact était un peu sous-estimé ; d'autres ont mis en cause les fondements de la politique de la BCE, à savoir le flou résultant, quant à la méthodologie, de l'utilisation de deux « piliers » : un pilier quantitatif, au demeurant critiquable en période d'instabilité de la demande de monnaie, et fondé sur l'observation de l'agrégat monétaire M3 ; et un ensemble d'indicateurs susceptibles de renseigner sur l'évolution de l'inflation. La BCE défend ses deux piliers, mais s'octroie trop de latitude et d'arbitraire dans leur emploi, ce qui conduit à une absence regrettable de lisibilité de ses décisions.

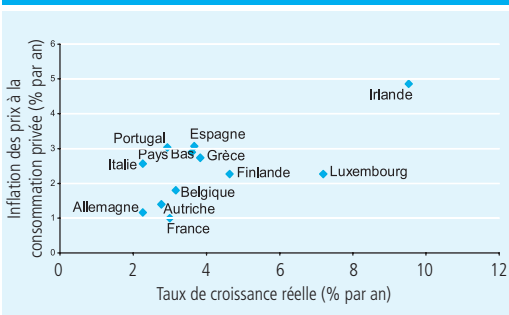
En matière de taux de change, la BCE s'est vu reprocher une absence d'analyse méthodique systématique et une communication désordonnée, qui met en cause autant les ministres des Finances que la BCE. Ces problèmes n'ont rien fait pour renforcer l'image de la zone. Plus fondamentalement, pourtant, le niveau de l'euro par rapport au dollar reflète davantage le fonctionnement erratique du marché des changes, que les manquements de la BCE ou les fondamentaux de la zone. Le dollar continue en effet d'être plébiscité, en dépit du ralentissement américain et des risques importants que les déséquilibres financiers entretiennent aux États-Unis. Les investisseurs semblent parier sur une reprise en V dans ce pays et portent une appréciation peu confiante quant aux perspectives de la zone euro.

Cette évolution du taux de change entre l'euro et le dollar a été analysée à tort comme un signe de faiblesse intrinsèque de l'euro : en réalité, ce dernier a conservé son pouvoir d'achat en termes de biens et services ; il devrait donc être considéré comme une monnaie stable, sinon forte. Mais elle n'en pose pas moins trois problèmes : d'abord, trop d'anticipations ont été formées quant à l'émergence de l'euro comme monnaie forte aux côtés du dollar, et l'évolution du taux de change a détérioré, sans doute à tort, l'image de l'UEM. Ce « vote » négatif des investisseurs a des côtés auto-réalisateurs et accroît la difficulté, pour l'Europe, de restaurer l'image d'une zone dynamique, et donc d'y diminuer le coût de l'investissement ; ensuite, l'affaiblissement de l'euro par rapport au dollar a contribué à importer des pressions inflationnistes, renforçant ainsi l'impact du choc pétrolier et inquiétant la BCE ; enfin, le risque existe que le dollar chute brutalement, si, soudainement, les anticipations des investisseurs devaient davantage refléter à la fois la fragilité de la situation américaine et les perspectives de rattrapage de l'Europe. Un renforcement brutal de l'euro ne servirait donc pas les intérêts de la zone.

Des divergences cycliques entre États-membres.

Mais les vrais problèmes tiennent à la gestion des situations asymétriques dans la zone. L'une de ses caractéristiques tient aux importantes divergences cycliques entre les États-membres. Ainsi, certains pays connaissent des situations de surchauffe : c'est surtout le cas de l'Irlande et, de façon

Bilan macroéconomique de la zone euro 1999-2001



Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 69, juin 2001

moindre, des Pays-Bas. D'autres sont proches du plein-emploi ou en légère surchauffe : la France, la Suède, la Finlande, l'Espagne. À l'inverse, l'Allemagne connaît une situation de sous-emploi keynésien, peut-être appelée à s'accroître. Or, la même politique monétaire s'impose à l'ensemble des 11 pays de l'UEM ; conduite sur la base de la stabilité des prix moyenne dans la zone, elle sera donc trop expansionniste pour l'Irlande, où les taux d'intérêt réels sont trop faibles, et trop restrictive pour l'Allemagne, où ils sont, au contraire, trop élevés.

Dans ce contexte, le Conseil européen, sur proposition de la Commission, a adopté en février 2001 une « recommandation » adressée à l'Irlande. En dépit de la situation de surchauffe et d'une inflation supérieure à 5 %, le gouvernement irlandais s'apprête en effet à mettre en œuvre une baisse d'impôts, susceptible de soutenir l'activité et de faire déraiser l'inflation. La Commission et le Conseil européen Ecofin ont jugé cette politique incompatible avec les grands objectifs de la zone ; ils ont rappelé à l'Irlande, dans le cadre des procédures de coordination des politiques économiques, qu'il convenait de gérer la surchauffe en contractant la politique budgétaire. On a donc vu des pays ayant encore des efforts à faire pour éliminer leurs déficits budgétaires, comme la France ou l'Allemagne, recommander à l'un d'entre eux, à l'économie florissante et aux finances publiques vertueuses, d'accroître ses excédents, ce qui était un peu déplacé. Par ailleurs, l'inflation en Irlande correspond aussi à un rattrapage ; elle permet aux salaires réels de refléter les gains de productivité plus rapides dans le pays que dans le reste de la

L'introduction de l'euro

Le passage « physique » à la monnaie unique commencera le 1^{er} janvier 2002. C'est à ce moment-là que la population de la zone euro prendra connaissance de façon concrète de sa nouvelle monnaie. Ce passage, qui implique le remplacement des monnaies nationales et l'adaptation des comptabilités, relève d'une véritable prouesse technique, et devra nécessiter un gros effort d'explication. Il représentera certainement une grande étape symbolique de la construction européenne, mais entraînera inévitablement un choc psychologique. Pour l'instant, l'opinion publique reste très peu informée des détails techniques, et même des échéances concernant l'introduction de la monnaie européenne.

Environ 50 milliards de pièces et 14 milliards de billets seront introduits, représentant 7 % de la masse monétaire M3 (environ 6 % du PIB de la zone). À partir du 28 février 2002, les magasins n'accepteront plus les monnaies nationales. Mais les pays-membres ont choisi, d'après ces contraintes générales, leur propre calendrier. Par exemple, la France a décidé d'avancer la date de fin de transition au 17 février, tandis que les Pays-Bas ont retenu la date du 28 janvier.

De 11 à 12 à ?

Le 1^{er} janvier 2001, la Grèce est devenue le 12^e membre de la zone euro (conseil de Lisbonne, juillet 2000). Le taux retenu pour la drachme est de 0,002935 € (1 € = 340,75 drachmes).

La Grèce n'avait pas été autorisée à entrer dans l'UEM lors de la création de cette dernière, car elle ne respectait pas les critères de convergence (critères de Maastricht). Athènes a alors pris la décision, le 13 mars 1998, d'entrer dans le mécanisme de change européen (devenu, le 1^{er} janvier 1999, le SME II), et a utilisé l'ancrage nominal de sa monnaie pour favoriser la désinflation et l'ajustement de ses politiques économiques. Le succès de cette politique lui a permis, en 2000, d'être admis à entrer dans la zone euro.

Parmi les trois autres pays de l'UE non membres de l'UEM, le Danemark a confirmé, à l'issue du référendum de septembre 2000, sa décision de maintenir son droit d'exemption (*opting out*) : il reste dans le SME II, mais n'entre pas dans l'UEM, au moins pour l'instant. La Suède a également décidé de rester en dehors. Quant au Royaume-Uni, le gouvernement a décidé de subordonner toute décision d'entrer dans l'UEM à un référendum, dont la date n'est pour l'instant pas fixée.

En revanche, les négociations d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale ne prévoient pas de clause d'exemption. Leur adhésion à l'UE impliquera donc l'adhésion à l'UEM, après des périodes transitoires de plusieurs années.

zone, et peut aussi contribuer à calmer la surchauffe si les prix des biens et services irlandais n'étaient plus compétitifs. Enfin, l'Irlande représente moins de 1 % du PIB de la zone et n'y perturbe pas les équilibres macroéconomiques.

Cette première en matière de coordination des politiques économiques dans la zone euro n'a donc pas été très concluante et s'est heurtée, à Dublin, à une fin de non-recevoir. Mais cette expérience a montré l'importance d'une meilleure définition, entre pays de la zone, de la doctrine de politique économique sur laquelle fonder l'exercice nécessaire de coordination.

Faire de l'euro un succès. Finalement, le succès à long terme de l'euro dépendra de la capacité de l'Europe à entretenir une croissance forte et durable. Mais ce n'est pas l'euro en tant que tel qui remplira les conditions qui y sont nécessaires. Il peut y contribuer en facilitant la poursuite de l'intégration des marchés des capitaux européens et en améliorant ainsi leur efficacité. Cela étant, loin d'être uniquement due à l'existence de plusieurs monnaies, à laquelle l'euro a d'ailleurs mis un terme, la fragmentation du marché européen tient à la persistance de barrières réglementaires,

à l'absence de législation de base, et aux incohérences dans l'application des réglementations. C'est ainsi que le rapport Lamfalussy, publié en février 2001, recommande une série de mesures destinées à mettre fin à la fragmentation du marché européen des valeurs mobilières. L'économie européenne bénéficierait grandement d'un marché des capitaux véritablement unifié, rendant les financements disponibles pour les entreprises à la fois plus diversifiés et moins coûteux.

Pour le reste, le succès de la zone dépendra beaucoup de la qualité des politiques économiques mises en place. Dans la plupart des pays, aujourd'hui, une politique d'offre résolue doit être menée pour relâcher la contrainte du PIB potentiel et ancrer la perspective d'une croissance forte, durable et non inflationniste, et d'une création d'emplois dynamique. Cela passe par la poursuite et l'accélération des réformes structurelles sur les marchés, mais aussi sur les différents aspects de l'État-providence : retraites, dépenses publiques, fiscalité. Or, les politiques budgétaires de certains pays ont ravivé quelques inquiétudes sur la bonne santé des finances publiques, susceptibles de diviser les Européens et de poser problème, à terme, compte tenu des charges liées au vieillissement des populations. À l'été 2001, la Commission a de fait attiré l'attention sur ce point de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et du Portugal, suspectés de ne pas tenir leurs engagements de réduction des déficits. Ainsi, de nombreux pays ont annoncé des allègements fiscaux. Mais il convient, pour l'efficacité de telles mesures, d'annoncer aussi les plans de réduction des dépenses nécessaires à leur financement.

Au total, le bilan de l'euro n'est décevant que pour ceux qui, à tort, en attendaient des miracles. Il a joué un rôle important dans le processus de correction de politiques économiques insoutenables et a engendré des gains microéconomiques substantiels, en matière de transparence, d'élimination de l'incertitude sur les changes, d'approfondissement de l'intégration du marché unique européen, et d'évolution des marchés financiers. Le passage, en janvier 2002, à la monnaie « physique » est un chantier technique et psychologique important. On peut en attendre un approfondissement des gains de l'Union monétaire pour les pays-membres ; mais cela ne les dispensera pas de veiller à la qualité des autres éléments de la politique économique.

P. J.

Pour en savoir plus

Dornbusch, Rudiger et Pierre Jacquet (2000), « Making EMU a success », *International Affairs*, n° 1/2000, janvier.

Davanne, Olivier et Pierre Jacquet (2000), « Quelle politique de change pour l'euro ? », *Revue d'économie politique*, vol. 110, n° 3, mai-juin.

Jacquet, Pierre et Jean Pisani-Ferry (2000), « La coordination des politiques économiques dans la zone euro », *Questions européennes*, rapport n° 27 du CAE, La Documentation française, Paris.

Voir aussi le rapport Lamfalussy, disponible sur Internet à l'adresse : europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/general/lamfalussyfr.pdf.