

N° 16

Été 2007

# Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

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

**Éditorial** de Michel Dévoluy

Les désirs d'Europe ont changé depuis 50 ans. L'Europe communautaire, fondée sur la réconciliation franco allemande, fut une réponse courageuse et novatrice aux désastres guerriers. La sédimentation de la concorde étant acquise, les citoyens manifestent désormais des attentes différentes.

---

## Sommaire

<b>L'euro : huit ans après</b> Gilbert Koenig	<b>3</b>
<b>Vers la fin du monopole postal en 2009 Quel avenir pour le service public?</b> Damien Broussolle	<b>10</b>
<b>Euroisation unilatérale dans les Balkans</b> Alexandre Sokic	<b>20</b>
<b>La flexicurité ... version française</b> Isabelle Terraz	<b>28</b>
<b>Les nouvelles orientations de la politique régionale européenne</b> René Kahn	<b>32</b>

---

Certains souhaitent plutôt un grand marché porteur de dynamisme économique tandis que d'autres aspirent à une Europe protectrice et interventionniste. Comment résoudre ces apparentes contradictions ?

De fait, aujourd'hui deux débats s'entremêlent. Un débat institutionnel sur l'architecture et le fonctionnement efficace d'une Europe à 27 ; un débat politique sur le choix d'un modèle économique et social. L'approche en termes de fédéralisme économique contribue à montrer que ces thèmes posent frontalement deux questions intimement liées : l'identité européenne et l'Europe politique.

Chacun d'entre nous s'identifie à la

« juridiction » (à l'espace politico administratif) dans lequel se forge un ensemble de choix collectifs qui le concerne directement. Naturellement, il y a plusieurs niveaux juridictionnels : la commune ne traite pas des mêmes problèmes que l'Europe ou l'Etat. C'est ainsi que s'élabore, pour chaque individu, non pas une seule identité, mais différentes strates identitaires.

Une juridiction est dite « optimale » pour gérer un ensemble de problèmes collectifs si elle est reconnue par tous les acteurs concernés comme étant l'espace pertinent. Cela implique une cohérence forte entre les enjeux, les moyens et la légitimité politique. L'Europe, et en particulier la zone euro, n'ont pas encore atteint ce stade. C'est ce qui contribue à expliquer le caractère flou et peu structurant du concept d'identité européenne.

La zone euro se caractérise par trois domaines de compétences exclusives : un marché unique où règne la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs ; une politique commerciale unique vis-à-vis de l'extérieur ; une monnaie unique gérée par une seule banque centrale. Afin de piloter un tel espace de façon optimale il est rationnel d'avoir une gouvernance politique unique chargée de décider et de mettre en pratique des choix cohérents.

Pour se consolider, la zone euro aurait intérêt à se diriger vers un espace politique homogène, autrement dit une union politique. C'est d'ailleurs pour ne pas s'engager vers une union politique que Mrs. Thatcher justifiait le « non » du Royaume-Uni à la monnaie unique. Elle faisait en effet le lien entre la juridiction optimale et l'intégration politique.

Naturellement, puisque tous les Etats membres n'appartiennent pas à la zone euro, il conviendrait de recourir à une Europe à plusieurs cercles. La tâche est considérable. Elle exige, dans tous les pays concernés, l'évolution des esprits dans un contexte de clarté sur les objectifs et les moyens. La France, à l'occasion des élections présidentielles, vient d'apporter une nouvelle fois la preuve que les grands débats nationaux menés au sein de chaque Etat membre éludent très largement cette question cruciale pour l'avenir.

Certes la zone euro créée en 1999 peut continuer à fonctionner sur la base de l'architecture existante. Mais la notion de juridiction optimale contribue à éclairer les problèmes actuels. Elle explique les raisons de la laborieuse émergence d'une identité européenne ainsi que les réserves sur l'efficacité économique de l'Europe. Elle tend à montrer que le dépassement des difficultés passe par une vraie union politique.

---

# L'euro : huit ans après

Gilbert Koenig

**Au cours de ses huit années d'existence, l'euro s'est imposé au sein de l'union monétaire en tant que monnaie supranationale et dans le système monétaire international en tant que rival du dollar et du yen. Dans la zone euro, il remplit les mêmes fonctions que les monnaies nationales qu'il remplace, mais, du fait de sa nature supranationale, il possède quelques caractéristiques spécifiques. Dans les relations entre l'Europe et le reste du monde, l'euro remplit les principales fonctions d'une monnaie internationale sans toutefois évincer ses rivaux.**

Les premières propositions officielles d'une monnaie européenne remontent au plan Werner commandé par les chefs d'Etat et de gouvernement en 1970. Ce plan prévoit l'instauration d'une monnaie commune en plusieurs étapes se terminant en 1980. Mais les désordres monétaires des années 70 provoqués par l'écroulement du système monétaire international et par le premier choc pétrolier ont conduit à des solutions de stabilisation monétaire moins ambitieuses. C'est ainsi que, pour limiter les fluctuations des taux de change, on crée le serpent monétaire européen remplacé en 1979, après son échec, par le système monétaire européen et on instaure l'ECU représentant un panier de monnaies européennes dont la valeur moyenne est mécaniquement plus stable que ses composantes. La stabilité monétaire obtenue à partir de la fin des années 80 et la libéralisation des mouvements de capitaux rendent difficiles le maintien de l'autonomie des politiques monétaires nationales. Pour résoudre ce problème qui constitue le triangle d'incompatibilité de Mundell, le rapport Delors (1989) propose la création d'une union monétaire européenne. Après l'adoption de cette proposition, le traité de Maastricht (1992), complété par le traité d'Amsterdam (1997) définit le cadre institutionnel de l'union. Le Conseil européen de Madrid (1995) attribue à la monnaie européenne le nom d'euro. L'euro se substitue aux monnaies nationales européennes en janvier 1999 et il devient une monnaie à part entière en janvier 2002 avec l'émission de pièces et de billets. A la différence de la plupart des expériences monétaires de ce genre, l'instauration de l'euro ne s'est pas accompagnée de l'apparition d'un pouvoir

politique sous la forme d'un Etat européen représenté par un gouvernement. Cette particularité n'a pas empêché l'euro de s'imposer au cours de ses huit années d'existence au sein de l'union monétaire en tant que monnaie supranationale et dans le système monétaire international en tant que rival du dollar et du yen.

## **1. L'euro en tant que monnaie supranationale au sein de l'union monétaire**

L'euro est émis au sein de l'union monétaire par une institution supranationale, le Système Européen des Banques Centrales (SEBC). De ce fait, les pays composant l'union abandonnent leur souveraineté monétaire et renoncent à utiliser les taux de change intra-européens comme instruments d'ajustement en cas de chocs d'offre ou de demande.

L'euro remplit les mêmes fonctions que les monnaies nationales qu'il remplace, mais, du fait de sa nature supranationale, il possède quelques caractéristiques spécifiques.

### ***L'euro en tant qu'instrument d'échanges et de réserve de valeur***

Sur le plan purement économique, l'euro, en tant qu'instrument d'échange permet de réduire les coûts de transactions grâce à l'existence d'un réseau intra-européen de diffusion plus important que celui de chacune des anciennes monnaies nationales. En effet, l'extension du réseau d'utilisateurs accroît la probabilité de chaque citoyen de disposer de la monnaie désirée au moment voulu et à un moindre coût.

Les avantages hors réseaux de l'euro résultent essentiellement de l'élimination des taux de change entre les pays européens. En effet, cette élimination permet de réduire l'instabilité des marchés financiers en évitant des spéculations sur les variations des taux de change intra-européens. Cet avantage

---

---

pourtant très important ne semble pas être perçu par les Européens si l'on se réfère aux résultats de l'enquête d'opinions de Eurobaromètre (2005)<sup>1</sup>. Par contre l'avantage le plus important attribué par les citoyens à l'élimination des taux de change intra-européens est l'économie de commissions de change qu'elle entraîne. Or cet avantage ne touche qu'un quart de la population qui se déplace à l'intérieur de l'Europe.

On espère également que l'absence de taux de change intra-européens stimule la croissance économique et l'emploi en écartant le risque de change. Mais les travaux empiriques montrent que l'incidence de la stabilité des taux de change sur la croissance économique est faible. De toutes façons, ce facteur ne semble pas avoir dopé la croissance européenne qui est restée inférieure à celle des grandes économies, comme celle des Etats-Unis.

L'utilisation de l'euro, comme instrument d'échanges peut aussi favoriser le développement d'un sentiment d'identité européenne<sup>2</sup>. En effet, l'euro délimite l'espace européen par rapport à ceux définis par d'autres monnaies. Une telle délimitation peut intensifier le sentiment d'appartenance à l'Europe. De plus, en facilitant les échanges à l'intérieur de l'Europe, l'euro permet de faire prendre conscience à ses utilisateurs qu'ils font partie d'une même communauté. En effet, les échanges de biens et de services qui sont effectués par l'intermédiaire de l'euro entre les agents d'un même pays ou de pays européens différents se réalisent dans un cadre juridique européen commun. De plus, le développement des transactions entre les pays européens qu'engendre l'utilisation de l'euro favorise les relations sociales entre les citoyens de divers pays. Par contre, la capacité de l'euro d'exprimer des droits et des obligations des citoyens envers une puissance publique européenne est limitée au stade actuel de la construction de l'Europe. Elle pourrait être étendue, même en l'absence d'un Etat européen, grâce à l'instauration d'un système européen d'imposition des citoyens qui se substituerait, au moins partiellement, aux contributions directes des Etats au budget européen et qui permettrait à l'euro d'exprimer les dettes

fiscales des agents envers les autorités européennes.

On admet généralement que l'euro peut contribuer, en tant que réserve de valeur, au développement d'un sentiment identitaire s'il assure un pouvoir d'achat stable et si sa valeur externe est forte. On espère ainsi que la monnaie européenne assurera, comme l'ancien mark, une prospérité économique conduisant au progrès social et à une organisation de la société dont le caractère démocratique correspond aux aspirations des citoyens.

L'espoir que l'euro devienne un vecteur d'identité européenne ne s'est pas réalisé jusqu'ici. En effet, selon l'enquête de l'Eurobaromètre près de 80% des citoyens sondés affirment que l'instauration de l'euro n'a exercé aucun effet sur leur sentiment d'identité européenne<sup>3</sup>.

#### ***L'euro comme instrument de compte commun aux pays de l'UEM***

La substitution de l'euro aux monnaies nationales comme instrument de compte permet d'exprimer les prix des biens produits dans des pays différents dans la même unité, ce qui favorise la comparaison internationale. Il peut en résulter, au moins dans certains secteurs, une intensification de la concurrence internationale favorable à des baisses de prix. Mais, cette concurrence par les prix peut conduire à des regroupements en vue de réduire les coûts et d'exercer un pouvoir sur le marché. Les mouvements importants de ce type qui se sont produits ces dernières années ne sont cependant pas dus nécessairement à l'euro.

En fait, l'instauration de l'euro est considérée en 2005 par près de 80% des citoyens européens comme une source d'inflation<sup>4</sup> alors que selon les statistiques officielles le taux d'inflation européen est resté assez stable de 1999 à 2006. Ce décalage entre l'inflation mesurée et l'inflation perçue peut s'expliquer notamment par le fait que les perceptions inflationnistes des consommateurs se fondent sur les produits à prix faibles et fréquemment achetés et que les prix de ces produits ont augmenté plus que ceux d'autres biens. C'est ainsi que les produits de grande consommation ont augmenté en France de 13% de 1998 à 2004<sup>5</sup>. Ce décalage peut également être dû à une sous-estimation de

---

<sup>1</sup> Voir Koenig G.(2006), « La perception de l'euro par les ménages européens en 2005 », *Bulletin de l'OPEE*, n°13

<sup>2</sup> Voir Koenig G. (ed.) (2002), *L'euro vecteur d'identité européenne*, PUS

<sup>3</sup> Flash Euro Baromètre 175, *L'euro, 4 ans après l'introduction des billets et des pièces*, Rapport, novembre 2005.

<sup>4</sup> Flash EB 175, op cit.

<sup>5</sup> Les Echos, 3 avril 2007.

---

---

certaines postes de dépenses, comme le logement, dans l'indice des prix.

L'utilisation de l'euro, comme instrument de compte facilite également la comparaison internationale des salaires et des charges sociales. Or, ces coûts peuvent différer d'une façon importante selon la localisation des salariés dans l'espace européen. A cause de sa mobilité nettement plus importante que celle du travail, le capital productif a tendance à se concentrer dans les zones à faibles coûts salariaux et à faible protection sociale, ce qui engendre du chômage dans les autres régions. Du fait de ses effets économiques, ce développement inégal n'est pas propice à l'extension d'un sentiment d'identité européenne chez les salariés. Mais, il peut susciter des mouvements sociaux sur le plan européen qui favorisent ce sentiment. De tels mouvements ont d'ailleurs déjà eu lieu.

Pour éviter les effets néfastes de la concurrence des salaires et des charges sociales, il conviendrait notamment d'harmoniser les législations sociales. Mais les décisions qui devraient être prises dans ce domaine nécessitent l'unanimité des partenaires européens.

## **2.L'euro dans les relations entre l'Europe et le reste du monde**

Depuis 1999, la valeur externe de l'euro a subi des fluctuations importantes. Mais ces variations n'ont pas empêché la monnaie européenne de s'affirmer sur le plan international, notamment face au dollar.

### *L'évolution de la valeur externe de l'euro*

La valeur nominale externe de l'euro est mesurée par son taux de change nominal effectif qui est défini comme une moyenne pondérée des taux de changes bilatéraux d'une vingtaine de pays partenaires les plus importants de la zone euro. Sa valeur réelle mesurée par le taux de change effectif réel permet d'apprécier la compétitivité de l'Europe par rapport au reste du monde.

Les variations de ces taux sont dues en grande partie à celles du taux de change bilatéral euro/dollar. On va donc privilégier l'analyse de ce taux. Cela se justifie d'autant plus que le principal couple de devises échangées est celui de l'euro/dollar qui représente environ 30% des transactions alors que les couples yen /dollar et dollar/livre sterling constituent respectivement 17% et 14% des transactions.

Au moment de l'instauration de l'euro la plupart des opérateurs avait anticipé une appréciation forte de l'euro par rapport au dollar. Or l'euro s'est déprécié d'une façon presque continue en termes nominaux d'environ 20% depuis le début 1999 jusqu'à la fin de 2000. En 2001, cette dépréciation s'est nettement ralentie en moyenne annuelle et l'on se trouve dans une phase de stabilisation avec des fluctuations.

Cette phase de dépréciation est due essentiellement à des sorties nettes importantes de capitaux européens vers les Etats-Unis. Ces mouvements semblent déconnecter des variables fondamentales. Ils peuvent s'expliquer par la nature spécifique de certaines sorties de capitaux et par une reconsidération de la rationalité des comportements des opérateurs sur les marchés d'actifs financiers et monétaires<sup>6</sup>

En 2002 commence une période d'appréciation de l'euro qui se poursuit en 2003 et qui fait place à une stabilisation en 2004. Cette phase est suivie par une reprise de l'appréciation amenant le cours à plus de 1,3 dollar pour un euro en janvier 2005. Puis la valeur externe de l'euro diminue pour reprendre son ascension en 2006 et pour atteindre un pic de 1,35 dollar pour un euro en avril 2007. Malgré ces fluctuations, le taux de change nominal euro /dollar est resté, depuis 2004, au-dessus de sa valeur de 1999.

L'évolution du taux de change réel est parallèle à celle du taux nominal, ce qui est normal dans des économies à faible inflation.

Bien que l'appréciation de 60% de la valeur de l'euro par rapport au dollar de 2000 à 2006 ne favorise pas les exportations européennes, elle peut être perçue par l'opinion comme une affirmation de la souveraineté monétaire de l'Europe par rapport au reste du monde. L'attachement à une telle souveraineté peut aussi se traduire par le désir de posséder une monnaie qui est susceptible d'occuper une place importante dans le système monétaire international.

---

<sup>6</sup> Voir Koenig G.(2002), « La valeur de l'euro par rapport au dollar et les marchés financiers et monétaires », *Bulletin de l'OPEE*, n°7

---

---

**Tableau 1.Poids économiques et démographiques comparés de l’Euroland et des USA**

	Euroland	USA
Nombre d’habitants	290 000 000	265 000 000
% du PIB mondial	19%	19%
Ouverture:Exportations/importations	11,6%	9,5%
% du commerce international	18%	16,5%

*Le rôle de l’euro dans le système monétaire internationale*

Dés l’introduction de l’euro on a considéré que la monnaie européenne deviendra un concurrent sérieux du dollar en tant que monnaie internationale. En effet l’Euroland initial des 11 pays comporte un poids économique et démographique comparable à celui des USA

Depuis 1999, l’euro remplit les principales fonctions d’une monnaie internationale<sup>7</sup>. Ces fonctions sont définies par Krugman qui transpose celles remplies par une monnaie dans son espace national au plan international en introduisant une distinction entre l’usage par le secteur privé et celui du secteur public (gouvernement, banque centrale).

*- La fonction de moyen de paiement internationale*

En tant qu’intermédiaire d’échange et de moyen de paiement dans le secteur privé, une monnaie internationale est acceptée en règlement des opérations sur biens et services et des opérations financières en dehors de son pays d’émission. Le tableau 2 compare le rôle de l’euro, des monnaies européennes remplacées par l’euro et du dollar en tant que moyens de paiements internationaux.

---

<sup>7</sup> Pouvelle C. (2006), « Le rôle international de l’euro depuis 1999 : facteurs et enjeux », Bulletin de la Banque de France, n°147, p.39-56.

---

**Tableau 2. Rôle des monnaies européennes et du dollar en tant que moyens de paiement internationaux**

Source :BCE, mars 2006

	Monnaies Nationales	Euros	Dollars
	1999	2004/2005	2004/2005
Facturation des exportations hors zone euro	33%-50%	45%-63%	nd
Billets à l'étranger en % du total des billets	nd	10%	60%
Part des opérations de changes	53%	37,2%	89%

A la différence du dollar, l'euro est peu utilisé dans les échanges entre des agents résidents dans des pays situés en dehors de la zone euro. Cette monnaie est surtout utilisée dans les règlements des échanges bilatéraux entre la zone euro et l'extérieur. La facturation en euros peut ainsi représentée entre 45% et 63% des exportations de la zone selon les pays de destination, ce qui est supérieure aux facturations en monnaies nationales des exportations des pays de la zone avant 1999.

L'euro est également utilisée comme monnaie parallèle dans certains pays situés hors de la zone euro. C'est ainsi que les billets en euros circulant en dehors de la zone représentent environ 10% des billets émis, alors que les billets en dollars forment 60% des billets émis. L'utilisation de l'euro sous cette forme ou sous une autres, parallèlement à la monnaie nationale ou à sa place, constitue le phénomène d'euroïsation qui concerne toutes les fonctions de la monnaie et qui se manifeste notamment dans les pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est.

Sur le marché des changes, l'euro est utilisé dans 37,2% des transactions en 2004 contre 89% pour le dollar. Sa part est plus faible que celle de l'ensemble des monnaies que l'euro a remplacé du fait de l'élimination mécanique des transactions intra-européennes de change.

- *La fonction d'instrument de compte international*

L'utilisation de l'euro pour exprimer les prix sur les marchés internationaux, comme ceux des matières premières et de l'énergie, reste très modeste en comparaison avec le dollar. Par contre, comme le montre le tableau 3, l'euro s'est imposé sur le marché des créances internationales. En effet, en 2005, 31,5% de ces créances sont libellés en euros contre 44% exprimés en dollar. La part de l'euro est nettement plus importante que celle des anciennes monnaies nationales (20%). Elle tend à s'accroître. En effet, en 2006 les émissions nettes en euros représentaient environ la moitié des émissions d'obligations internationales dans le monde et plus de 80% de celles effectuées eu Europe centrale et dans les pays baltes.

**Tableau 3. Rôle des monnaies européennes et du dollar en tant qu'instruments de compte internationaux**

Source :BCE, mars 2006

	Monnaies Nationales	Euros	Dollars
	1999	2004/2005	2004/2005
Titres de créances internationales (1)	20%	31,5%	44%
Monnaie ancre	56 pays	50 pays	75 pays

(1) Titres émis en euros ou en dollars par les non-résidents en Europe ou aux USA.

Dans le secteur public, l'euro est devenu une monnaie d'ancrage, c'est-à-dire un actif auquel différentes monnaies nationales se rattachent avec des engagements des autorités à limiter ou à supprimer les fluctuations du taux de change nominal par rapport à cet actif. Ce rattachement est décidé pour réduire le danger de l'inflation importée et de favoriser les relations commerciales et financières avec le pays-ancre. Il est retenu par 50 pays, alors que 75 pays prennent le dollar comme monnaie de référence. Cette fonction de l'euro s'est notamment développée avec l'entrée de nouveaux pays dans le mécanisme de change

européen (MCE2) qui doit leur permettre d'accéder à la zone euro. De plus, certains pays, comme la Chine, ont décidé d'accroître la part de l'euro dans le panier de devises auquel se rattache leur monnaie.

- *La fonction de réserve de valeur internationale*

Le développement de l'euro en tant que réserve de valeur internationale résulte du souci de réduire les risques de change par une diversification des structures de portefeuille internationaux, et de la confiance dans la puissance économique de l'Europe et dans sa capacité financière.

**Tableau 4. Rôle des monnaies européennes et du dollar en tant que réserves de valeur internationales**

Source :BCE, mars 2006

	Monnaies Nationales	Euros	Dollars
	1999	2004/2005	2004/2005
Part des obligations de 9 Fds d'l. inter.	28%	30%	50%
Part des réserves mondiales	18%	24,9%	65,9% (69,4% en 1999)
Part des devises des banques non résid.	18%	24%	56%
Part de la capitalisation boursière mondiale	nd	16%	44%

---

Il n'existe que des informations partielles sur la part des actifs en euros dans les portefeuilles d'actifs internationaux. C'est ainsi qu'en 2005, les obligations en euros représentaient 30% des titres de créances détenus par 9 grands fonds d'investissement internationaux, alors que les titres en dollars constituaient 50% de ces portefeuilles. La part des euros dans les avoirs en devises détenus par les banques non européennes est passée de 18% à 24% de 1999 à 2004. La part du dollar est de 56% en 2004. La part de l'euro dans les dépôts des non-résidents auprès des banques de la zone euro est d'environ 50% entre 1999 et 2005.

Dans le secteur public, l'euro est devenu un moyen de diversifier les réserves officielles des banques centrales. En effet, de 1999 à 2005, les réserves mondiales de change ont augmenté de 125%, alors que les réserves en euros ont crû de 190%. La part des euros dans les réserves mondiales représentait 24,9% en 2005, alors que celle des anciennes monnaies nationales européennes était de 18% en 1999. Cette évolution semble s'être effectuée en partie au détriment du dollar. En effet la part de cette monnaie dans les réserves mondiales, tout en restant prédominante, est passé de 69,4% en 1999 à 65,9% en 2005. Dans les pays en développement la part des réserves de changes en euros est plus importante que dans les pays industriels, notamment à cause de la prépondérance de l'euro en Afrique francophone.

Au cours de ses huit années d'existence, l'euro s'est affirmé comme une monnaie internationale susceptible de concurrencer le dollar et le yen. Mais malgré cette évolution, le rôle international de l'euro est encore nettement moins important que celui du dollar, notamment comme moyen de paiement et de réserve officielle. Dans le domaine financier, la puissance du dollar se traduit par la part nettement plus importante des titres en dollars dans la capitalisation boursière mondiale (44%) que celles des titres en euros (16%). L'euro s'est cependant imposé par rapport au dollar sur le marché des créances internationales. Il est probable que l'euro ne se substituera pas au dollar et au yen comme dans le passé le dollar a remplacé la livre sterling, mais qu'il confortera sa place dans un système monétaire international tripolaire.

## Conclusion

Au cours de ses huit années d'existence l'euro a réussi à s'imposer sur le plan européen comme un facteur de stabilisation interne et en dehors de la zone euro en tant que monnaie internationale. Mais l'instauration de l'euro n'a pas permis d'obtenir les résultats économiques promis en 1999 en matière de croissance et d'emploi. De plus, le succès essentiel revendiqué par la Banque Centrale Européenne en matière d'inflation est contesté par une grande partie des citoyens. De ce fait ces derniers peuvent éprouver un sentiment de déception et attribuer cet échec à l'euro au lieu d'en chercher la cause éventuelle dans la gestion de cette monnaie et dans les politiques économiques qui en résultent. Cette confusion risque de susciter un sentiment de rejet de la monnaie unique. Une telle réaction est d'autant plus concevable que les citoyens semblent considérer l'euro comme une simple innovation monétaire à laquelle ils pourraient renoncer si ses inconvénients devenaient plus importants que ses avantages. Elle est à craindre tant que l'euro ne deviendra pas, comme les autres monnaies, un vecteur d'identité nationale. Mais une telle évolution nécessite probablement l'émergence d'un pouvoir politique européen.

---

# Vers la fin du monopole postal en 2009 Quel avenir pour le service public ?

Damien Broussolle

*« La première et la plus vive des passions que l'égalité des conditions fait naître, je n'ai pas besoin de le dire, c'est l'amour de cette même égalité ».*

## Tocqueville

**La déréglementation postale entamée par la directive de 1997 va très prochainement entrer dans son ultime phase. En effet, en 2006 le monopole de distribution du courrier a été abaissé à 50 g. et une directive en discussion prévoit de supprimer la partie restante du monopole pour 2009.**

**Le processus d'ouverture à la concurrence suscite légitimement de nombreuses craintes et, du reste, les directives prévoient un certain nombre de garde-fous. Cet article s'intéresse tout particulièrement à l'atteinte portée à la cohésion sociale et territoriale qui pourrait résulter d'une concurrence excessive dans le domaine postal. Il rappelle dans un premier temps ce que prévoient les directives et comment elles ont été transposées au cas français. Dans un deuxième temps il examine la soutenabilité du nouveau cadre concurrentiel.**

La poste est une activité de réseau en même temps que de main d'œuvre (avec en France environ 280 000 employés<sup>1</sup> pour 2005, qui représentent approximativement 85 % des charges de fonctionnement).

A proprement parler, le service postal combine deux réseaux parallèles : celui de la collecte (*upstream*) qui est déjà partiellement ouvert à la concurrence (routeurs et concentrateurs-trieurs) et celui de la distribution (*downstream*) qui est le plus lourd en termes de coûts opérationnels<sup>2</sup>. Ce dernier comprend également une majorité de coûts fixes, indépendants des quantités transportées (Florens & Roy 2004 p. 105-106). Du point de vue économique, l'activité postale présente les caractéristiques typiques d'un monopole naturel. C'est-à-dire, celles d'un secteur où les coûts moyens sont décroissants et les coûts marginaux nuls ou quasiment. Il est alors plus efficace d'utiliser au maximum

le réseau existant plutôt que de multiplier des réseaux concurrents. Cela dit, des niches isolées de rentabilité peuvent être créées, par exemple certains envois ne nécessitent pas de distribution journalière sur tout le territoire. Les clients d'une banque locale sont ainsi concentrés sur une zone et ne reçoivent leurs relevés qu'à certaines dates fixes.

L'activité postale est mise à mal par les développements technologiques modernes comme par exemple le fax et plus récemment l'e-mail, son avenir est incertain. En France depuis 1998, la croissance du trafic courrier est inférieure à celle du PIB (Larcher 2003), le trafic a même baissé à plusieurs reprises, notamment en 2005. La majeure partie du trafic postal est générée par les entreprises au travers notamment des envois en nombre du type factures, relevés bancaires ou encore envois publicitaires. On distingue le courrier « industriel » (envois en nombre, *bulk mail*) et le courrier « égrené » (fractionné, *separated*). En France, en 2004 le courrier « industriel » représentait environ 50 % du total des envois de correspondance, le reste correspondait aux envois égrenés des particuliers, des petits professionnels, mais aussi de certains grands

---

<sup>1</sup> Données Union Postale Universelle, employés équivalent temps plein.

<sup>2</sup> Cet article ne traite pas des aspects internationaux et notamment de la déréglementation des flux d'entrée et de sortie des pays.

---

---

émetteurs. La demande est concentrée, ce phénomène est encore plus notable en termes de chiffre d'affaires. Selon le rapport Hérisson (2007 p. 241) près de 40 % du chiffre d'affaires courrier est réalisé en France avec 80 clients seulement. L'importance du trafic d'entreprise pour l'équilibre économique de La Poste est fondamental : les entreprises représentent plus de 90 % du chiffre d'affaires courrier (Larcher 2003 p. 23). Finalement, si les particuliers restent, en tant que destinataires, essentiels pour l'activité des services postaux, en tant qu'émetteurs, ils ne le sont plus. Ils le sont d'autant moins que dans l'activité postale ce ne sont pas les destinataires qui paient le service, mais les expéditeurs.

### **L'introduction de la concurrence**

La déréglementation postale se justifie pour la Commission, par la volonté d'accroître la qualité du service postal (rapidité de distribution), l'amélioration de son efficacité (baisse des coûts de fonctionnement), la sauvegarde de l'activité sur le long terme et surtout la constitution d'un grand marché unique postal. Il est frappant que la remise en cause du monopole (naturel) du service postal ne procède pas d'une réflexion fondée sur la théorie du monopole contestable, mais bien plus sur un principe juridique général tiré des traités européens. Il faut cependant ajouter un autre motif, moins mis en avant, qui

consiste à ouvrir aux entreprises privées un secteur d'activité dont certains segments sont profitables (CF interventions M Vial et G. Savary).

*« Le secteur postal est un enjeu industriel majeur. D'ailleurs, si autant d'acteurs veulent la libéralisation du secteur, c'est précisément parce qu'il y a de l'argent à gagner. Le secteur postal fait plus de 500 milliards de chiffre d'affaires au plan européen. (...) » M Vial (Président de La Poste) in Larcher 2002.*

*« Nous avons clairement le sentiment que la Commission a eu une approche dogmatique, pour ne pas dire intéressée. Des lobbies nationaux très forts et très puissants sévissent à Bruxelles, par exemple le lobby néerlandais qui pilote toutes les directions pour la poste ; il ne faut pas considérer que la position néerlandaise est seulement libérale, elle est aussi nationale. Ce pays, champion de logistique, se trouve trop à l'étroit dans ses frontières, et a besoin d'aller chercher des marchés à l'extérieur ». Gilles Savary (député européen, vice-président de la commission des transports) in Larcher 2002.*

L'ouverture européenne consiste à réduire progressivement la part des activités postales sous monopole. Cette modification bouleverse le système d'organisation traditionnel et suscite de nombreuses inquiétudes, notamment la remise en cause du caractère de service public des activités postales ou la capacité à en préserver le financement.

### **Encadré n°1 : chronologie succincte de la déréglementation dans les services postaux**

En 1989, le conseil des ministres des postes et des télécommunications invite la Commission à préparer des mesures en vue de développer le secteur postal communautaire. La commission menait déjà une politique d'ouverture à la concurrence dans les services postaux rapides.

En 1992 la commission présente un *livre vert sur le développement du marché unique en matière de services postaux*.

Le 1er décembre 1997, aboutissement de cette première phase de réflexion, la directive 97/67/CE est adoptée qui entame un processus de déréglementation, en ouvrant à la concurrence une partie des activités postales (courriers d'un poids supérieur à 350 g.).

La directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 poursuit le processus : elle prévoit notamment l'abaissement progressif du monopole à 50 g. pour 2006.

Enfin le 18/10/2006 la Commission propose dans la communication Com (2006) 594 une directive pour la mise en concurrence complète du marché intérieur des services postaux pour 2009.

---

Les services postaux offrent encore actuellement un service égal sur l'ensemble du territoire (nombre de levées par semaine...), à un prix unique égal pour l'ensemble des particuliers. Ce prix unique, alors même que les coûts diffèrent selon les clients, est rendu possible par une péréquation tarifaire. Les coûts varient en effet sous deux dimensions, d'une part en fonction de la géographie (ville, campagne)<sup>3</sup>, d'autre part en fonction du volume apporté par le client (particulier, entreprise). Il existe cependant déjà à l'heure actuelle une certaine modulation pour les « gros comptes » qui bénéficient de rabais. Il n'en reste pas moins que, l'arrivée de nouveaux concurrents, fait craindre une déstabilisation des anciens équilibres, en particulier à travers la pratique de l'écramage (*cream skimming*). De fait, les nouveaux entrants ont intérêt à ne couvrir que certains segments du marché (ville et « gros comptes », jours de distribution réduits) et à laisser à l'opérateur historique les parties les moins rentables.

En l'absence d'intervention des pouvoirs publics, le processus concurrentiel spontané dégrade alors le bien être collectif<sup>4</sup>.

Deux cas polaires peuvent être envisagés : l'opérateur historique ne réagit pas à la concurrence ou, à l'inverse, répond activement à la compétition. Dans la première situation, l'opérateur est conduit au déficit et éventuellement à terme à la faillite. En revanche, si l'opérateur réagit pour redresser sa situation, une augmentation de certains prix, combinée à une certaine dégradation de son service (moindre desserte, réduction des distributions...), sont prévisibles. Le processus amène une dégradation du service pour les clients les moins rentables, principalement particuliers. De leur côté, les entreprises peuvent obtenir des rabais significatifs. En définitive, l'entrée de concurrents aligne progressivement les prix sur les coûts de production et introduit une forte différenciation des tarifs. Le service se dégrade sur une partie de territoire national mettant à mal les

notions d'accès égal pour tous, de cohésion sociale et territoriale, fondements du service public à la Française.

En Suède, pays où la déréglementation a été réalisée au début des années 1990, les prix pour les particuliers ont nettement augmenté (de 35 à 43 %) et se sont réduits pour les gros comptes (environ 30 %) (Andersson 2007 p. 11, 2005 ; Falkenhall & Kolmodin 2005 p. 23). Par ailleurs, le nombre de bureaux de postes gérés en propre par la poste suédoise, particulièrement dans les zones rurales, a nettement diminué (PTS 2007, Falkenhall & Kolmodin 2005).

Conscient de la réalité de ces risques, les directives affirment dès 1997 plusieurs principes (encadré n°2) et mettent en place certains mécanismes préservateurs. Elles créent notamment un service universel et, transitoirement, la possibilité d'un domaine réservé (monopole partiel) pour le ou les opérateur(s) chargé(s) de ce service universel.

**Encadré n°2 : extraits des considérants du préambule de la directive 1997**

(n°11) considérant qu'il est essentiel de garantir au niveau communautaire un service postal universel offrant un ensemble minimal de services de qualité déterminée devant être fournis dans tous les États membres à un prix abordable à l'ensemble des utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique dans la Communauté;

(n°12) considérant que l'objectif du service universel est de permettre à tous les utilisateurs un accès aisé au réseau postal en offrant en particulier suffisamment de points d'accès et des conditions satisfaisantes en ce qui concerne la fréquence de collecte et de distribution; que la prestation du service universel doit répondre à la nécessité fondamentale d'assurer la continuité du fonctionnement tout en demeurant adaptable aux besoins des utilisateurs et en leur garantissant un traitement équitable et non discriminatoire;

<sup>3</sup> On estimait en France en 2002 un écart de 1 à 3 entre le coût de la distribution d'une lettre entre zones urbaine et rurale (intervention de C Stoffaes in Larcher 2002).

<sup>4</sup> Cette expression désigne ici le bien être de la collectivité citoyenne, alors que les travaux économiques habituels ne distinguent pas citoyens et entreprises confondus sous la même catégorie d'agents économiques. Dans ces conditions, les pertes des citoyens peuvent être compensées par des gains des entreprises et le bien être collectif augmenté.

### Le service universel

Le service universel, c'est le service minimum qui doit être accessible à tous (notamment particuliers et PME). Ce service prévoit une prestation de qualité (avec un objectif quantifié de distribution à j+1), accessible à un prix abordable en tout point du territoire, au minimum cinq jours par semaine. Il concerne principalement les envois postaux jusqu'à 2 kg, les colis jusqu'à 10 kg et les envois recommandés. Dans sa version européenne, le service universel n'impose pas de tarif unique. Néanmoins, dans le cas où ce système serait choisi par un pays, cela ne doit pas empêcher l'opérateur de pouvoir négocier des rabais pour certains clients <sup>5</sup>.

La transposition des directives en France élargit l'étendue du service universel. Il couvre ainsi les colis jusqu'à 20 kg, prévoit une distribution chaque jour ouvrable, au domicile de toute personne physique ou morale. Cependant dans un premier temps, le prix unique n'était pas mentionné et la loi se contentait de reprendre telle quelle la phrase de la directive : « Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs » (Article L1 du code des télécommunications). C'est le décret du 5 janvier 2007 définissant les caractéristiques détaillées du service universel qui introduit le tarif unique, sauf pour les envois en nombre (encadré n°3).

#### Encadré n°3 : Principaux éléments du service universel en France (05/01/2007)

Etendue : le service universel concerne le service de correspondance jusqu'à 2 kg et les colis jusqu'à 20 kg.

Distribution : le service de distribution est effectué au domicile de chaque personne physique ou morale, sauf circonstances exceptionnelles, il est assuré tous les jours ouvrables.

Accessibilité : au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département doit être à moins de 10 kilomètres d'un point de contact. Toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact, plus un par tranche

de 20 000 habitants. (Soit 7500 points de contact, Hérisson 2007 p. 247)

Tarif : sauf envoi en nombre, un tarif unique est appliqué aux envois à destination de l'ensemble du territoire métropolitain.

Presse : les envois de périodiques relevant de la commission paritaire des publications et agences de presse sont acheminés selon les conditions du service universel. La structure des tarifs a pour objectif de favoriser le pluralisme.

### Un domaine réservé transitoire

Le ou les opérateurs qui prennent en charge le service universel peuvent, selon la directive de 1997, bénéficier d'une compensation, « lorsque les obligations (...) constituent une charge financière inéquitable », puisqu'ils sont de moins en moins en mesure d'en assurer le financement par le reste du trafic qui, progressivement, leur échappe. La directive autorise à cet effet la mise sur pied d'un fond de compensation. La solution la plus pratiquée jusqu'à présent en Europe, consiste cependant à maintenir transitoirement un domaine réservé (monopole partiel) pour l'opérateur historique en charge du service universel.

En France, la diminution du monopole n'a jusqu'à présent concerné qu'une partie limitée de trafic courrier, seulement 8,6 % de volume capté, pour un potentiel théorique de 16 % (graphiques n°1 et 2a en annexe). Cela représente toutefois une perte d'environ la moitié du trafic ouvert à la concurrence. L'impact sur le chiffre affaires est plus significatif, puisqu'il atteint 18 % en 2005 <sup>6</sup>.

Au delà du seul courrier, La Poste estimait, en 2003, la part ouverte à la concurrence à 34 % du marché postal et à 43 % pour le 1<sup>er</sup> janvier 2006 (Larcher 2003 p. 23). Ces données sont conformes au constat de 2005 (Graphique n°2b en annexe).

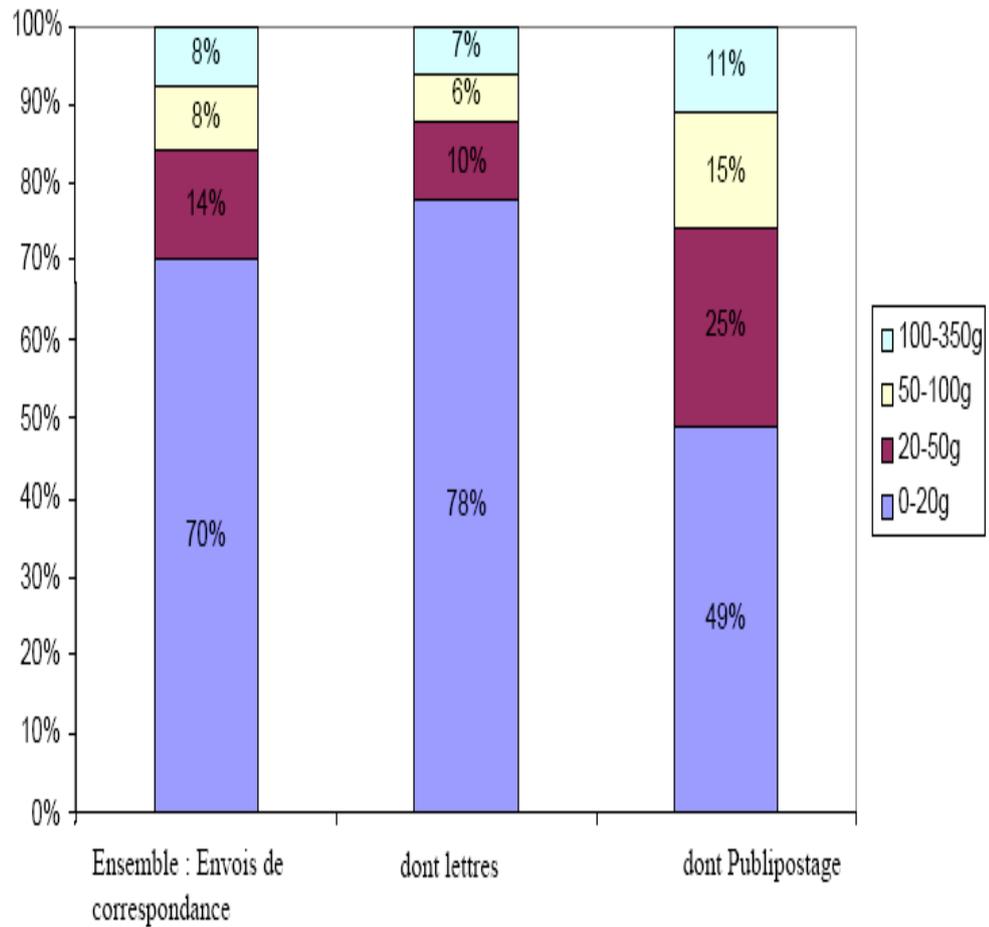
<sup>5</sup> Art 12 al 3. directive 1997. Cela signifie que le tarif unique ne s'applique réellement qu'aux « petits clients » ou aux « gros clients » se trouvant sur les segments de marché non concurrencés.

<sup>6</sup> En 2006 le domaine réservé (jusqu'à 50 g.) couvrait encore 68 % du chiffre d'affaires courrier (Hérisson 2007 p. 240).

---

**Graphique n°1**

**Analyse des flux de courrier en fonction du poids sur 11 pays européens en 1998**



Source :

ARCEP 2006 (Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes)

---

---

Face aux inquiétudes de retrait territorial le décret de 2007 fixe des contraintes de desserte liée au Service Universel (encadré n°3). La loi de 2005 relative à l'organisation du service public de la poste instaure en outre des contraintes supplémentaires d'aménagement territorial assortie d'un fonds postal national de péréquation territoriale. Les ressources de ce fonds devraient provenir de l'allègement de fiscalité locale dont bénéficie La Poste.

*La démarche actuelle est-elle soutenable ?*

La démarche conduite par la Commission a été progressive, elle se veut préservatrice des équilibres financiers des opérateurs historiques et souligne l'importance des services postaux dans la cohésion sociale et territoriale. La question se pose toutefois de savoir si cette démarche est soutenable, surtout dans la perspective de la disparition du domaine réservé. Plusieurs dispositions suscitent des inquiétudes et apparaissent mêmes contradictoires (PTS 2000).

#### **Tarif unique, Obligations de Service Universel et entrée de concurrents**

Le tarif unique n'a d'unique que son nom, puisqu'en fait il est différenciable selon la taille des clients. Cette modulation a des effets contradictoires, d'un côté elle permet à l'opérateur historique de répondre à la concurrence, mais de l'autre, elle constitue aussi un facteur de déstabilisation. En effet, elle accroît le déséquilibre du financement du réseau en réponse à l'écrémage du trafic par les concurrents et conduit à supprimer les subventions croisées.

Malgré l'entrée de concurrents, le coût du réseau reste essentiellement le même, il doit donc être partagé entre les utilisateurs restants. Un mécanisme d'éviction peut se mettre en place, à la façon du mécanisme de sélection inverse (*adverse selection*), décrit par Akerloff (1970) dans le domaine des achats de véhicules d'occasion. Les usagers qui considèrent le prix demandé comme trop élevé quittent progressivement le système, rendant encore plus élevé le prix moyen devant être acquitté par ceux qui restent, ce qui entraîne une spirale de chute de la demande et de hausse des coûts moyens. Toutefois, comme pour certaines destinations ou envois il n'y a pas de substitut, un trafic minimal subsiste. Finalement, en théorie, la pression

concurrentielle tend à aligner le tarif unique sur le coût des segments les moins rentables (Cremer 2004 p. 13).

Les obligations de service universel (notamment si elles sont combinées à celle d'un tarif unique), constituent en outre une opportunité pour les nouveaux entrants. En effet, l'opérateur historique s'en trouve limité dans ses réactions à la concurrence. Le tarif unique devient alors un tarif maximum qui sert de référence aux nouveaux entrants. Comme l'explique l'autorité de régulation suédoise, le tarif unique : « (...) prevents or at least makes it more difficult for Posten AB (Poste suédoise) to cut prices only in areas where there is a local competitor » (PTS 2007 p. 9).

Paradoxalement, le maintien d'Obligations de Service Universel (OSU) peut donc être demandé, à la fois par les défenseurs du « service public », mais aussi par les promoteurs de l'ouverture à la concurrence. Cela dit, dans une situation de concurrence avec OSU, l'opérateur historique sera fort tenté de contourner ses obligations ou d'obtenir leur réduction pour faire face à ses compétiteurs. Du reste, les directives laissent la porte ouverte à cette évolution qui pourrait progressivement rétrécir l'étendue des OSU. D'une part, les directives soulignent la nécessité « d'adapter la fourniture du service universel aux besoins des utilisateurs » (COM 2006a p. 4), ce qui dans le contexte de la « sauvegarde du service universel », signifie que le SU peut être réduit pour permettre à l'opérateur historique de faire face à la concurrence. D'autre part, les directives prévoient un réaménagement des tarifs en les orientant vers les coûts. Ce réaménagement a déjà commencé en France avec les augmentations récentes (2003 et 2005) du prix du timbre, mais aussi celle d'autres prestations. Ainsi l'augmentation moyenne autorisée pour la gamme « mobilité » (réexpédition de courrier) est de 46,5 %, la nouvelle tarification introduit aussi une différenciation entre particuliers et entreprises (ARCEP 2006b).

*Quelle compensation pour les Obligations de Service Universel ?*

Confronté au risque de voir apparaître des difficultés à financer les Obligations de Service Universel et à l'éventuel déséquilibre de l'opérateur historique, les directives ont prévu la possibilité d'un fonds de compensation. Ce fonds, pour l'instant hypothétique, doit permettre de couvrir les charges qui pèsent spécifiquement sur l'opérateur du SU. Diverses dispositions

---

---

viennent cependant amoindrir l'impact de ce système.

D'une part, si le tarif postal régulé doit être abordable, dans le même temps il doit aussi être « orienté vers les coûts et stimuler l'efficacité ». Comme il a déjà été souligné un réaménagement est en cours conduisant à une hausse des prix pour les particuliers. Il ne s'agit donc pas pour le fonds de couvrir de façon passive l'ensemble des charges nouvelles résultant de l'écrémage, en maintenant la structure tarifaire antérieure, mais seulement une partie d'entre elles. Ce réaménagement réduit d'autant le besoin de compensation, tout en rendant plus attractif l'entrée pour les concurrents. Dans la perspective des directives, il s'agit donc surtout de réguler cette évolution tarifaire. C'est-à-dire d'étaler dans le temps la hausse des prix pour que les prix restent abordables, mais aussi d'en vérifier la nécessité pour éviter les subventions croisées à rebours qui pourraient conduire le service universel à subventionner le domaine en concurrence. C'est le rôle du régulateur du secteur postal qui, en application de loi de régulation postale de 2005, est l'ARCEP (Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes). Le projet de directive suggère d'autre part des restrictions sur l'évaluation de la compensation. En premier lieu, l'objectif de stimulation de l'efficacité conduira à ne pas couvrir toutes les pertes de trafic. En second lieu, la compensation sera soumise aux règles du droit de la concurrence, dont la fonction principale est de favoriser les nouveaux entrants face à un opérateur historique, surtout lorsqu'ils sont « dans l'enfance ». Ensuite, le bien fondé de leur participation au fonds pourra être discutée par les concurrents concernés (encadré n°4, considérant 19). Enfin, la couverture des charges supplémentaires induites par une extension nationale du Service Universel communautaire n'est pas garantie (Hérisson 2007).

**Encadré n°4 : COM (594) 2006 extraits : proposition de nouvelle directive postale**

« Dans un environnement totalement concurrentiel, les États membres doivent s'acquitter de la tâche délicate qui consiste à laisser aux prestataires du service universel suffisamment de liberté pour s'adapter à la concurrence, tout en assurant une surveillance adéquate du comportement de l'opérateur dominant probable afin de sauvegarder une concurrence réelle » (p. 8).

(considérant 14) (...) Eu égard à la nécessité de préserver la cohésion sociale et territoriale, et compte tenu du fait que les États membres peuvent adapter certaines caractéristiques de leur service à la demande locale en faisant usage de la flexibilité prévue dans la directive 97/67/CE, il y a lieu de maintenir intégralement le service universel et les exigences de qualité liées fixées dans cette directive. Il est nécessaire, pour que l'ouverture des marchés postaux reste profitable à tous les utilisateurs, et notamment aux consommateurs et aux petites et moyennes entreprises, que les États membres suivent et contrôlent leur évolution. Les États membres doivent prendre des mesures réglementaires appropriées, telles que prévues dans la directive, pour garantir que l'accessibilité des services postaux continue à répondre aux besoins des utilisateurs, y compris en assurant, le cas échéant, l'offre d'un bouquet minimum de services en un même point d'accès.

(considérant 19) Afin de déterminer quelles entreprises pourraient être appelées à cotiser au fonds de compensation, les États membres devraient examiner si les services qu'elles fournissent pourraient, du point de vue de l'utilisateur, être considérés comme un substitut possible au service universel, compte tenu de leurs caractéristiques, y compris les aspects sur lesquels ils apportent une valeur ajoutée, et de l'usage qui leur est réservé. Pour être considérés comme tel, ces services ne doivent pas nécessairement réunir toutes les caractéristiques du service universel, comme la livraison quotidienne du courrier ou la couverture de tout le territoire national.

---

Ainsi se profile une interprétation a minima du montant nécessaire au financement du service universel. Cette interprétation sera d'autant plus vigoureuse que les concurrents en assureraient le financement (cf. déclaration M Vial ci-dessous), qu'il s'agirait de favoriser les nouveaux entrants au détriment de l'opérateur historique et que l'objectif de stimulation de l'efficacité serait fort.

« (...) *Le fonds de compensation. J'ai été président d'une Chambre syndicale du transport aérien, je sais comment fonctionnent les fonds de compensation dans le secteur aérien. Ils fonctionnent mal parce que les fonds de compensation sont forcément voués à une paupérisation des opérateurs qui doivent maintenir des missions de service public, tout simplement parce qu'ils sont financés par les concurrents, dont le seul intérêt est de limiter leur financement au fonds de compensation* ». (Martin Vial Président de La Poste in Larcher 2002).

Les problèmes évoqués restent relatifs à l'ampleur de l'entrée de concurrents et à la place qu'ils occuperont. Il est frappant qu'en Suède où la déréglementation est fort ancienne l'opérateur historique (Posten AB) conserve plus de 90 % du marché et qu'aucun fonds de compensation n'est prévu. L'existence d'un seul concurrent sérieux a cependant conduit Posten AB à une restructuration drastique : modification très forte des tarifs (cf. plus haut), réduction des effectifs (-33,5 % entre 1993-2006) et du nombre de bureaux de postes gérés en propre.

L'étude PWC (2006 p. 43), réalisée pour la Commission, souligne que la France fait partie des pays où l'entrée sur le marché est attractive<sup>7</sup>. Elle représente en effet le troisième marché de l'UE 27, son volume d'envois par habitant est élevé (> 300 plis) et enfin elle comporte des zones très denses. L'attractivité est d'autant plus forte que, comme le souligne Toledano (2004 p. 234), « il est peu coûteux d'entrer dans l'activité postale. Le caractère contestable du monopole, la possibilité d'écarter l'activité de l'opérateur dominant sans être plus efficace que lui y est d'autant plus aisée ». On peut donc penser que la fin du monopole postal aurait en France un impact significatif et que le fonds de compensation serait effectivement nécessaire.

Rappelons que le réseau postal est de 17 000 bureaux, avec environ 60 % des bureaux de poste implantés dans des communes de moins de 2.000 habitants, où ne vit plus qu'un peu plus du quart de la population (26 %). De la même façon, si la densité postale moyenne est d'environ un point de contact pour 3.500 habitants, la France compte en moyenne un point de contact pour plus de 10.000 habitants dans les communes de plus de 100.000 habitants, contre un point de contact pour 1.388 habitants dans les communes de moins de 1.000 habitants (Larcher 2003 p. 73)<sup>8</sup>. Selon le rapport Proriot (Proriot 2006 p. 14), les coûts cumulés pesant sur La Poste liés à la cohésion territoriale, résultant à la fois du Service Universel et de l'aménagement du territoire sont estimés à environ 750 millions d'Euros (500 aménagement T + 250 Su Cf Proriot 2007 p.14), soit approximativement 6,7 % du chiffre d'affaires courrier. Cependant, le fonds de péréquation territoriale qui devrait être constitué en 2007 ne bénéficierait que de 150 millions d'euros, alors que le financement du SU n'est pas encore défini.

### **Conclusion**

La déréglementation postale entre dans sa phase terminale et suscite de nombreuses craintes quant au maintien du service public. Bien que les directives les prennent en compte, il n'est pas certain que le cadre concurrentiel qui se met en place soit suffisant pour assurer un service collectif toujours équivalent aux usagers-citoyens.

Il faut bien admettre que, d'un point de vue économique, les services postaux n'ont plus besoin des particuliers pour vivre. Le nouveau cadre semble adapté pour faire accepter une hausse des prix aux particuliers et éventuellement une réduction des services offerts, à mesure que l'étendue de la péréquation se réduira. La segmentation des clientèles dans un environnement concurrentiel conduit ainsi à les opposer les uns aux autres, l'offre s'oriente vers des clients, plus que vers des usagers principalement citoyens. D'un certain côté, cela traduit le fait que les entreprises ne

---

<sup>7</sup> NB, en avril 2007 La Poste compte déjà treize concurrents autorisés.

<sup>8</sup> En 2003 il y avait 918 communes de plus de 10.000 habitants pour environ 36.000 communes. Selon le recensement de 1999, 31 927 communes ont moins de 2 000 habitants (regroupant 25,3% de la population totale), 3 764 entre 2 000 et 10 000 habitants (25,5%), 762 entre 10 000 et 50 000 habitants (25,3%), 102 entre 50 000 et 200 000 habitants (14,4%), 10 plus de 200 000 habitants (8,9%). Par ailleurs, plus de 10 000 communes ont moins de 200 habitants (toutes ces données sont valables pour la France métropolitaine).

---

veulent plus payer le coût de l'ensemble du réseau. D'un autre côté, c'est une façon de constituer des grandes entreprises qui débordent le territoire national. La dernière étape qui reste à franchir est la plus lourde de conséquences, son impact n'a pas été sérieusement étudié (Hérisson 2007). Une fois que le domaine réservé aura totalement disparu, il sera pratiquement impossible de le rétablir. Cette étape est-elle bien nécessaire ? Rappelons qu'aux Etats-Unis, le Service Postal reste fourni par une entreprise publique disposant d'un monopole. Comme l'indiquait C Stoffaes en 2002, une autre démarche était imaginable pour assurer l'eupéanisation des postes : « Il est possible que la poste devienne, dans les prochaines années, le premier service public européen, comme il y a une poste fédérale aux Etats-Unis, qui couvre l'espace de tous les espaces fédérés » (in Larcher 2002). Cela pose toutefois la question de l'ambition européenne dans son ensemble.

### **Bibliographie**

Andersson. P (2007) « les effets de la réforme des services postaux en Suède, La vie économique, mars 2007, pp. 9-11.

ARCEP (2006a), « Décision n° 06-0576 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 1<sup>er</sup> juin 2006 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal ».

ARCEP (2006b), « Avis n° 06-0264 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 23 mars 2006 sur la décision tarifaire de La Poste du 10 février 2006 relative à l'évolution de la gamme « mobilité ».

ARCEP (2006c), « Observatoire de l'activité postale : année 2004 », 11/04/2006.

ARCEP (2007), « Observatoire statistique des activités postales : année 2005 », décembre 2006.

COM (2006a) « Étude prospective concernant l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur des services postaux en 2009 » COM (596) 2006 final.

Falkenhall. Björn and Kolmodin Anne (2005), "A Broad Economic Analysis of the

Effects of Liberalising the Postal Market Documentation and considerations for the Swedish Postal and Cashier Service Commission", ITPS Swedish Institute for Growth Policies Studies.

Florens. J-P, Roy. B, (2004), « Economie des coûts et secteur postal », in Economie Postale : les fondements, Toledano ed. Economica, pp. 103-115.

Hérisson. P (2007), « L'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté », La Gazette Cahier détaché n°3, 16/04/2007pp.235-250.

Larcher. G (2002), « Rapport d'information n°176 (2001-2002) », Commission des affaires économiques ; groupe d'étude poste et télécommunications, Sénat.

Larcher. G (2003), « La situation de La Poste dans la perspective du contrat de plan », Rapport d'information du Sénat 11 juin 2003 n°344.

Oxera (2007), "Funding universal service obligations in the postal sector" report prepared for La Poste, De Post-La Poste, Hellenic Post, Poste Italiana, P&T Luxembourg, Correos, Magyar Posta, Cyprus Post, Poczta Polska, January 2007.

Proriol.J (2006), « L'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté », rapport d'information n°3497, Assemblée nationale, 6 décembre.

PTS (2000), "Uniform Tariffs and Prices Geared to Costs? - Swedish Experiences of the Incompatible Demands of the European Postal Directive », Swedish National Post-and Telecom Agency, doc. 00-15327.

PTS (2007), « The liberalised Swedish postal market the situation 14 years after the abolition of the monopoly », Swedish National Post- and Telecom agency, March.

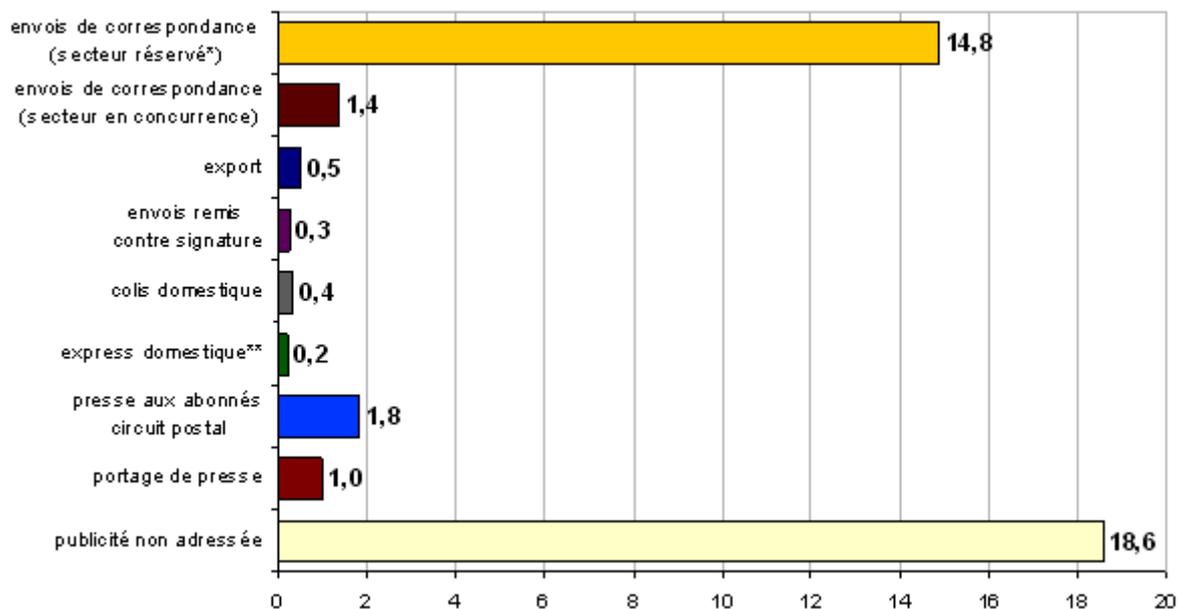
PWC (2006), "The Impact on Universal Service of the Full market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009" Final Report, Price Waterhouse Coopers, May 2006.

Toledano. J (2004), "Royaume Uni, Allemagne, Suède et es autres, des cheminements différents vers l'ouverture », in Toledano ed. Economie postale : les fondements, Economica, pp. 219-234.

---

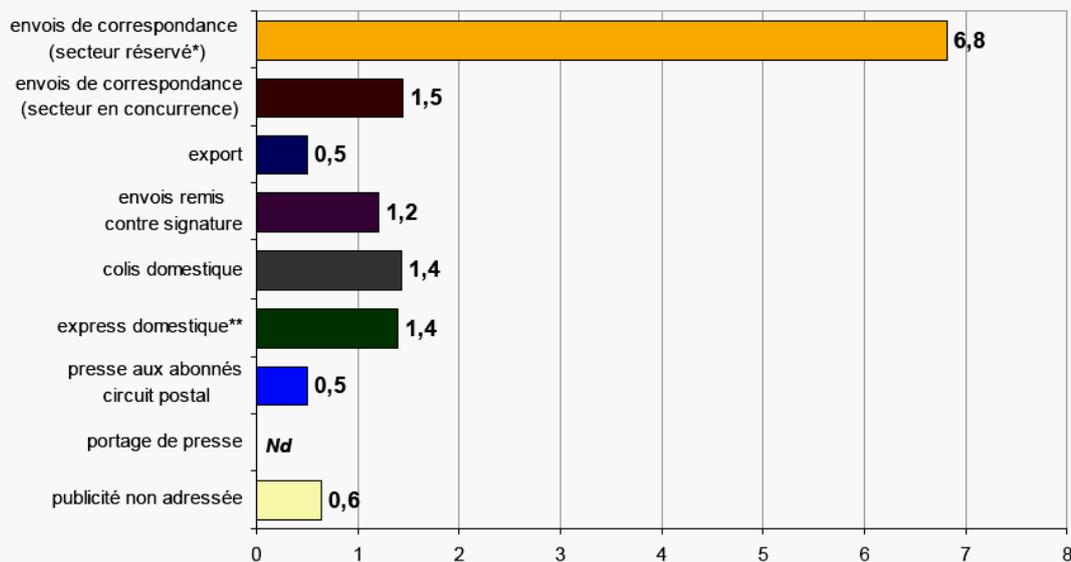
## Annexe : Activités postales en France

Graphique 2a et 2b  
**Marché postal en volume en 2005**  
*en milliards*



\*en 2005, le monopole postal correspond aux envois de correspondance < à 100g et dont le prix est < à 3 fois le tarif de base  
 \*\* estimation

**Marché postal en valeur en 2005**  
*en milliards d'euros*



\*en 2005, le monopole postal correspond aux envois de correspondance < à 100g et dont le prix est < à 3 fois le tarif de base  
 \*\* estimation

Source : ARCEP 2007

---

# Euroisation unilatérale dans les Balkans

Alexandre Sokic

**Des expériences récentes d'euroisation unilatérale ont été menées dans les Balkans, au Monténégro et au Kosovo. Cette décision a été fondamentalement prise dans le souci de mettre fin à une longue période d'instabilité monétaire. L'euroisation unilatérale a permis une désinflation continue et efficace depuis 2001 jusqu'aujourd'hui, et une crédibilité retrouvée du système monétaire. Le maintien de ce sentier de stabilité retrouvée dépendra, dans l'optique de la théorie des zones monétaires optimales, du rythme d'intégration commerciale et financière du Monténégro avec l'UE. Toutefois, la question demeure de savoir comment ces pays se positionneront par rapport à l'UEM au seuil de leur intégration dans l'UE.**

Treize pays de l'Union Européenne (UE) forment actuellement l'Union Economique et Monétaire (UEM), appelée également zone euro. Le processus menant à l'adoption de l'euro a été précisément décrit dans le traité de Maastricht. L'adoption de l'euro s'effectue en un cheminement institutionnel en trois étapes qui passe par l'adhésion à l'UE, la participation au mécanisme de change européen et le test des critères de Maastricht. Cette voie tracée par les traités a été suivie par les treize membres actuels de la zone euro<sup>1</sup> et s'impose aux pays membres issus du dernier élargissement qui ont l'obligation d'adopter l'euro selon un calendrier qui leur appartient. La Slovénie est le premier Etat parmi les nouveaux membres à avoir rejoint l'UEM le 1<sup>er</sup> janvier 2007 après avoir passé avec succès le test difficile de la troisième étape du cheminement institutionnel<sup>2</sup>. Cependant, il existe aujourd'hui en Europe deux entités territoriales de la péninsule balkanique, qui ne sont ni membres de l'UE ni qui n'ont le statut officiel de pays candidat à l'UE, mais qui ont l'euro comme unique monnaie à cours légal depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, c'est-à-dire depuis la même date que les douze membres initiaux de l'UEM. Il s'agit du Monténégro et du Kosovo, respectivement anciennes république et province

autonome de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie (RSFY). Ces deux entités ont adopté l'euro comme leur unique monnaie à cours légal en toute indépendance sans aucune négociation avec l'UE, c'est-à-dire sans aucune obligation de devoir satisfaire à un quelconque critère fixé par l'UE, et en particulier les critères de Maastricht, mais également sans aucun engagement de la part de l'UE.

L'adoption de l'euro dans ces deux entités territoriales des Balkans s'est réalisée selon le processus de l'euroisation unilatérale. L'euroisation unilatérale représente la décision unilatérale prise par un pays souverain d'abandonner sa monnaie nationale en faveur de l'adoption de l'euro en tant que seule monnaie à cours légal sans rejoindre l'UEM. Cet article explore le processus d'euroisation unilatérale dans les Balkans en posant la question de savoir comment il est possible d'adopter la monnaie unique européenne sans être membre de l'UE et sans passer par le processus strict décrit dans les traités, et en particulier sans devoir respecter les sévères critères de Maastricht. Pour ce faire, on s'appuie sur les expériences du Monténégro et du Kosovo. Le cas du Kosovo est particulier dans la mesure où la décision de l'euroisation unilatérale a été prise par la MINUK, l'administration des Nations Unies responsable de cette province depuis la fin du conflit avec la Serbie en juin 1999. Il ne s'agit donc pas véritablement de la décision prise par un gouvernement jouissant d'une relative autonomie. En revanche, le cas du Monténégro est plus intéressant car la décision de l'euroisation unilatérale a été prise par le gouvernement de la république du Monténégro qui jouissait d'une autonomie

---

<sup>1</sup> Compte tenu de leur dépendance historique en matière monétaire vis-à-vis de certains membres de l'UEM, les quatre micro-Etats, Andorre, Monaco, Vatican et Saint-Marin, sont également rattachés à la zone euro.

<sup>2</sup> En mai 2006 après deux ans de participation réussie au MCE II, la Slovénie et la Lituanie étaient tous deux sur les rangs pour passer cette troisième étape. Seule la Slovénie a satisfait strictement aux cinq critères de Maastricht. La Lituanie dépassait légèrement le critère du taux d'inflation.

---

---

certaine au sein de la République Fédérale de Yougoslavie<sup>3</sup>.

### **L'euroisation unilatérale vecteur de stabilité macroéconomique**

*De quoi s'agit-il ?*

Le terme « euroisation » constitue une adaptation récente du terme de dollarisation. D'une façon générale, la dollarisation traduit l'adoption par les autorités d'un pays d'une monnaie étrangère en tant que monnaie officielle à cours légal. Du point de vue de l'analyse économique, les termes dollarisation et euroisation sont synonymes. Le terme euroisation s'emploie alors plutôt dans le contexte précis de l'adoption de l'euro comme seule monnaie à cours légal dans des pays du continent européen.

Plus précisément, on parle de dollarisation ou euroisation officielle lorsque la décision est prise par les autorités d'un pays d'adopter une monnaie étrangère comme unique monnaie officielle à cours légal. Si la décision d'euroisation officielle est prise sans négociations avec les autorités du pays dont la monnaie est adoptée il s'agit alors d'euroisation unilatérale (ou dollarisation unilatérale). L'euroisation unilatérale est ainsi une situation tout à fait différente de celle de l'intégration à une union monétaire<sup>4</sup> (comme celle de l'UEM par exemple) dans la mesure où le pays qui opte pour l'euroisation unilatérale ne participe aucunement à l'élaboration de la politique monétaire du pays ou de la zone monétaire dont il adopte la monnaie. C'est la situation du Monténégro en 2001 avec le Deutsche Mark (DM) puis en 2002 avec l'euro. Le Monténégro a donc comme monnaie officielle l'euro mais sans être membre de l'UEM, c'est-à-dire qu'il ne participe aucunement aux choix de politique monétaire de la zone euro.

*Une solution de politique économique ?*

La décision d'euroisation unilatérale s'effectue dans un contexte d'instabilité macroéconomique qui suit de graves turbulences monétaires. L'euroisation unilatérale est essentiellement conçue comme un facteur de promotion de stabilité macroéconomique permettant d'amener une désinflation. En « important » la crédibilité de la banque centrale du pays de la monnaie d'adoption, comme celle de la Banque Centrale Européenne (BCE) par exemple, en matière de mission de stabilité des prix, le pays qui procède à l'euroisation unilatérale devrait voir son taux d'inflation converger vers celui de la zone de la monnaie adoptée, comme la zone euro par exemple. Cela permet d'éviter les coûts en termes d'emploi généralement associés à une politique désinflationniste dans un environnement de faible crédibilité. Les taux d'inflation se réduisant et le risque de change disparaissant, les taux d'intérêt devraient se réduire et converger vers ceux de la zone euro soutenant ainsi un sentier de croissance plus forte. En outre, la disparition du risque de change élimine les coûts de transaction et favorise une intégration économique et financière accrue avec la zone euro.

Toutefois, cette décision a un prix. L'euroisation unilatérale entraîne le retrait de la circulation de la monnaie nationale, qui était sous contrôle relatif et donc instrument de politique monétaire de l'autorité monétaire du pays en question, et son remplacement par une monnaie étrangère qui est sous le contrôle d'une autorité monétaire étrangère. La banque centrale du pays perd donc non seulement sa fonction d'émetteur de monnaie nationale, mais aussi la capacité de mener toute politique monétaire permettant, en particulier, d'assurer le contrôle de l'inflation et des taux d'intérêt. Par ailleurs, avec l'euroisation unilatérale la banque centrale perd sa fonction de prêteur en dernier ressort hautement utile en cas de crise grave de liquidité. Enfin, l'euroisation unilatérale entraîne la renonciation des autorités monétaires aux revenus de seigneurage c'est-à-dire aux revenus procurés par le pouvoir de la banque centrale en matière de création de base monétaire. Les revenus de seigneurage peuvent être une source de revenus relativement importante pour les autorités domestiques dans les économies émergentes où le système fiscal est encore peu développé et/ou l'inflation élevée. Néanmoins, ceux-ci sont réduits lorsque l'économie du pays connaît une dollarisation non officielle élevée limitant la demande de monnaie nationale.

---

<sup>3</sup> Il s'agit de la « troisième » Yougoslavie rassemblant la République de Serbie et la République du Monténégro toutes deux anciennes républiques de la RSFY. Entre mars 2003 et mai 2006 cette entité prend le nom d'Union d'Etats de Serbie et Monténégro. En mai 2006, après référendum, le Monténégro opte pour l'indépendance et sa séparation totale avec la Serbie.

<sup>4</sup> L'union monétaire peut être considérée comme une variante d'euroisation officielle dans laquelle le processus d'adoption d'une monnaie étrangère est négocié bilatéralement par les parties prenantes et qui conduit à la participation du pays optant pour l'euroisation officielle dans l'élaboration de la politique monétaire de l'union. C'est la situation de la Slovénie, par exemple, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

---

---

Les économistes ne peuvent actuellement soutenir une position concluante au sujet de l'importance relative des avantages et inconvénients de l'euroisation unilatérale. En revanche, la plupart des travaux, comme Mazzaferro et al (2004), Kostov et Kostova (2002) ou Fabris et al (2004), s'accordent sur le fait que l'euroisation unilatérale ne peut être conçue comme l'unique mesure de politique économique. Discipline des finances publiques et réformes structurelles, et en particulier réforme du marché du travail, doivent accompagner l'euroisation unilatérale pour maintenir la stabilité macroéconomique.

### **L'adoption de l'euro par le Monténégro**

#### *Le contexte hyperinflationniste de la fédération yougoslave*

Après la désintégration de la RSFY, les deux anciennes républiques de Serbie et du Monténégro formèrent la République Fédérale de Yougoslavie (RFY) le 28 avril 1992. Une centralisation du système monétaire fut opérée. La Banque Nationale du Monténégro perdit son autonomie et devint un bureau régional de la BNY dont le siège était à Belgrade.

L'effondrement du marché commun de la fédération yougoslave et le début des conflits entraînèrent une forte augmentation du déficit budgétaire des autorités publiques de Serbie et Monténégro. La perte des relations économiques avec les anciens partenaires de la fédération yougoslave combinée avec l'imposition par les Nations Unies d'embargos commerciaux de plus en plus sévères nuisirent gravement à l'activité économique. Entre 1991 et 1993 le PIB par habitant fut divisé par deux<sup>5</sup>. Les recettes fiscales des autorités publiques suivirent parallèlement la même évolution et représentèrent en 1993 le sixième de leur niveau de 1991. Dans le même temps, les dépenses publiques connurent une augmentation importante due aux dépenses militaires, à la prise en charge des nombreux réfugiés et des dépenses sociales d'accompagnement d'un chômage croissant. Face à ce besoin de financement important les autorités publiques de la RFY n'eurent d'autre choix que celui de se tourner vers la BNY qui finança le déficit budgétaire par création monétaire. Le résultat de cette

solution fut le déclenchement d'une nouvelle hyperinflation<sup>6</sup>.

Dès février 1992 le taux d'inflation mensuel en Serbie et au Monténégro franchit le seuil de 50%, c'est-à-dire le seuil de l'hyperinflation selon la définition de Cagan (1956), atteignant 100% en juin de la même année. A la fin de l'année 1993, le taux d'inflation atteignit plus de 3500 milliards de pourcent. L'hyperinflation de la RFY devint ainsi l'épisode d'hyperinflation le plus long et le deuxième plus sévère de l'histoire monétaire mondiale (après celui de la Hongrie de 1945). En janvier 1994 le gouvernement de la RFY mit en œuvre un plan de stabilisation qui introduisit un « super dinar » valant un million de milliards d'anciens dinars. Le taux de change du super dinar fut fixé par rapport au DM au taux de 1 super dinar pour 1 DM. L'instauration de ce taux de change fixe ne correspondait pas à l'équivalent de l'instauration d'un currency board dans la mesure où la création monétaire ne disposait pas de limites institutionnelles. L'absence d'une réforme de fond continua de menacer ainsi la crédibilité du super dinar.

La dollarisation non officielle de l'économie continua sur la base du recours au DM. Bientôt, les banques commencèrent à changer le DM contre le dinar à un taux supérieur au taux officiel et la première dévaluation intervint en novembre 1994. En octobre 1999, le taux de change officiel du dinar vis-à-vis du DM atteignit le taux de 6 dinars pour un DM alors que le taux de change sur le marché noir était de 15 dinars pour 1 DM traduisant ainsi le déficit de confiance grandissant dans la monnaie nationale.

#### *La réforme monétaire*

Face à la détérioration de la crédibilité des autorités monétaires fédérales, le gouvernement monténégrin commence au début de l'année 1999 une réflexion sur une éventuelle indépendance monétaire vis-à-vis de la Serbie. L'étendue de la dollarisation non officielle au Monténégro basée sur le DM oriente le gouvernement vers un modèle de dollarisation unilatérale fondée sur cette monnaie. Le 2 novembre 1999 le gouvernement du Monténégro introduit une semi-dollarisation officielle de cette république en déclarant le dinar et le DM comme y ayant tous deux cours légal.

---

<sup>5</sup> Fabris et al (2004).

<sup>6</sup> Le lecteur intéressé pourra consulter Sokic (1996) pour une analyse économique du déclenchement et du développement de l'hyperinflation.

---

---

En janvier 2001 le gouvernement monténégrin franchit une étape supplémentaire en décidant la dollarisation officielle unilatérale de l'économie du Monténégro fondée sur le DM. Il s'agit de la phase d'euroisation unilatérale. Le DM devient ainsi la seule monnaie à cours légal dans la république. Les autorités allemandes ne sont en aucune manière impliquées dans ce processus de dollarisation de l'économie monténégrine. Il n'y a aucun accord entre l'Allemagne et le Monténégro au sujet de l'utilisation du DM en tant que monnaie officielle de cette république.

Le processus de dollarisation officielle du Monténégro comporte une particularité importante. La décision de dollarisation officielle implique la perte de l'instrument de politique monétaire et donc la perte de l'indépendance monétaire. Cependant, dans le cadre de la RFY, le Monténégro n'avait pas de banque centrale donc pas d'indépendance monétaire, car la politique monétaire était conduite au niveau fédéral à Belgrade pour les républiques de Serbie et du Monténégro. Par conséquent, lorsque le gouvernement monténégrin décide la dollarisation officielle de la république, il ne renonce pas à son indépendance monétaire car de toute façon il n'en avait pas<sup>7</sup>. La conséquence de cette situation est importante car les autorités du Monténégro n'ont pas eu à gérer le retrait de la circulation des dinars et leur remplacement par le DM parce qu'elles n'étaient pas l'émetteur des dinars. Les dinars étaient émis par la BNY.

Concrètement, le processus de retrait de la circulation des dinars et leur remplacement par le DM s'est déroulé pendant la période de semi-dollarisation officielle du Monténégro entre le 2 novembre 1999 et le mois de janvier 2001. Pendant cette période, les citoyens du Monténégro ont progressivement changé leurs dinars contre des DM au cours du marché auprès des banques commerciales. Celles-ci ont alors exploité leurs avoirs en dinars principalement en les revendant aux entreprises monténégrines qui importaient des biens et services produits en Serbie et payables en dinars. Ainsi, petit à petit les dinars ont disparu de la circulation au Monténégro sans que les autorités aient du gérer leur retrait. La Banque Centrale du

Monténégro (BCM) a été instituée en mars 2001 sans fonction d'émission ni de politique monétaire, mais avec une fonction de surveillance du secteur bancaire. Néanmoins, bien que n'ayant pas la possibilité, étant non émettrice d'euros, de mener une politique monétaire et de remplir une mission de stabilité des prix, la BCM est dotée de statuts qui la placeraient en bonne position parmi les banques centrales qualifiées aujourd'hui d'indépendantes<sup>8</sup>.

A partir de janvier 2002, avec l'apparition des pièces et billets en euros dans les douze pays de l'UEM, débute le processus d'adoption de l'euro au Monténégro. Là encore, il faut préciser que les institutions de l'Union Européenne ne sont pas impliquées dans ce processus d'euroisation de l'économie monténégrine. Il n'y a aucun accord entre l'Union Européenne ou l'Eurosystème et le Monténégro à propos de l'adoption de l'euro comme monnaie officielle dans cette république. En adoptant l'euro de façon unilatérale, le Monténégro ne devient pas un membre supplémentaire de l'UEM et ne participe donc aucunement à la conduite de la politique monétaire de la zone euro.

Durant la période prévue s'écoulant entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002, lorsque les pièces et billets en euros sont introduits dans la zone euro, et le 31 mars 2002, le processus de substitution du DM par l'euro se déroule au Monténégro d'une manière similaire à celui qui a lieu parallèlement dans l'UEM. Ainsi, le double affichage des prix en euros et DM débute à partir du 15 octobre 2001. Les citoyens du Monténégro sont invités à échanger leurs DM contre les euros auprès de l'ensemble des guichets des banques commerciales. A la fin de mars 2002, la BCM enregistrait l'échange de plus de 900 millions de DM révélant ainsi l'ampleur considérable de la dollarisation non officielle. La masse de billets et pièces d'euros en circulation à la fin de 2002 y était estimée à 250 millions d'euros.

### **Evolution récente et perspectives**

#### *Une désinflation couronnée de succès*

En termes de politique économique, l'euroisation unilatérale a été conçue comme une solution au problème de crédibilité des autorités monétaires et du manque de confiance dans le dinar. L'euroisation unilatérale avait comme principal objectif

---

<sup>7</sup> La décision de dollarisation officielle prise par les autorités du Monténégro peut aussi être interprétée comme un pas vers la séparation de cette république avec la Serbie.

<sup>8</sup> Voir Cerovic et Vlahovic (2005). L'impossibilité pratique pour la BCM de financer un quelconque déficit budgétaire du gouvernement, la BCM n'étant pas émettrice de l'euro, marque également une indépendance fondamentale de fait vis-à-vis des autorités budgétaires du Monténégro.

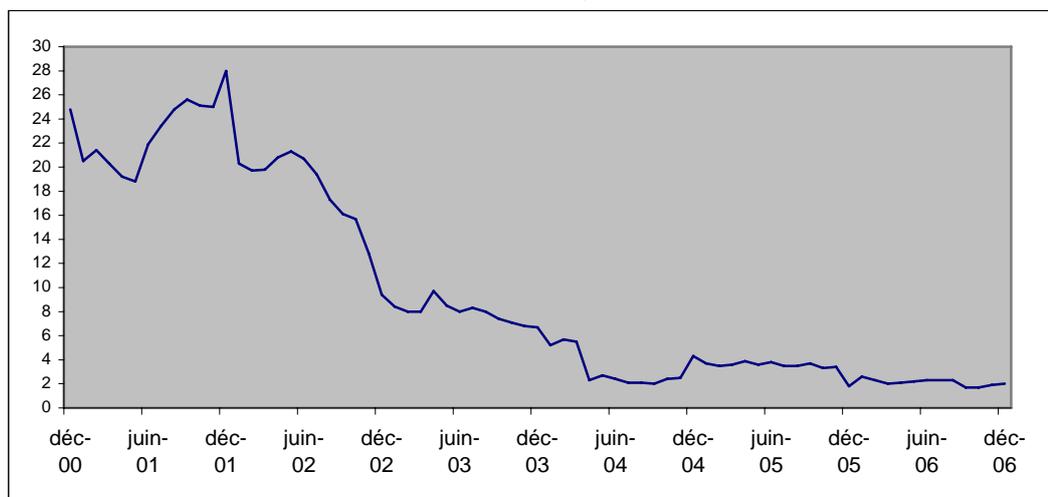
---

une désinflation marquée assurant une convergence du taux d'inflation vers celui de la zone euro. Un environnement macroéconomique stable est alors envisagé comme une condition nécessaire pour placer l'économie monténégrine sur un sentier de croissance durable.

Cet objectif de désinflation a été atteint puisque depuis 2000 le taux d'inflation diminue régulièrement et connaît même une accélération de sa baisse à partir de

printemps 2002 (voir graphique 1). La hausse du taux d'inflation constatée au cours de l'année 2001 est due à la libéralisation des prix sous contrôle étatique. Une hausse du taux d'inflation est également observée au cours de la période de substitution du DM par l'euro entre janvier et avril 2002. Celle-ci est due à un certain nombre de pratiques de conversion opportuniste des prix exprimés en DM vers des prix exprimés en euros (phénomène également observé dans l'UEM).

**Graphique 1 : Evolution mensuelle du taux d'inflation au Monténégro entre décembre 2000 et décembre 2006 (mesuré en rythme annuel en %)**



Source : Banque Centrale du Monténégro (2007)

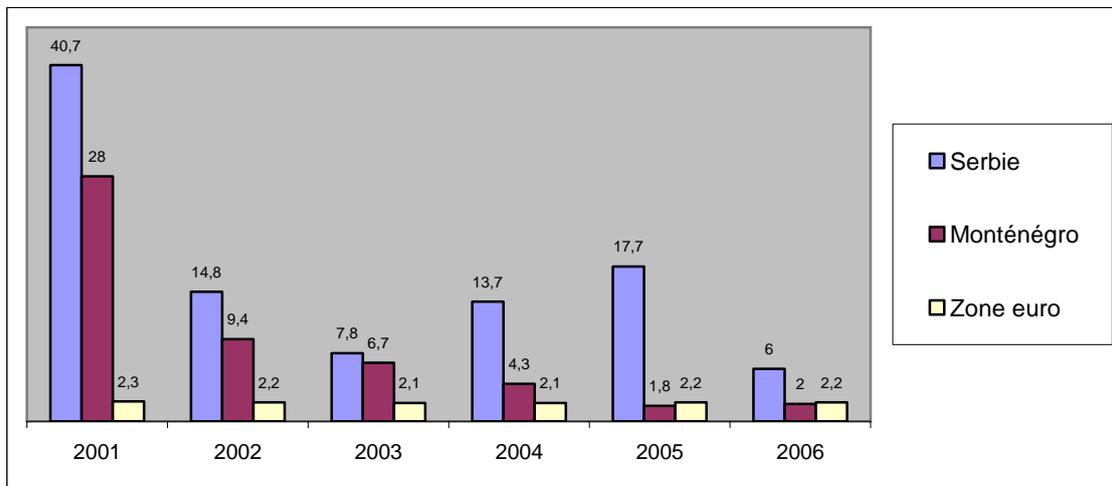
A la fin de l'année 2002 l'inflation passe à un rythme annuel à un chiffre pour la première fois depuis 26 ans. L'introduction de la TVA (17%) en avril 2003 rompt brièvement le rythme rapide de la désinflation qui continue ensuite sa convergence vers celle de la zone euro. La différence entre le taux d'inflation monténégrin et celui de la zone euro s'explique principalement par l'évolution des prix des services non-échangeables c'est-à-dire non exposés à la concurrence internationale.

L'euroisation unilatérale a donc permis d'importer au Monténégro la crédibilité de la BCE en matière de lutte contre l'inflation. Les derniers taux d'inflation mensuels enregistrés sur le premier semestre 2006 confirment cette convergence avec les taux de la zone euro puisqu'ils sont, en rythme annuel, à peine supérieurs au seuil de 2% qui constitue le taux de référence de la BCE. La comparaison des taux d'inflation en Serbie, Monténégro et zone euro est particulièrement explicite sur ce point. Le graphique 2 illustre le processus de

convergence de l'inflation au Monténégro vers celle de la zone euro et la difficile désinflation en Serbie où les taux d'inflation restent à deux chiffres. Il apparaît qu'en termes de lutte contre l'inflation et donc de stabilité de l'environnement macroéconomique le Monténégro a clairement évolué sur une trajectoire différente de celle de la Serbie<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Il faut souligner que la Serbie est toujours caractérisée par une euroisation non officielle élevée. La part des dépôts libellés en monnaie étrangère dans le total des dépôts y est passée de 54% à plus de 70% entre 2002 et 2005 (FMI, 2005).

**Graphique 2 : Evolution comparée des taux d'inflation en Serbie, Monténégro et zone euro entre 2001 et 2006 (taux d'inflation annuels en %)**



Sources : Banque Nationale de Serbie (2007), Banque Centrale du Monténégro (2007), Eurostat (2007)

L'augmentation de la part des dépôts à terme, non seulement dans la masse monétaire totale (à près de 50%), mais aussi dans le total des dépôts dans le système bancaire (à près de 30%), confirme également le retour de la confiance dans les institutions monétaires et donc le retour à leur crédibilité (BCM, 2007).

En ce qui concerne les taux d'intérêt, ceux-ci se situent encore à un niveau beaucoup plus élevé que les taux d'intérêt en vigueur dans la zone euro. Alors que les taux d'intérêt sur des bons du trésor en euros à 182 jours évoluent en Allemagne entre 3.07% et 3.56% sur l'année 2005, ceux-ci se montent entre 8.69% et 9.88% au Monténégro sur cette même période (BCM, 2007). La convergence des taux d'intérêt monténégrins vers les taux d'intérêt de la zone euro est beaucoup plus lente que celle des taux d'inflation. L'euroisation unilatérale a permis de supprimer le risque de change et de réduire considérablement l'inflation. Toutefois, le risque pays et le risque de défauts associés au Monténégro restent encore relativement élevés par rapport à ceux de la zone euro et justifient une prime de risque qui explique le différentiel de taux avec la zone euro.

#### *Quelles perspectives ?*

Selon la nouvelle optique des zones monétaires optimales reposant sur les aspects de crédibilité de la politique monétaire, la désinflation réussie indique que le gouvernement du Monténégro a fait

un choix éclairé en décidant l'euroisation unilatérale de l'économie du pays. En effet, après deux décennies de forte inflation incluant deux hyperinflations, les autorités monétaires avaient perdu toute crédibilité et la politique monétaire perdu toute efficacité. Dans cette optique, la décision d'euroisation unilatérale ne pouvait apporter que des éléments positifs pour assurer un environnement de stabilité macroéconomique à ce pays.

En revanche, si on se base sur l'approche traditionnelle des zones monétaires optimales afin d'évaluer le caractère soutenable de l'euroisation unilatérale au Monténégro, les perspectives sont plus nuancées. Le problème consiste à apprécier, face à la perte de la possibilité de politique monétaire, la mesure dans laquelle le Monténégro dispose d'autres mécanismes d'ajustement efficaces en cas de chocs asymétriques, et la probabilité d'occurrence de chocs asymétriques avec la zone euro.

La flexibilité des salaires et des prix, comme dans la majorité des économies industrialisées ou en développement, demeure un mécanisme d'ajustement théorique du fait des nombreuses rigidités observées à ce niveau dans la réalité. En revanche, le Monténégro présente un degré élevé de mobilité du travail avec la zone euro. En effet, un grand nombre de Monténégrins vivent et travaillent dans les pays de l'Europe de l'ouest et le Monténégro bénéficie d'une importante source de revenus à travers les transferts de ses travailleurs émigrés. Mais, l'économie du Monténégro est aussi

---

caractérisée par une relativement faible diversification de ses structures de production. L'industrie d'exportation est très concentrée dans le domaine de la production d'aluminium comptant pour plus de 60% du total des exportations du pays (BCM, 2006). Dans l'avenir, le pays est également appelé à dépendre de façon croissante de l'industrie du tourisme dans le domaine des services. Les transferts budgétaires de la communauté internationale ont joué un rôle de soutien important au gouvernement monténégrin au début du processus d'euroisation unilatérale. Ceux-ci ont consisté en une aide extérieure appréciable à l'occasion de la fin du conflit du Kosovo de 1999 pour faciliter la reconstruction du pays. Toutefois, après avoir représenté 14% du PIB en 2001 et près de 7.5% du PIB en 2002, cette aide extérieure diminue fortement ensuite.

L'intégration commerciale du Monténégro avec l'UE est encore relativement limitée dans la mesure où plus de la moitié des échanges commerciaux est réalisée avec les anciennes républiques de la RSFY (près de 46% si on exclut la Slovénie, mais plus de 35% avec la seule Serbie). Les échanges réalisés avec l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la Grèce représentent 28% du total des échanges commerciaux, mais plus de 35% si on inclut la Slovénie (BCM, 2006).

En traitant les perspectives données par l'approche traditionnelle de la théorie des zones monétaires optimales, le caractère soutenable de l'euroisation unilatérale au Monténégro reposerait principalement sur la mobilité du travail et les transferts de revenus associés. Les transferts budgétaires ont joué un rôle de soutien certain mais concentrés au début du processus.

Néanmoins, la viabilité à long terme de l'euroisation unilatérale au Monténégro dépendra beaucoup du développement de l'intégration commerciale et financière du pays avec l'UE. Dans cette optique, le développement du secteur du tourisme est appelé à devoir jouer un rôle important. Le gouvernement monténégrin place de grands espoirs dans le développement du tourisme. L'éventuelle validité de la thèse de l'intégration endogène (Rose, 2000) pourrait participer à augmenter l'intégration commerciale du pays avec la zone euro. Le développement du flux d'investissements directs étrangers (IDE) au Monténégro participera de façon

importante à l'intégration financière du pays. D'ailleurs, les récents développements favorables des IDE, motivés par un environnement macroéconomique stable et le lancement d'un vaste programme de privatisations par le gouvernement monténégrin, vont dans ce sens. Les IDE ont ainsi représenté en 2005 plus de 382 millions d'euros et plus de 466 millions d'euros en 2006 (BCM, 2007). Ainsi, bien que le déficit de la balance courante du Monténégro ait représenté un niveau record de plus de 500 millions d'euros en 2006 (soit près de 31% du PIB), l'ampleur des flux d'IDE contribue à une augmentation conséquente de la masse monétaire au Monténégro.

### **Quel futur positionnement par rapport à l'UEM ?**

Le souci de mettre fin à une longue période d'instabilité monétaire a orienté les autorités responsables de ces pays des Balkans vers l'euroisation unilatérale. Cette dernière a permis une désinflation continue et efficace depuis 2001 jusqu'à aujourd'hui, et une crédibilité retrouvée du système monétaire. La convergence du taux d'inflation monténégrin avec celui de la zone euro a eu lieu progressivement et, à l'heure actuelle, les taux d'inflation sont très proches. La désinflation a permis une réduction des taux d'intérêt mais ceux-ci sont encore bien supérieurs à ceux en vigueur dans la zone euro car ils incorporent une prime de risque de défaut non négligeable. Le maintien de ce sentier de stabilité retrouvée dépendra, dans l'optique de la théorie des zones monétaires optimales, du rythme d'intégration commerciale et financière du Monténégro avec l'UE.

L'euroisation unilatérale au Monténégro a été réalisée sans le soutien et en toute indépendance des institutions de l'UE. Le Monténégro a l'euro comme seule monnaie officielle à cours légal, comme les douze membres actuels de la zone euro, mais n'est pas passé par les étapes officielles inscrites dans le traité de Maastricht. Le Monténégro a réussi à adopter l'euro sans devoir passer par le difficile test des critères de Maastricht. Mais il est intéressant de noter que, à l'heure actuelle, excepté le critère des taux d'intérêt à long terme restés très supérieurs à ceux de la zone euro, le Monténégro est près de satisfaire les quatre autres critères de Maastricht. Le taux d'inflation est très proche de celui de la zone euro. Avec la disparition de la possibilité du financement monétaire des dépenses publiques, le gouvernement monténégrin s'est imposé une stricte discipline budgétaire qui a conduit à des

---

---

déficits budgétaires récents sous le seuil de 3% du PIB (2.18% en 2004 puis 2.17% en 2005). La dette publique est sous le seuil de 60%, et depuis 2001, date de l'euroisation unilatérale (d'abord fondée sur le mark puis l'euro à partir de 2002), le Monténégro a un taux de change parfaitement fixe avec la zone euro puisqu'il partage la même monnaie.

Pourtant, même si le critère des taux d'intérêt à long terme venait également à être satisfait, il serait trompeur d'affirmer que le Monténégro a réussi le test des critères de Maastricht et donc satisfait la convergence nominale imposée par le traité de Maastricht. En effet, le Monténégro n'aura jamais fait l'expérience de la gestion d'une politique monétaire dans un contexte d'objectif de stabilité des prix. Un pays qui « euroise » unilatéralement perd la possibilité de démontrer que sa banque centrale a la capacité de gérer les critères de convergence nominale puisque celle-ci perd tout pouvoir de politique monétaire. La BCM n'aura jamais eu les attributs d'une véritable banque centrale, c'est-à-dire, en particulier, la fonction d'émission de monnaie. Le Monténégro n'aura donc jamais fait la preuve, comme cela a été le cas pour les membres actuels de l'UEM, qu'il dispose d'une banque centrale pleinement indépendante et hautement compétente pour parvenir à satisfaire les critères de la convergence nominale. L'hostilité de la BCE à l'égard du principe de l'euroisation unilatérale s'explique par ces raisons.

Il est vrai que le Monténégro n'est pas membre de l'UE et que le fait qu'il partage la même monnaie que l'UEM ne signifie aucunement qu'il en est un membre car il ne participe pas aux décisions de politique monétaire. Toutefois, le Monténégro, à l'instar des autres pays des Balkans occidentaux, a vocation à rejoindre à terme l'UE. Bientôt, un accord de stabilisation et d'association sera signé avec l'UE. Plus tard, il pourra prétendre au statut officiel de candidat à l'adhésion, et au terme des négociations d'adhésion il devrait intégrer l'UE. La question se pose donc de savoir quel sera son positionnement par rapport à l'UEM puisqu'il aura déjà l'euro, respectera naturellement les critères de Maastricht mais sans véritable banque centrale. La question se pose aussi de savoir quelle est l'institution qui représenterait le Monténégro au sein de l'Eurosystème et du Système Européen de Banques Centrales. Les éléments

mentionnés plus haut tendent à indiquer que ce ne devrait pas pouvoir être la BCM.

### Références bibliographiques

Banque Nationale de Serbie (2007), *Prices Movements in the Republic of Serbia*, National Bank of Serbia, Belgrade.

BCM (2006), *Statistical Bulletin – April 2006*, Central Bank of Montenegro, Podgorica

BCM (2007), *Statistical Bulletin – February 2007*, Central Bank of Montenegro, Podgorica.

Cagan P. (1956), *The Monetary Dynamics of Hyperinflation*, in M. Friedman (Ed), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago, pp. 25-117.

Cerovic S. et Vlahovic M. (2005), «Central Bank Independence – Countries of the Western Balkans», *Working Paper 5*, Central Bank of Montenegro, Podgorica.

Eurostat (2007), *Statistics in focus*, n° 54-2007, European Communities, Luxembourg.

Fabris N., Jankovic J., Radunovic T., et Vukajlovic-Grba D. (2004), «Economic Policy in Dollarized Economies with a Special Review of Montenegro», *Working Paper 1*, Central Bank of Montenegro, Podgorica.

FMI (2005), *Serbia and Montenegro*, IMF Country Report No. 05/232, International Monetary Fund, Washington D.C.

Kostov I. et Kostova J. (2002), «Regarding the Unilateral Euroization of Bulgaria», *Discussion Papers Series DP/26/2002*, Bulgarian National Bank, Sofia.

Mazzafero F., Nerlich C., Thimann C., et Winkler A. (2004), «Official Dollarisation/Euroisation: Motives, Features and Policy Implications of Current Cases», *Occasional Paper Series No. 11*, European Central Bank, Frankfurt am Main.

Rose A. (2000), «One Money, One Market: The Effect of Common Currencies on Trade», *Economic Policy*, Vol. 15, n°30, pp. 9-35.

Sokic A. (1996), *La Théorie Monétaire et Budgétaire de l'Hyperinflation : Problèmes et Perspectives*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université Louis Pasteur, Strasbourg.

---

# La flexicurité ...version française

Isabelle Terraz

**Quelques statistiques permettent de mettre en perspective le thème de la flexicurité. Mais il convient d'être très attentif aux démarches de type « copier-coller » en matière sociale.**

Les objectifs de l'Union européenne, évoqués au sommet de Lisbonne en 2000, puis réaffirmés dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi en 2003 sont de favoriser la flexibilité du marché du travail tout en accordant plus de sécurité aux salariés. Pour reprendre les termes de la Commission, il faut mettre en place « *un équilibre adéquat entre flexibilité et sécurité pour soutenir la compétitivité des entreprises, améliorer la qualité et la productivité du travail et faciliter l'adaptation des entreprises et des travailleurs aux mutations économiques* ». Ainsi, après avoir vanté les mérites de la flexibilité, c'est actuellement le concept de « flexicurité » qui est mis en avant au sein des instances européennes. L'exemple type mobilisé pour illustrer la conciliation de ces deux objectifs est le modèle danois, qui allie une grande flexibilité du marché du travail, une prise en charge généreuse des chômeurs et des politiques d'emploi actives. Il réussit de ce fait à combiner taux d'emploi élevé et redistribution importante.

En France cette conciliation semble plus que difficile. Depuis une quinzaine d'années en effet, on a assisté à un développement de la flexibilité externe dans la mesure où les entreprises ont eu un recours accru au travail temporaire. Durant la même période, le sentiment de sécurité des salariés par rapport à l'emploi

s'est dégradé. Il paraît évident que ce sentiment est imputable non seulement au développement des contrats temporaires, mais également à l'importance du taux et de la durée du chômage en France. Tandis que nombre de pays européens réussissent à réduire de façon notable la proportion de personnes privées d'emploi, le chômage français reste encore à un niveau élevé, parmi le plus élevé de l'Union européenne. De façon générale, le problème de l'emploi y apparaît comme crucial pour les jeunes comme pour les seniors.

Le vécu français semble ainsi fort éloigné des objectifs européens. Sans vouloir chercher à exporter des recettes miracles du modèle danois, l'objectif est de rappeler les caractéristiques dominantes de l'économie française en les situant dans une perspective européenne.

## **Flexibilité et sécurité à l'échelle européenne**

Une des facettes du modèle danois largement mise en avant, est que la législation sur la protection de l'emploi y est relativement modérée (Tableau 1). Dans un monde en perpétuel changement, les entreprises pourraient faire face à leur besoin de flexibilité en se séparant relativement facilement de leurs employés (flexibilité numérique) à l'image de ce que l'on retrouve dans les pays anglo-saxons.

**Tableau 1. Indicateur synthétique de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi et mouvements de main d'oeuvre**

Pays	Rigueur globale (2003)	Mouvements de main d'œuvre (2000-01)		
		Même emploi	Autre emploi	Sans emploi
Allemagne	2,5	80,7	12,3	7
Autriche	2,2	84,8	10	5,2
Belgique	2,5	86,2	11,5	2,3
<b>Danemark</b>	<b>1,8</b>	<b>79,3</b>	<b>16,7</b>	<b>4</b>
Espagne	3,1	70,2	20,9	8,9
Finlande	2,1	83,5	12,2	4,3
<b>France</b>	<b>2,9</b>	<b>84,8</b>	<b>9,6</b>	<b>5,6</b>
Grèce	2,9	84,6	9,7	5,7
Irlande	1,3	73,8	18,6	7,6
Italie	2,4	85	10,4	4,6
Pays-Bas	2,3	79,3	17	3,7
Portugal	3,5	84,5	10,8	4,7
Royaume-Uni	1,1	76,2	18	5,8

*Source* : Indicateur synthétique, OCDE, Perspectives de l'emploi, 2004. Transitions : Pourcentage des personnes en emploi en octobre 2000 qui sont respectivement dans le même emploi, dans un autre emploi et sans emploi un an après, Champ : Salariés du secteur privé en octobre 2000, Source : ECHP 2000-2001.

De ce fait, une part importante de la main d'œuvre danoise, irlandaise et anglaise change d'emploi chaque année tandis que, à l'exception de l'Espagne, les changements d'emploi sont moins nombreux dans les pays continentaux ou méditerranéens (Tableau 1). Ainsi en France, seuls 15% des salariés du secteur privé occupent un emploi différent un an après ce qui montre une stabilité dans l'emploi parmi les plus importantes de l'UE.

Un des corollaires de la flexibilité numérique réside dans une probabilité plus grande de perdre son emploi. Cependant, cette perte n'aura pas les mêmes conséquences selon la gestion du chômage. Ainsi, outre la probabilité de perdre son emploi, la sécurité des salariés dépend de trois éléments : de la prise en charge de la période de chômage (couverture et indemnisation du système d'indemnisation du chômage), de la transition plus ou moins rapide vers l'emploi (dépend des politiques d'activation et de la situation macro-économique) et des conditions auxquelles se font cette reprise d'emploi (existence ou non d'une pénalité due au passage par le chômage).

**Tableau 2. Taux de chômage total et de longue durée (2006)**

Pays	Taux de chômage		Indemnisation des personnes ayant connu le chômage	
	Total	Longue durée (12 mois et plus)	Part des chômeurs indemnisés	Indemnisation moyenne** (personnes indemnisées)
Allemagne	8,4%	4,7%	78,9%	573
Autriche	4,8%	1,3%	nd	nd
Belgique	8,2%	4,2%	89,9%	486
<b>Danemark</b>	<b>3,9%</b>	<b>0,8%</b>	<b>92,8%</b>	<b>735</b>
Espagne	8,5%	1,9%	37,4%	452
Finlande	7,7%	1,9%	nd	nd
<b>France</b>	<b>9,4%</b>	<b>4,0%</b> <sup>(p)</sup>	<b>58,6%</b>	<b>508</b>
Grèce	8,9%	4,8%	22,7%	201
Irlande	4,4%	1,4%	80,9%	521
Italie	6,8%	3,4%	9,1%	378
Pays-Bas	3,9%	1,7%	nd	nd
Portugal	7,7%	3,8%	33,5%	420
Royaume-Uni	5,3%	1,2%	32,2%	272

\*\* Indemnisation moyenne des personnes indemnisées en parité de pouvoir d'achat pour les personnes ayant déclaré avoir connu le chômage durant le panel. Source : ECHP 1994-2001.

Taux de chômage : Enquêtes Forces de Travail- Eurostat (2006) -Taux de chômage de longue durée : chômeurs de longue durée en pourcentage de la population active totale. (p) provisoire

Si le dernier élément est plus difficile à appréhender, les performances danoises sur le niveau de prise en charge du chômage et la gestion de la transition vers l'emploi sont particulièrement bonnes (Tableau 2). Le Danemark réussit à conjuguer une prise en charge importante des chômeurs et un accompagnement de ces chômeurs par le biais de politiques actives qui leur garantissent un rapide retour à l'emploi. La France, au contraire, assure une prise en charge du chômage moyenne en termes de couverture et de niveaux des prestations allouées et particulièrement faible pour les jeunes. Mais c'est surtout l'importance du chômage et du chômage de longue durée qui sont préoccupants en France. Ainsi, la probabilité de perdre son emploi y est légèrement supérieure à la moyenne européenne mais certaines personnes éprouvent également de grandes difficultés à en sortir. Le taux de sortie du chômage est faible en France, la durée moyenne du chômage étant de plus de 16 mois en France contre 12 mois pour les pays de l'OCDE.

### **Un marché du travail français dual ?**

#### *Le développement de l'emploi temporaire*

Durant les vingt dernières années, la part de l'emploi temporaire a fortement progressé en France (Tableau 3) alors même que la législation sur la protection de l'emploi se renforçait au cours des années 90. Il semblerait que la France ait géré son besoin accru de flexibilité par un recours accru aux contrats temporaires (flexibilité externe) tout en continuant à protéger le statut des salariés en poste.

**Tableau 3. Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total**

Pays	1985	2000	2004	Evolution (en points)	Pays	1985	2000	2004	Evolution (en points)
Espagne	16	32.1	30.4	+ 14.4	Allemagne	9.5	12.7	12.2	+ 2.7
Portugal	14	20.4	19.9	+ 5.9	<b>Danemark</b>	<b>12</b>	<b>10.2</b>	<b>9.8</b>	<b>-2.2</b>
Finlande	16	16.5	16.2	+ 0.2	Italie	11	10.1	11.9	+0.9
Suède	13	15.2	15.1	+ 2.1	Belgique	6	9	8.7	+ 2.7
<b>France</b>	<b>4.5</b>	<b>15.5</b>	<b>12.3</b>	<b>+ 7.8</b>	Royaume- Uni	6.5	6.7	5.7	-0.8
Pays-Bas	6.5	14	14.6	+ 8.1	<b>EU</b>	-	<b>13.5</b>	<b>13.3</b>	-
Grèce	21	13.1	12.4	-8.6	<b>OCDE</b>	-	<b>13.9</b>	<b>14.5</b>	-

Source : OCDE 2006

Quel est le devenir de ces personnes ? Un salarié sur trois embauché en contrat à durée déterminée bénéficiait d'un emploi stable un an après<sup>1</sup> (CERC 2005, p.96). Le rapport du CERC juge ce taux non négligeable de même que Goux (2000) qui estime que les contrats temporaires sont « *l'instrument privilégié de l'ajustement à court terme, mais également de la transformation d'emplois instables en emplois stables* ». Pour paraphraser les constats précédents, deux tiers des personnes qui sont toujours en contrat précaire un an après, cela n'est pas négligeable surtout lorsque la durée moyenne d'un CDD est limitée. Pour certains les contrats courts vont s'enchaîner ou conduire à une alternance avec le chômage.

En termes de comparaison européenne, les performances françaises sont médiocres. Selon le panel européen des ménages, seulement 25% des travailleurs qui étaient en emploi temporaire<sup>2</sup> en 1999 ont un emploi permanent un an après. Seules les performances espagnoles (25%) et portugaises (10%) sont analogues tandis que le taux de transition est de 50% et plus en Autriche, Irlande et aux Pays-Bas.

Les perspectives d'emploi des salariés en contrat temporaire ne sont pas très bonnes. Des transitions vers l'emploi stable plutôt faibles, des transitions vers le chômage plus marquées (Cancé et Fréchou 2003, Fougère 2003) sachant que

les performances françaises en termes de sortie du chômage sont médiocres. Rien d'étonnant alors à ce que les « *transitions soient vécues sur le mode négatif* » (Gautié 2003) et que le sentiment d'insécurité en emploi soit particulièrement marqué (Postel Vinay, Saint Martin 2004).

*....qui concerne plus certaines catégories de salariés*

Dans un contexte où les transitions sur le marché du travail se sont amplifiées durant les dernières décennies, il est frappant de constater que l'ancienneté moyenne dans l'emploi a augmenté en France entre 1992 et 2001 (Eurostat), passant de dix à onze ans entre ces deux dates. Si les contrats précaires se développent et que l'ancienneté moyenne en emploi augmente, c'est forcément que le fossé se creuse entre les différentes catégories de salariés. Par exemple, les différences de risque de perdre son emploi selon l'ancienneté en emploi ont fortement augmenté. A caractéristiques du salarié et de l'emploi données, cette probabilité a été multipliée par 3.5 depuis le début des années 70 pour ceux qui ont moins d'un an d'ancienneté tandis qu'elle restait stable pour ceux ayant dix ans d'ancienneté (Gautié 2003).

L'âge est un élément important de cette scission. Outre l'importance du taux de chômage des jeunes, leur proportion en contrats précaires est également importante. Cette tendance s'est accentuée dans la mesure où ceux qui ont terminé leurs études en 1998<sup>3</sup> sont plus nombreux à être

<sup>1</sup> Transitions entre CDD en 2000 et CDI en 2001.

<sup>2</sup> Attention, le champ d'étude est différent. Les contrats temporaires analysés sont les CDD, l'Interim ainsi que les contrats aidés.

<sup>3</sup> L'enquête « Génération 98 » étudie les trajectoires professionnelles de tous les jeunes ayant achevé leurs études

---

embauchés sur ce type de contrats qu'en 1992 (+6 points) et ce, malgré une conjoncture économique plus favorable. Ne pas avoir accès à un emploi stable est synonyme également de difficultés pour l'accès au logement locatif, l'accession à la propriété comme aux prêts bancaires (CERC 2005).

En outre, la situation des jeunes est d'autant plus défavorable que leur niveau de qualification est faible. Elle augmente la probabilité d'être au chômage et diminue l'accès à un emploi stable. La durée médiane dans un CDD avant d'accéder à un CDI est de trois mois pour un diplômé du troisième cycle alors qu'elle est de 18 mois pour les non diplômés. Il semblerait alors que le contrat temporaire joue le rôle de marchepied vers l'emploi stable pour les plus qualifiés mais pas pour les non qualifiés. De façon générale, la qualification est un élément important de la stabilité de l'emploi. Les cadres sont quatre fois plus nombreux que les salariés qualifiés à être dans la même entreprise depuis le début de leur carrière.

### **Conclusion**

L'intégration des jeunes et des non qualifiés au marché du travail est donc un problème crucial. Il s'esquisse un marché du travail à deux vitesses dans lequel une partie de la population va connaître une alternance de contrats temporaires et de chômage tandis qu'une autre connaît une plus grande stabilité. Peut-on accepter que de telles inégalités se creusent sans essayer d'envisager des voies de réforme ? Si le modèle danois peut nous apporter quelques enseignements notamment en termes d'accompagnement des chômeurs vers l'emploi, il serait cependant erroné de vouloir exporter des « recettes miracles » ou seule une composante du système. Rappelons que d'autres éléments contribuent à expliquer le scénario « gagnant-gagnant » du Danemark tel que le fait que ce soit un petit pays très ouvert sur l'extérieur, que le policy-mix dans ce pays qui n'a pas adopté l'euro est différent et qu'il existe une réelle culture de dialogue entre partenaires sociaux.

### **Références bibliographiques**

CERC (2005) 'La sécurité de l'emploi face au défi des transformations économiques', Rapport n°5, Paris, La documentation française.

Goux, D. (2000) 'La place des CDD et des CDI dans le fonctionnement du marché du travail français' in *Plein emploi*, Les rapports du Conseil d'Analyse économique, n°30, Paris, La Documentation française.

Cancé, R. and Fréchou, H. (2003) 'Les contrats courts: sources d'instabilités mais aussi tremplin vers l'emploi permanent', *Premières synthèses*, n°14.1, avril, DARES.

Fougère, D. (2003) 'Instabilité de l'emploi et précarisation des trajectoires' in *Trajectoires professionnelles et chômage*, Les troisièmes entretiens de l'emploi, ANPE.

Gautier, J. (2003) 'Transitions et trajectoires sur le marché du travail en France : mutations et conséquences' in *Trajectoires professionnelles et chômage*, Les troisièmes entretiens de l'emploi, ANPE.

Postel-Vinay, F. Saint Martin, A. (2004) 'comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi ?' document de travail delta, <http://www.delta.ens.fr/postel-vinay/fabwps.html>

# Les nouvelles orientations de la politique régionale européenne

René Kahn

**Sous la pression de la territorialisation croissante des activités économiques (mondialisation) et consciente des limites du dispositif antérieur inapplicable au contexte de l'Europe élargie, l'Union européenne ouvre avec la période 2007-2013 une nouvelle ère de l'interventionnisme communautaire. Le nouveau dispositif - tel qu'il est engagé et tel qu'il apparaît dans le *Quatrième rapport d'étape sur la cohésion*, le règlement relatif à l'emploi des fonds structurels et la *décision du Conseil relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion* (respectivement de juin 2006, juillet et octobre 2006) - témoigne d'un profond changement dans la philosophie de la politique régionale européenne. Désormais les territoires infranationaux et les institutions locales sont pleinement mobilisés pour atteindre des objectifs économiques de croissance, emploi, innovation et compétitivité. Les mots clefs de la politique régionale sont désormais ceux de la stratégie de Lisbonne, ce qui soulève la question des nouveaux indicateurs d'évaluation de cette politique.**

Les politiques européennes sont très largement influencées par les transformations géoéconomiques contemporaines. La politique dite de cohésion n'échappe pas aux influences de la mondialisation et à la redéfinition du rôle des pouvoirs publics en matière économique. Cette politique se trouve confrontée à des défis similaires à ceux rencontrés par les politiques économiques nationales. Tout se passe comme s'il lui fallait désormais atteindre des objectifs plus nombreux et plus exigeants avec des moyens sensiblement réduits. Non seulement l'Europe ne dispose plus, après les élargissements, d'un budget proportionnellement suffisant pour conduire une politique aussi généreuse que par le passé, en faveur des seules régions en difficulté, dans une optique classique de convergence, mais elle consacre désormais une partie de ses moyens à renforcer la compétitivité territoriale des régions prospères, indiquant par là sa volonté d'inclure les régions dans une stratégie de renforcement de la croissance et de la compétitivité européenne.

Pour la période 2007-2013 une somme plus importante que lors de la précédente période (2000-2006) est consacrée aux

politiques structurelles : 380 milliards d'euro contre 213. La nouvelle répartition est la suivante : sur les 380 milliards, 72 sont réservés à la stratégie de Lisbonne. Sur les 308 restants, 251 reviennent en principe à la politique de cohésion mais 61,5 sont destinés aux seuls pays de la cohésion (nouveaux Etats membres dont le PIB est très inférieur à moyenne communautaire) et 39 à l'*Objectif 2 de compétitivité régionale et d'emploi*. 7,75 milliards d'euros sont encore affectés à un objectif de *coopération territoriale européenne*. Dans ce contexte, l'objectif traditionnel de la politique régionale, l'*objectif 1* de convergence, pour l'ensemble des régions en difficulté de l'UE25, n'est plus crédité que de 177 milliards d'euros.

## Des orientations nouvelles

Ce redéploiement des objectifs, conjugué avec une limitation relative des moyens a des implications importantes non seulement sur la répartition des fonds structurels mais également sur leur finalité :

- Pour la première fois, la politique régionale européenne concerne l'ensemble des régions (soit 268 régions NUTS 2) scindé désormais en deux groupes. Le premier (155 régions), composé des régions qui disposent d'un

niveau de développement élevé, est mobilisé pour assurer le renforcement de la compétitivité territoriale et participer auprès des entreprises européennes à la concurrence économique. Le second groupe (84 régions) rassemble les régions d'objectif 1 qui n'ont pas encore atteint le niveau requis de compétitivité et sont incitées à l'atteindre avec le soutien du fonds de convergence et du fonds de cohésion. Une assistance transitoire (*phasing out* et *phasing in*) assure le passage d'un groupe à l'autre et concerne 29 régions. Ce nouveau dispositif mobilise clairement des régions européennes dans un processus de Lisbonne révisé dont les « orientations stratégiques » sont le renforcement de l'attractivité territoriale, l'encouragement de l'innovation et de l'esprit d'entreprise, la création d'emplois.

- Le statut des régions en Europe évolue. Sans parler de la décentralisation (ou dévolution), propre aux institutions de chaque pays, il faut noter l'intégration des régions dans la stratégie économique européenne. L'Union trouve ici le moyen d'affirmer son rôle incitatif. Elle trouve dans les régions des partenaires pour défendre sa conception de l'interventionnisme économique fondé sur la mobilisation de tous les acteurs du développement et de l'innovation. Elle compte en particulier sur une responsabilisation accrue des collectivités territoriales et l'exploitation des interactions de proximités. En mettant l'accent sur la *multi gouvernance* et le *renforcement des capacités institutionnelles*, l'Europe invite les pouvoirs locaux et régionaux à relever auprès des Etats et des acteurs privés les défis de la mondialisation.

- L'orientation générale jusqu'en 2006 était celle de la convergence, du désenclavement de certaines régions et par conséquent d'une répartition plus homogène des activités économiques et des équipements publics. Désormais la concentration géographique des activités et en particulier de certaines fonctions (emplois stratégiques, recherche, etc.) est perçue non seulement comme inévitable mais également souhaitable parce qu'elle serait plus efficiente. On note un repli progressif de la fonction redistributive (du moins pour les régions de l'ex-UE15) et l'émergence d'une logique de concurrence et de compétitivité territoriale. Si l'objectif de réduction des disparités et de convergence demeure, la nouvelle poli-

tique régionale introduit désormais une dose de concurrence entre les régions qui reconnaît la nécessité de régions puissantes, les aspects positifs de la spécialisation territoriale et de la concentration spatiale (source de rendements d'échelle croissants et d'économies d'agglomération) Ce faisant, dans une certaine mesure et en contradiction avec l'objectif de convergence, l'Europe encourage aujourd'hui la formation de nouvelles disparités.

- La nouvelle politique régionale mise également sur l'économie de la connaissance, l'innovation et l'esprit d'entreprise. Une partie des fonds structurels sont destinés aux politiques régionales de soutien à l'innovation notamment par le développement d'outils de capital risque (JASPERS, JEREMIE, JESSICA), l'investissement dans la R & D, etc. En matière d'innovation, l'Europe encourage également la constitution de pôles territoriaux d'excellence, et le fonctionnement en réseau, rappelant l'importance des échanges d'expériences (objectif de coopération territoriale) et les partenariats public / privé.

#### **L'émergence de nouveaux indicateurs**

Ces nouvelles orientations de la politique régionale européenne appellent un approfondissement de certaines notions (comme la compétitivité territoriale) et la mise au point de nouveaux indicateurs. Concrètement chacun des thèmes évoqués conduit à envisager une batterie de nouveaux indicateurs plutôt structurels que conjoncturels, pour mieux définir les territoires, et les performances régionales, pour mesurer par exemple, l'attractivité, la compétitivité, la concentration, la spécialisation, etc., à l'échelle régionale.

En premier lieu, la région administrative (et ses subdivisions dans la NUTS) n'est plus le seul périmètre pertinent pour l'analyse des phénomènes économiques. Certes, il ne s'agit pas d'abandonner la NUTS mais de prendre en compte d'autres découpages territoriaux qui ne coïncident pas nécessairement avec les régions administratives auxquelles se réfère la NUTS. Les discontinuités locales de richesse, d'équipement, de fiscalités, etc., seront à l'avenir davantage prises en compte.

Mais il y a plus. En évoquant explicitement la compétitivité territoriale, la politique européenne soulève une question très controversée en économie. Les concepts de productivité et de gains de productivité sont des notions usuelles et centrales en économie. Elles permettent de mesurer l'efficacité productive

des entreprises et par extension l'efficacité des systèmes productifs nationaux et régionaux. Cependant, de la compétitivité des entreprises à celles systèmes territoriaux, il y a plusieurs sauts qualitatifs et hypothèses qui méritent d'être explicités. Il nous paraît donc judicieux de distinguer trois formes de compétitivité :

### **La compétitivité coût et hors coût des entreprises**

Economistes et gestionnaires s'accordent sur le fait que dans une économie de marché les entreprises, qui sont par essence des institutions conçues pour affronter la concurrence, doivent dans une économie de marché rester compétitive pour se pérenniser. Deux formes de compétitivité sont généralement distinguées : la compétitivité coût et la compétitivité hors coût.

Ces deux formes de compétitivité non spécifiquement territorialisées sont pleinement intégrées dans le corpus de la littérature économique et de gestion standard. Elles sont associées aux nombreuses initiatives des entreprises qui savent simultanément réduire leurs coûts de production et s'adapter en permanence dans un monde changeant et concurrentiel. La compétitivité prix ou coût est formellement associée au coût des facteurs et aux conditions générales de production qui dépendent en partie de la localisation

### **La contribution des territoires au renforcement de la compétitivité des entreprises**

C'est un thème important de la littérature en science régionale. Depuis l'abandon des coûts de transport comme seul facteur explicatif de la localisation et la levée des hypothèses d'homogénéité des espaces du point de vue des facteurs de production, on admet que les espaces géographiques peuvent se différencier :

- par les coûts (coûts du travail, coûts de transport, coût des autres facteurs, fiscalité, subventions, etc.) ;
- par les recettes (marchés potentiels) qui y sont attachés, pour déboucher sur des notions comme les *espaces de profit* ;
- par les infrastructures plus ou moins performantes, les équipements publics, les systèmes de formation, etc.

La nouvelle géographie économique a su proposer des modèles dynamiques montrant comment les processus de concentration ou de dispersion spatiale des activités se déroulent pour aboutir à

une forme de spécialisation régionale en fonction de la valeur de ces paramètres.

Un saut qualitatif supplémentaire est réalisé lorsqu'on ajoute à ces variables les différentes modalités d'organisation des acteurs économiques et des institutions en vue d'organiser de véritables territoires tournés vers un objectif de développement. Les territoires peuvent donc également se différencier par les dispositifs d'organisation et d'animation économique qui les structurent et leur confèrent des avantages comparatifs et apportent aux firmes des avantages compétitifs :

- les modalités d'organisation fondées sur la concentration géographique d'entreprises, la proximité, la complémentarité des activités, le partenariat, la coopération interentreprises et institutionnelle : districts industriels, *cluster*, systèmes productifs localisés (SPL) ;
- les dispositifs qui ajoutent à l'atout de la proximité géographique, les possibilités supplémentaires offertes par l'économie de l'innovation et de la connaissance (technopoles, milieux innovateurs, pôles de compétitivité) ;

Les dispositifs qui ajoutent aux précédents le concours d'institutions non spécifiquement économiques (mobilisation du capital social, des collectivités et des traditions locales, esprit d'entreprise) capables de coordonner l'ensemble des initiatives et mettre en place une véritable stratégie de développement à l'échelle du territoire considéré : systèmes régionaux d'innovation (RIS), *learning régions*, etc.

### **La compétitivité des systèmes territoriaux**

La notion de compétitivité territoriale formule en plus l'hypothèse que les territoires nationaux ou régionaux rivalisent non seulement à travers les performances des entreprises qu'ils accueillent mais qu'ils sont en concurrence ouverte sur leur propre système d'organisation et de soutien au développement économique. Cette hypothèse est souvent contestée parce qu'elle évalue les territoires en fonction de normes qui s'appliquaient jusqu'ici aux seules entreprises sans préciser quels aspects de l'organisation territoriale sont impliqués (législation sociale, systèmes de protection sociale, fiscalité, etc.). C'est la porte ouverte à une concurrence sans limite entre les régions européennes et le dumping social. On est alors loin de l'objectif premier de la politique régionale européenne, la seule politique de l'Union européenne traitant explicitement des inégalités économiques et sociales.

## **Conclusion**

Nous sommes désormais très loin de la conception de la politique régionale qui présidait à la création du FEDER en 1975 ou à la réforme de 1988 qui a donné naissance à la politique de cohésion devenue après Maastricht « cohésion économique et sociale » en vue de l'intégration économique européenne. La nouvelle politique régionale européenne s'inscrit dans la logique ambitieuse du processus de Lisbonne. Si le terme de cohésion subsiste, c'est désormais dans le

cadre d'un impératif quantifié de rattrapage à marche forcée pour les nouveaux Etats membres (convergence) et de renforcement de leur « compétitivité territoriale », à l'aune des critères dictés par la mondialisation, pour toutes les autres régions. Cette politique est moins volontariste par les moyens qu'elle engage que par l'injonction de mobiliser les ressources des régions dans une concurrence économique désormais planétaire. Est-ce bien l'Europe économique qu'attendent les européens ?

## **OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE**

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

Site Internet : <http://opee.u-strasbg.fr> - Courriel : [thierry.stolle@urs.u-strasbg.fr](mailto:thierry.stolle@urs.u-strasbg.fr)

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

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

Numéro ISSN . 1298-1184.

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

Ont participé à la rédaction de ce bulletin :

Damien Broussolle, Maître de Conférences, URS (LARGE) — Michel Dévoluy, Professeur, URS (BETA) — René Kahn, Maître de Conférences, URS (BETA) — Gilbert Koenig, Professeur, ULP (BETA) — Alexandre Sokic, Maître de Conférences, Pôle Universitaire Léonard de Vinci (CIRCEE) — Isabelle Terraz, Maître de Conférences, ULP (BETA)

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