



Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 41

Hiver 2019

Université de Strasbourg : Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA)

Éditorial – Des scénarios pour l'avenir de l'Europe

Gilbert Koenig

Deux numéros spéciaux du Bulletin de l'OPEE ont été programmés pour fournir un éclairage sur l'évolution de l'Union européenne (UE), et spécialement sur celle de la zone euro qui fête

en 2019 ses 20 ans d'existence. Malgré les nombreuses réformes qui ont émaillé cette évolution, il paraît difficile d'en cerner avec précision l'objectif final. En effet, la situation européenne actuelle possède les caractéristiques de deux des cinq scénarios d'avenir que la Commission européenne (CE) a soumis aux choix des membres de l'UE dans un Livre blanc présenté en 2017 : le scénario d'un renforcement fédéral de l'Europe et celui de la continuité.

L'intégration monétaire à travers l'émergence du système européen des banques centrales constitue la première pierre d'une évolution fédérale de l'Europe. Dans ce cadre, la Banque centrale européenne (BCE) a déployé en 2012 un ensemble de mesures non conventionnelles qui ont permis d'éviter le déclenchement d'une crise financière

grave dans la zone euro. Différentes réformes ont été prises pour renforcer cette évolution fédérale. C'est ainsi qu'a été créée une union bancaire qui comporte des mécanismes de

Sommaire

Éditorial – Des scénarios pour l'avenir de l'Europe

Gilbert Koenig.....1

La politique de cohésion de l'UE et la convergence économique

Benoit Dicharry, Phu Nguyen-Van et Thi Kim Cuong Pham.....5

Convergence ou divergence des politiques sociales ?

Isabelle Terraz.....13

Réformes structurelles et résilience des marchés du travail en zone euro

Yann Thommen.....21

La politique industrielle de l'UE face à son décrochage technologique

Eric Rugraff.....33

Les relations commerciales entre l'Union européenne et la Chine dans le nouveau contexte international

Damien Broussolle.....47

Les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Francis Kern et Claire Mainguy.....55

Les incertitudes de la politique régionale européenne

René Kahn.....59

surveillance et de résolution uniques et qui doit être complétée par un système d'assurance des dépôts. De plus, des propositions sont faites pour constituer une union budgétaire qui serait le pendant de l'union monétaire. Elle pourrait être gérée par un ministre des finances et de l'économie qui disposerait d'un budget européen conséquent. La constitution d'une telle union pourrait déboucher à terme sur une intégration politique. Le caractère démocratique d'une telle intégration pourrait être assuré par la poursuite des réformes renforçant les pouvoirs et les compétences du parlement européen et par le développement de la méthode communautaire de prise de décisions au détriment de la méthode intergouvernementale. Pour que les innovations budgétaires permettent à l'Europe de mieux faire face aux chocs, elles ont été complétées par des réformes des institutions des marchés du travail européens portant notamment sur la flexibilité de ces marchés (voir l'article sur les réformes structurelles des marchés du travail dans ce numéro).

Pour assurer une convergence économique, des fonds structurels assez importants, mais en baisse dans le projet du prochain budget européen, sont alloués aux pays européens les plus pauvres. Mais cette politique de cohésion est assez complexe et peu lisible et ses effets sur la croissance des bénéficiaires sont limités par des facteurs économiques et institutionnels (voir l'article sur la politique de cohésion de l'UE dans ce numéro).

Le scénario de la continuité a été essentiellement proposé par la CE pour préserver l'unité de l'UE. De ce fait, elle n'envisage pas d'innovations trop importantes tout en maintenant la nécessité de poursuivre certaines réformes, comme celles concernant le renforcement du marché unique et la discipline budgétaire. Certaines caractéristiques de l'évolution de l'UE conduisent à un tel scénario. En effet, sur le plan des méthodes, on continue à ménager une place importante aux décisions prises sur la base de la méthode du consensus dont l'application nécessite beaucoup de temps et n'aboutit pas en général à des solutions pleinement satisfaisantes. De plus, bien qu'on ait encouragé les décisions fondées sur une approche communautaire, c'est l'approche intergouvernementale qui est privilégiée dans la pratique, notamment dans les périodes de crises. Sur le plan économique, la CE maintient à peu près les mêmes

principes depuis vingt ans et ne semble pas disposée à en dévier dans un avenir prévisible. En effet, elle continue à limiter la politique budgétaire au mécanisme de stabilisateur budgétaire automatique pour lisser les fluctuations économiques et à préconiser une discipline budgétaire rigoureuse pour lutter contre le chômage et la faible croissance. Or, les statistiques concernant les performances économiques de l'UE et leur comparaison avec celles d'ensembles économiques de même dimension montrent l'inefficacité et le coût social important de l'application de cette ligne économique. Pour les politiques structurelles, la CE fait également confiance à des mécanismes automatiques, comme ceux de la concurrence libre et non faussée, pour obtenir des résultats. Mais, une politique industrielle menée sur cette base n'est pas adaptée à un environnement international où ce type de concurrence est inexistant. Dans un tel monde, il est nécessaire de développer des stratégies, comme le font les principaux concurrents de l'Europe, notamment la Chine qui n'est plus une économie en développement et qui occupe une place grandissante dans le commerce international (voir l'article sur les relations commerciales entre l'UE et la Chine dans ce numéro). L'adoption de telles stratégies par l'Europe aurait probablement permis d'éviter le décrochage technologique dans un ensemble d'activités (voir l'article sur la politique industrielle de l'UE dans ce numéro). Le principe concurrentiel a également été appliqué à la nouvelle politique régionale avec des effets qui ne sont pas encore très visibles, mais qui suscitent quelques appréhensions (voir l'article sur les incertitudes de la politique régionale européenne dans ce numéro). De telles craintes peuvent aussi se manifester à l'occasion du renouvellement en 2020 de l'accord entre l'UE et les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) à moins que l'UE consente à étendre les bases du nouvel accord au-delà des relations commerciales fondées sur le libre-échange (voir l'article sur la renégociation du partenariat avec les pays de l'ACP dans ce numéro). Enfin, la concurrence sur le marché européen des biens s'est traduite par une pression sur les coûts salariaux, ce qui a entraîné une concurrence entre les différents régimes sociaux des pays et une divergence croissante entre eux (voir l'article sur la convergence ou la divergence des politiques sociales dans ce numéro).

Du fait de l'hétérogénéité de l'UE, il est probable que certains pays se contenteraient, au moins temporairement, du scénario de la continuité, alors que

d'autres seraient disposés à s'engager dans un processus de renforcement fédéral. Dans ce cas, il est envisageable de retenir un troisième scénario proposé par la CE, celui d'une Europe à plusieurs vitesses. Dans ce scénario, il y aurait une cohabitation entre les pays désirant rester dans la continuité et ceux qui veulent aller plus loin dans certains domaines que les autres États ne considèrent pas comme prioritaires. Ces derniers peuvent même constituer un noyau dur ayant comme objectif une complète intégration économique et sociale européenne et peut-être, dans un avenir probablement très lointain, une intégration politique. Le développement d'une Europe à plusieurs vitesses qui existe déjà sous la forme d'une Union formée par des pays qui ont adopté l'euro et ceux qui ont conservé leur monnaie nationale peut se fonder sur la procédure de la coopération renforcée prévue par le Traité de Lisbonne. Cette formule peut permettre la construction progressive d'une Europe pleinement intégrée sur le plan économique, social et politique dans la mesure où, si elle se révèle efficace, elle peut inciter les États initialement exclus des ententes à y adhérer ultérieurement.

La politique de cohésion de l'UE et la convergence économique

Benoit Dicharry*, Phu Nguyen-Van* et Thi Kim Cuong Pham*

Cette note analyse l'architecture de la politique de cohésion de l'Union européenne (UE) et son impact sur la croissance économique des États bénéficiaires. À travers un état des lieux sur l'efficacité conditionnelle des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI), cette note vise à enrichir le débat sur le budget européen de la période de programmation 2021-2027. Ce dernier prévoit notamment une réduction des montants affectés aux Fonds européens.

Avec l'objectif de création d'un Marché unique, l'UE s'est aussi construite autour du principe de cohésion dans l'optique d'atteindre une convergence des PIB par habitant de ses États membres. La convergence est inscrite dans le préambule du Traité de Rome (1957) et dans les dispositions communes du Traité de Maastricht (1992). La politique de cohésion a pris une ampleur conséquente à partir des années 1980 avec les « *Paquets Delors* » : les montants destinés à cette politique sont une première fois doublés en 1988 par rapport au niveau de 1980, puis une seconde fois en 1993.

Tour d'horizon des Fonds structurels européens

La convergence économique est-elle toujours un objectif d'actualité ?

Le graphique 1 indique un déplacement du défi de la convergence de l'Europe de l'Est vers l'Europe du Sud. On y voit un net décrochage des économies d'Europe du Sud. En 2000, le niveau de vie de l'Italie est de 20 % supérieur à la moyenne de l'UE, il est environ de 5 % inférieur en 2018. De manière moins marquée, ceux du Portugal et de l'Espagne ont subi un déclin similaire tout en restant toujours inférieurs à la moyenne de l'UE 28 durant la période de 2000-2018. Le cas de la Grèce est le plus spectaculaire puisqu'après une phase de convergence de 2000 à 2009, la chute du PIB par habitant relatif atteint près de 25 % de 2009 à 2018. A contrario, le graphique 1b montre que les

4 pays du « *Groupe de Visegrad* » ont dans l'ensemble convergé significativement vers le niveau de vie moyen de l'UE. A tel point que la République tchèque a désormais un niveau de vie moyen similaire à celui de la Grèce et du Portugal. Il faut cependant souligner que les niveaux de vie de ces pays restent relativement faibles, une politique de cohésion cherchant à favoriser la convergence des niveaux de PIB par habitant semble donc être nécessaire à la fois pour l'Europe de l'Est et du Sud.

Quelle est l'architecture de la politique de cohésion ?

Trois FESI ou Fonds structurels européens visent à promouvoir cette politique régionale : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion (FC). Ce dernier, créé en 1994, est destiné aux pays membres de l'UE ayant les plus de difficultés économiques avec un PIB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire¹. Pour le budget de la période de programmation 2014-2020, ces

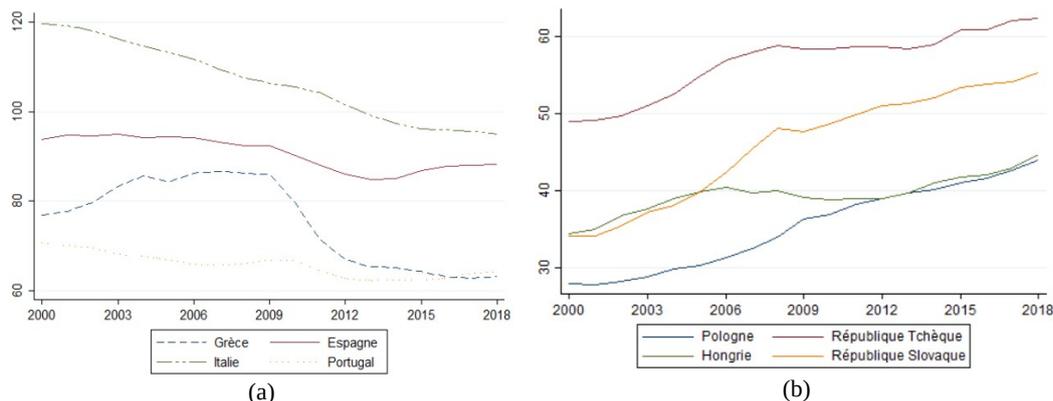
¹ Il existe deux autres Fonds européens que nous ne traitons pas dans notre analyse ici. Le premier est le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui soutient le développement rural. Ce fonds est le second pilier de la Politique agricole commune (PAC) et dispose de 85 milliards d'euros. On retrouve ensuite le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), doté de 6,4 milliards d'euros. Ce Fonds s'inscrit dans la politique commune de la pêche. Ensemble, les 5 Fonds constituent le premier poste de dépenses de l'UE.

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France. Contact : BETA, 61 avenue de la Forêt Noire, 67000 Strasbourg ; e-mail : bdicharry@unistra.fr (B. Dicharry), nguyen-van@unistra.fr (P. Nguyen-Van) et kim.pham@unistra.fr (T. Kim Cuong Pham).

Nous remercions Meixing Dai, Gilbert Koenig et Samuel Ligonnière pour leurs commentaires très utiles. Bien évidemment, nous restons responsables des erreurs qui pourraient subsister.

trois Fonds européens représentent quelques 367 milliards d'euros, soit environ 32,5 % du budget européen. Les montants alloués ne sont pas calculés sur les caractéristiques des États membres, mais sur celles des régions *NUTS-2*. Il s'agit

Graphique 1 : Le PIB par habitant en volume. La moyenne de l'UE28 est fixée à 100.



Source : Eurostat.

de l'unité territoriale de référence de la politique de cohésion qui divise l'UE en 272 régions ayant entre 800 000 et 3 000 000 habitants. Toutes les régions de l'UE sont éligibles, ce qui implique que chacun des États membres recevra des Fonds européens². Les régions *NUTS-2* les plus pauvres sont essentiellement situées dans les États membres d'Europe de l'Est et d'Europe du Sud, ce qui explique pourquoi ces derniers sont les principaux bénéficiaires de la politique de cohésion de l'UE. Ces Fonds européens prennent la forme de remboursements de projets d'investissements : ainsi, une somme versée par l'UE ne sert qu'à rembourser un projet d'investissement mené quelques années auparavant. Il y a donc un décalage entre le cycle de remboursement et la date des interventions sur le terrain (dépenses des bénéficiaires). Il est à noter que les sommes remboursées ne correspondent jamais au coût total d'un projet, le taux maximal de remboursement ayant été fixé à 85 % (*principe de cofinancement*) pour les régions les plus pauvres, i.e. celles ayant un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

Concernant la mise en place de cette politique, les États membres sont responsables de la gestion des programmes soutenus par la politique de cohésion. Ils définissent, en consultant les régions, un *accord de partenariat* avec la Commission européenne. Il s'agit d'un document qui définit les grandes orientations de la période de programmation pour chacun des États membres de l'UE : les Fonds structurels européens devront servir ces grandes orientations. Par exemple, pour la France sur la période 2014-2020, les grandes orientations issues de l'accord de partenariat ont été les

suivantes : améliorer la compétitivité de l'économie et de l'emploi ; poursuivre la transition énergétique et écologique et la gestion durable des ressources naturelles ; promouvoir l'égalité des territoires et l'égalité des chances.

Une fois que les grandes priorités sont définies, les régions et le gouvernement central définissent les *programmes opérationnels*. Ce sont des documents de planification détaillés dans lesquels les États membres indiquent précisément comment seront utilisés les Fonds européens pendant la période de programmation. Ces programmes opérationnels doivent être validés par la Commission européenne pour que la politique de cohésion puisse être lancée. Les programmes opérationnels sont ensuite appliqués par les *autorités de gestion*. Ces dernières communiquent de manière permanente avec la Commission, et gèrent la mise en œuvre des projets. Durant la mise en œuvre des projets, la Commission contrôle la qualité de l'implémentation de ces derniers *via* des audits. Les autorités de gestion sont donc contrôlées.

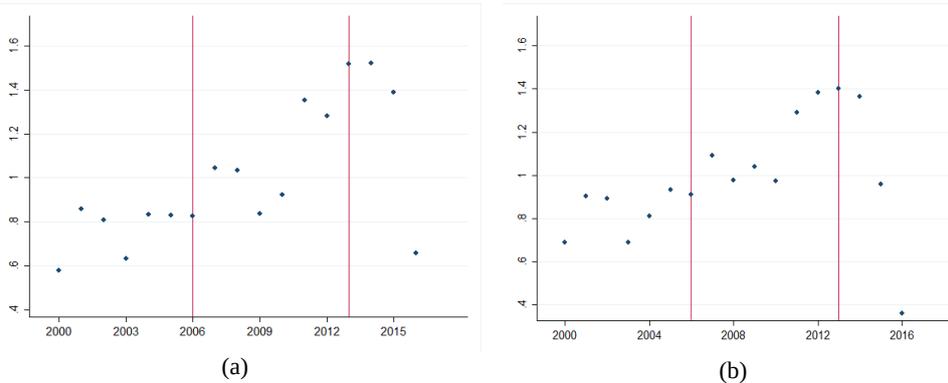
De quels problèmes souffre la politique de cohésion de l'UE ?

Une question légitime est de savoir qui sont ces autorités de gestion ? Par exemple, en France, la gestion du FEDER est exclusivement à la charge des régions alors qu'en Espagne, elle est centralisée à Madrid. Chaque État membre est caractérisé par des autorités de gestion différentes, plus ou moins centralisées. La mise en œuvre de la politique de cohésion est donc complexe et peu lisible : elle est basée sur des remboursements de projets destinés à une myriade d'*autorités de gestion* ayant des échelons administratifs différents. Ceci pose

² Voir Dicharry et Hamm (2018) pour un résumé des critères d'allocation des montants du FEDER, FSE et FC.

certains problèmes pour en évaluer l'efficacité à tel point que la Commission européenne a chargé l'université de Bergen de mettre en place une méthodologie permettant d'estimer les montants réellement dépensés depuis 1989³. La base de données *Historic EU payments – regionalised and modelled* de la Commission européenne recense toutes les dépenses effectuées au titre de chacun des Fonds européens. Les données disponibles sont régionales, à l'échelle NUTS-2⁴. Cette base de données regroupe deux variables au titre des dépenses de Fonds européens : les dépenses dites « prévues » et les dépenses « réelles » estimées par l'université de Bergen.

Graphique 2 : Intensité moyenne des Fonds européens structurels et d'investissement (FEDER, FSE et FC) sur la période 2000-2016.



Notes : Les graphiques 2a et 2b représentent respectivement les dépenses prévisionnelles et les dépenses effectives. Source : Calculs des auteurs avec données de la Commission européenne.

Pour illustrer cette importante différence entre les dépenses prévues et les dépenses effectives, nous utilisons l'intensité de la politique de cohésion, à savoir le montant des fonds investi dans une région NUTS-2 exprimé en % de son PIB. Le graphique 2 représente l'intensité moyenne des régions sur la période 2000-2016 en considérant les dépenses prévisionnelles (Graphique 2a) et les dépenses effectives (Graphique 2b). Chaque point représente la valeur moyenne (de toutes les régions receveuses) de l'intensité de la politique de cohésion de l'année considérée. Nous pouvons noter que le budget européen de la période de programmation 2007-2013 a été marqué par une hausse significative des montants destinés à la politique de cohésion : l'intensité minimale de celle-ci sur cette période étant proche de l'intensité maximale sur la période de

³ Cette estimation plus réaliste des dépenses annuelles correspond à la moyenne de 100 000 simulations faites sur l'historique des données de paiement de la politique de cohésion depuis 1989 (voir European Commission, 2018).

⁴ Voir <https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv/data>.

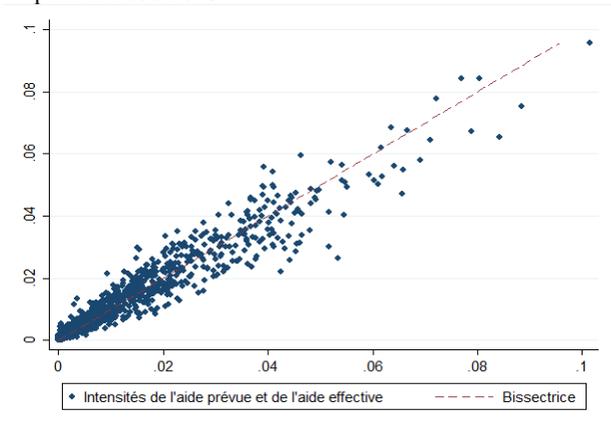
programmation 2000-2006. Ceci s'explique essentiellement par l'arrivée de 12 nouveaux États membres, plus pauvres que le niveau européen moyen, suite aux élargissements de 2004 et 2007, ce qui a incité les autorités européennes à augmenter son soutien à la politique de cohésion.

On peut également observer que les montants effectifs sont très différents des montants prévus (Graphique 3), peu de points se trouvent sur la bissectrice du graphique qui indique l'égalité de ces deux intensités. Les paiements sont donc différés et parfois même perdus, notamment avec la règle du N+3. Cette règle

indique que lorsqu'un projet d'investissement est lancé et une demande de remboursement n'a pas été faite dans les 3 ans suivant la date de lancement du projet, la Commission peut décider de suspendre ce remboursement. Un effet pervers de cette règle est que les *autorités de gestion* peuvent chercher à privilégier l'utilisation de toutes les lignes de crédit au

détriment du niveau de rendement du projet financé. Ce phénomène renvoie à la *capacité d'absorption* des autorités de gestion. Il s'agit de la capacité des autorités nationales et régionales à définir des projets d'investissement à fort rendement tout en allouant les ressources des Fonds de manière efficace. La qualité de l'administration des *autorités de gestion* en est un élément fondamental (Mendez et al., 2013). L'utilisation des fonds européens dans des projets à faibles rendements peut d'autant plus exister que la Commission a pour but que les Fonds structurels européens soient absorbés et dépensés totalement. Si cet objectif n'est pas atteint, la Commission perd en crédibilité auprès de ses financeurs qui sont les États membres. Ces derniers peuvent réduire leurs futures contributions à la politique de cohésion, gérée par la Commission (Bodenstein et Kemmerling, 2011). Ces dysfonctionnements institutionnels constituent une des raisons pour lesquelles l'efficacité de la politique régionale n'est pas la même dans toutes les régions de l'UE.

Graphique 3 : Ensemble des intensités des Fonds européens structurels et d'investissement (FEDER, FSE et FC) sur la période 2000-2016.



Notes : Les intensités prévues (en ordonnées) et les intensités effectives (en abscisses). Source : Calculs des auteurs avec données de la Commission européenne.

Les Fonds européens structurels et d'investissement : une efficacité conditionnelle

Globalement, la littérature sur le sujet montre que les Fonds européens sont capables de stimuler la croissance économique dans les États membres. Une simple analyse de la corrélation entre le taux de croissance du PIB par habitant des régions européennes et les Fonds européens (FEDER, FSE et CF) sur la période 2000-2016 confirme ce résultat en indiquant que les Fonds contribuent individuellement (Graphique 4a-c) et dans leur totalité (Graphique 4d) à la croissance économique des régions. Cette analyse mérite d'être approfondie car les études existantes ont souligné que certaines conditions doivent être remplies pour garantir l'existence de cet effet positif.

Des facteurs économiques

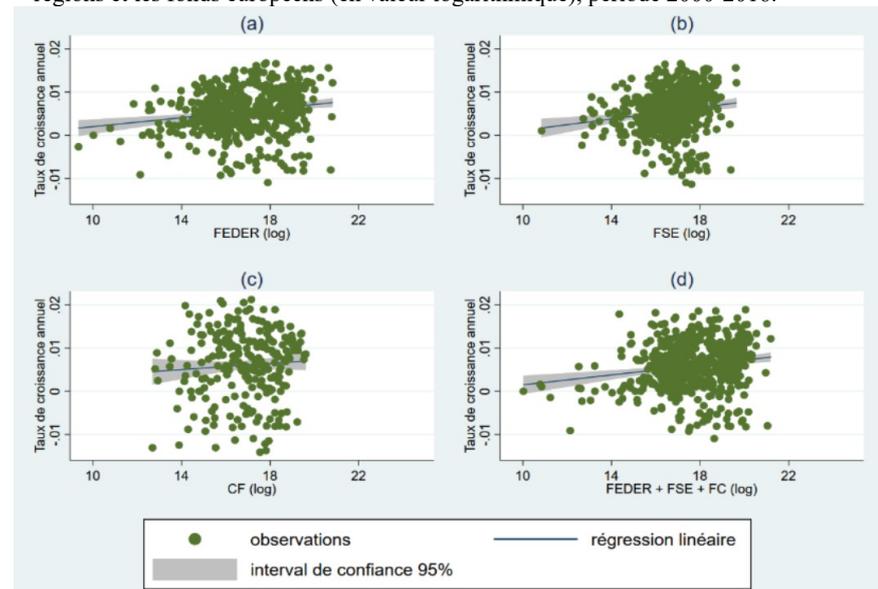
Un niveau de *dette publique* respectant le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) est mentionné comme un facteur favorable pour l'efficacité des Fonds. Tomova et al. (2013) soulignent que des politiques

budgétaires saines indiquées par de faibles niveaux de dette publique et de déficit public sont favorables à une efficacité des Fonds structurels européens. Une explication simple réside dans le principe de « *cofinancement* » des Fonds européens : si un État membre bénéficiaire a une dette publique importante, il emprunte généralement à un taux d'intérêt plus élevé, ce qui génère un effet d'éviction sur la rentabilité du projet d'investissement financé. Étant donné leur niveau de dette publique, les pays d'Europe du Sud sont donc ceux où cet effet d'éviction est souvent le plus fort.

En analysant l'impact du Fonds de cohésion sur la croissance des pays receveurs durant la période 1995-2015, Dicharry et al. (2019) montrent qu'il existe un seuil de dette publique au-delà duquel le Fonds de cohésion n'a plus d'impact positif sur la croissance économique des pays receveurs. Ce seuil est estimé à environ 61 % du PIB des receveurs, compatible avec la règle imposée par le PSC. Par ailleurs, un niveau d'inflation élevé affaiblira l'effet positif du Fonds de cohésion.

Le niveau de *capital humain* est également déterminant dans l'efficacité conditionnelle des Fonds européens car il s'agit d'un indicateur de capacité d'absorption des régions bénéficiaires de Fonds (Becker et al., 2013) : les régions ayant des niveaux de capital humain élevés sont celles où les investissements productifs, notamment ceux dans le développement technologique, auront le plus d'externalités positives. Dans la même lignée que Becker et

Graphique 4 : Corrélation entre le taux de croissance annuel des PIB par habitant des régions et les fonds européens (en valeur logarithmique), période 2000-2016.



Notes : Les graphiques (a), (b), (c) et (d) correspondent respectivement aux fonds FEDER, FSE, FC et à la somme de ces fonds. Source : calculs des auteurs.

al. (2013), Crescenzi et Giua (2016) concluent que les régions avec le « *Social Filter Index* » le plus élevé sont celles où les Fonds européens sont les plus susceptibles de stimuler la croissance économique. Cet indicateur comprend un ensemble de variables structurelles représentant la capacité d'un territoire à générer des conditions favorables pour innover, et traduire ces innovations en termes de croissance économique (Rodriguez-Pose, 1999).

Des facteurs institutionnels

Les études ont souligné le rôle important des facteurs institutionnels dans la croissance économique. Nous avons montré que la *liberté économique* affecte positivement la croissance économique des régions des pays receveurs des Fonds européens (voir le tableau 1). Plus précisément, il s'agit d'un indice qui mesure les conditions dans lesquelles s'exerce une économie de marché au sein d'un pays. Les économies ouvertes sont celles qui sont associées à des niveaux de liberté économique élevés (i.e. avec un État de droit établi, une fiscalité non-excessive, des monnaies stables, etc.). En

Europe, il s'agit essentiellement des pays d'Europe du Nord et de l'Espagne⁵.

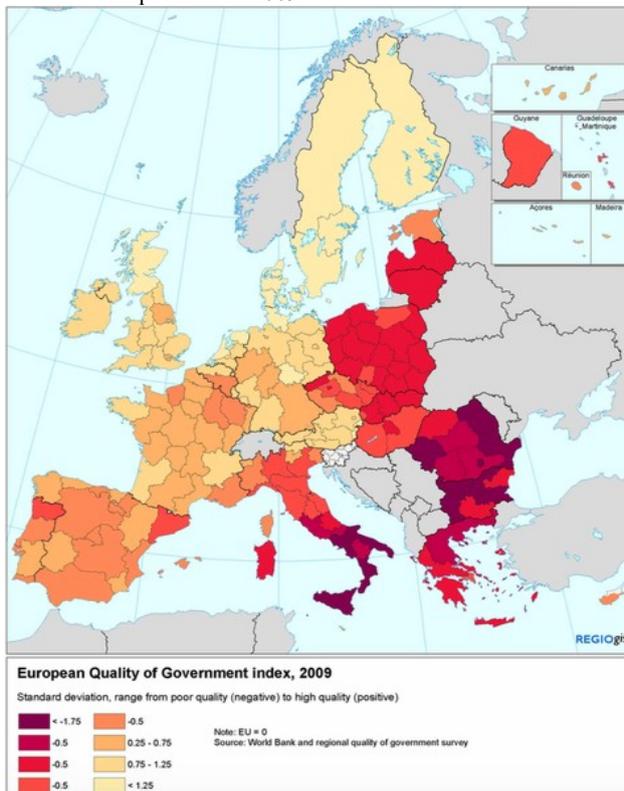
Par ailleurs, des études comme Cappelen et al. (2003) ou Rodriguez-Pose et Fratesi (2004) pointent l'*inefficience bureaucratique*, c'est-à-dire la lenteur des procédures et des personnels bureaucratiques insuffisamment qualifiés, comme un frein à l'efficacité des Fonds européens. Becker et al. (2013) ciblent plutôt la qualité de gouvernance des régions

Tableau 1 : Estimation de l'équation de croissance économique de 17 pays receveurs du Fonds de cohésion sur la période 1995-2015.

Variables	Coefficients	Ecart-type
Dettes publiques	1,492**	0,564
Dettes publiques (terme carré)	- 1,348***	0,089
Indice de liberté économique	0,013**	0,004
Fonds de cohésion (FC)	- 0,058	0,042
Autres fonds européens	- 0,023	0,017
FC*Inflation	- 0,473***	0,106
FC*Dettes publiques	0,367**	0,131
FC*Dettes publiques (terme carré)	- 0,316***	0,079
Constante	3,023***	1,035

Notes : Variable dépendante : PIB par habitant. D'autres variables de contrôle sont incluses dans la régression : localisation géographique, expérience socialiste, autres Fonds structurels européens, capital humain, PIB retardé. ** et *** indiquent la significativité au niveau de 5 % et 1 %, respectivement. Source : Dicharry et al. (2019).

Graphique 5 : Indicateur de qualité de gouvernance des régions européennes en 2009.



Source : Commission européenne.

bénéficiaires. Lorsque cette qualité est faible, les régions échouent à utiliser les Fonds européens de manière efficace. Rodriguez-Pose et Garcilazo (2015) soulignent que pour les régions recevant plus de 150 euros par habitant, ce qui est le cas pour certaines régions d'Europe du Sud, l'efficacité de ces transferts est purement conditionnée par leur qualité de gouvernance. L'indicateur composite « *European Quality of Government* » développé par l'université de Guehrburg permet de mesurer cette qualité de gouvernance à l'échelle régionale : il prend en compte la qualité des services publics fournis, mais aussi le degré de corruption des autorités fournissant ces services publics.

Le graphique 5 indique qu'avec la Roumanie et la Bulgarie, l'Italie et la Grèce comportent des régions ayant le niveau de qualité de gouvernance le plus faible, et ces régions figurent parmi les plus pauvres de l'UE. Dans une étude portant uniquement sur la Grèce, Huliaras et Petropoulos (2016) soulignent les conséquences de cette faible qualité de gouvernance : les Fonds européens ont fini par

⁵ Voir les indices de liberté économique des fondations Fraser et Heritage pour plus de détails.

y soutenir une bureaucratie hypertrophiée, renforçant ainsi les réseaux clientélistes. Les Fonds européens semblent donc avoir eu un impact négatif sur les incitations des autorités grecques à maximiser l'efficacité des dépenses publiques, ils y ont plutôt constitué une rente externe pour les gouvernements locaux.

Conclusion : *Quid* de la cohésion lors du prochain budget européen ?

La proposition de la Commission européenne du prochain budget européen prévoit une baisse de 11,5 % des montants alloués à la politique de cohésion, de 367 à 331 milliards d'euros. La part du budget alloué à cette politique passerait de 32,5 % à 29 %. La chute la plus importante concerne le Fonds de cohésion qui perdrait près de la moitié de son budget (46 %). Si l'on regarde plus dans le détail, la baisse de ces Fonds concerne surtout les régions les plus riches, celles avec un PIB par habitant dépassant 90 % de la moyenne de l'UE, la baisse des montants y atteindrait 38,7 %. En revanche, les régions avec un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne européenne verraient une hausse de 5,2 %, et celles se situant entre les deux niveaux y gagneraient 26,2 %⁶. Au niveau de l'architecture de la politique de cohésion, cette dernière serait rapprochée du Semestre européen avec un maintien de la conditionnalité macroéconomique déjà existante afin qu'elle s'exerce dans un environnement macroéconomique sain. Cette orientation de réforme va dans le sens des résultats de la littérature sur le sujet, et est d'autant plus pertinente que les taux de cofinancement sont revus à la baisse⁷. De même, pour faire face à la complexité de la politique de cohésion, le budget 2021-2027 prévoit une série de 80 mesures de simplification. L'objectif ici est de faire en sorte que les régions ayant les capacités d'absorption les plus faibles, notamment à cause d'insuffisances administratives, puissent être capable d'appliquer la politique de cohésion de l'UE de manière efficace.

Face à une baisse des ressources qui surviendra après le départ prévu du Royaume-Uni, la Commission européenne a donc dû faire face à une contrainte budgétaire accrue : la réponse

semble en être une allocation plus optimale de ses ressources en recentrant les fonds européens sur les régions les plus pauvres, tout en la réformant pour en augmenter l'efficacité dans ces régions qui sont le véritable cœur de cible de la politique de cohésion.

Références bibliographiques

- Bachtler, J., Mendez, C., & Wishlade, F. (2019). « Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: Pragmatic Drift or Paradigmatic Shift? », *European Policy Research Paper* No. 107, University of Strathclyde Publishing.
- Becker, S.O., P. Egger, & M. von Ehrlich (2013). « Absorptive Capacity and the Growth Effects of Regional Transfers: a Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects », *American Economic Journal: Economic Policy* 5(4), 29-77.
- Bodenstein, T., & Kemmerling, A. (2011). « Ripples in a rising tide: Why some EU regions receive more structural funds than others », *European Integration Online Papers* 16(1), 1-24.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. & Verspagen, B. (2003). « The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union », *Journal of Common Market Studies* 41(4), 621-644.
- Crescenzi, R. & Giua, M. (2016). « The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions? », *Environment and Planning A: Economy and Space* 48(11), 2340-2357.
- Dicharry, B., & Hamm, J. (2018). « L'Union européenne est-elle toujours au service du défi de la convergence ? », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe* 39, 3-8.
- Dicharry, B., Nguyen-Van, P., & Pham, T. K. C. (2019). « The winner takes it all » or a story of the optimal allocation of the European Cohesion Fund », *European Journal of Political Economy* 59, 385-399.
- Ederveen, Sjeff, Henri L.F. de Groot, & Richard Nahuis (2006). « Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy », *Kyklos* 59(1), 17-42.
- European Commission (2018). « Regionalisation of ESIF payments 1989-2015 », *Technical report*, Directorate General for Regional and Urban Policy (DG REGIO); DOI: 10.2776/445389.

⁶ Voir Bachtler et al. (2019) pour plus de détails.

⁷ La Commission européenne a fait une proposition d'abaissement du taux maximal de cofinancement de 85 % à 70 %.

- Huliaras, A., & Petropoulos, S. (2016). « European money in Greece: In search of the real impact of EU structural funds », *Journal of Common Market Studies* 54(6), 1332-1349.
- Mendez, C., Bachtler, J., & Granqvist, K. (2013). « European Commission Perspectives on the 2014-2020 Partnership Agreements & Programmes: A Comparative Review of the Commission's Position Papers », *European Policy Research Paper* (84), 9.
- Rodríguez-Pose, A. & Fratesi, U. (2004). « Between development and social policies: The impact of European structural funds in Objective 1 regions », *Regional Studies* 38(1), 97-113.
- Rodríguez-Pose, A. & Garcilazo, E. (2015). « Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions », *Regional Studies* 49(8), 1274-1290.
- Tomova, M., Rezessy, A., Lenkowski, A. & Maincent, E. (2013). « EU governance and EU funds – testing the effectiveness of EU funds in a sound macroeconomic framework », *European Economy – Economic Papers* n° 510, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Rodríguez-Pose, A. (1999). « Innovation prone and innovation averse societies: Economic performance in Europe », *Growth and Change* 30(1), 75-105.

La gouvernance économique de la zone euro

Réalités et perspectives

Amélie Barbier-Gauchard*, Moïse Sidiropoulos*, Aristomène Varoudakis#

L'ouvrage de référence pour comprendre les débats sur l'avenir de la zone euro.

Depuis la signature du Traité de Maastricht, le parcours de l'euro n'a pas été un long fleuve tranquille : critiques du rôle de la Banque centrale européenne, absence de politique budgétaire commune, crise de la dette souveraine, remise en cause des fondements de la monnaie unique... L'architecture de la zone euro pose des questions. L'UEM cherche un second souffle dans un contexte international instable.

Cet ouvrage permet de **comprendre les difficultés auxquelles la zone euro est confrontée et les défis qu'elle doit relever pour se rapprocher d'une zone monétaire optimale**. En abordant à la fois les problématiques monétaires, budgétaires, fiscales, financières et bancaires, il permet de cerner, de façon exhaustive, les **différentes facettes de la gouvernance économique de la zone euro**.

Cet ouvrage s'adresse à un **public très large** : étudiants en sciences économiques, sciences politiques, droit, candidats aux concours des grandes écoles ou aux concours administratifs, praticiens ou observateurs de l'intégration européenne et, d'une façon générale, toute personne qui souhaite saisir les enjeux relatifs à l'union monétaire européenne.



Broché : 448 pages, 26,50 euros
Éditeur : De Boeck SUP (22 mai 2018)
Collection : Ouvertures économiques
Langue : Français
ISBN-10 : 2807320104
ISBN-13 : 978-2807320109

Pour une note de lecture, voir
<https://opee.unistra.fr/spip.php?article378>

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

Université de Strasbourg, LaRGE, Institut d'études politiques, Strasbourg, France.

Convergence ou divergence des politiques sociales ?

Isabelle Terraz*

Depuis le début de la construction européenne, les politiques sociales sont essentiellement du ressort des États membres. Ce choix, effectué à l'origine dans une zone économiquement homogène, est devenue progressivement source de concurrence entre modèles sociaux. Les instances européennes doivent se saisir de ce problème pour que l'intégration économique et sociale progressent de concert.

Alors que le Traité de Rome se fixait pour objectif « *...une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit* », l'intégration européenne a progressé sur le terrain économique mais très peu sur le terrain social. Or, la question de la gestion des politiques sociales et de leur harmonisation se pose de façon aiguë aujourd'hui dans un contexte de concurrence accrue et de montée du populisme.

Pour comprendre ces enjeux, il est nécessaire de rappeler que l'Union européenne (UE) constitue une structure unique au monde avec un processus de décision complexe qui comprend trois niveaux distincts. On distingue en effet : i) un premier groupe constitué de domaines de décision qui ne sont plus du ressort des pays membres, mais relèvent des compétences exclusives de l'UE ; ii) le deuxième groupe qui est celui des compétences partagées entre l'UE et les pays membres ; iii) le dernier, enfin, qui est celui des domaines qui restent gérés au niveau national. Les questions fiscales et sociales relèvent, pour une grande partie, de ce dernier groupe.

Cette configuration pose à présent un problème dans la mesure où l'intégration économique fait pression sur le coût du travail, et donc sur les modèles sociaux nationaux, dans une UE actuellement plus hétérogène qu'elle ne l'était par le passé. C'est dans ce contexte que la montée du populisme apparaît aujourd'hui comme l'une des conséquences de cette architecture complexe et d'une intégration économique qui se réalise sans dimension sociale suffisante.

Nous allons analyser et montrer comment les choix initiaux du Traité de Rome dans le domaine social, leurs développements au cours

des décennies suivantes, et les conséquences des grands bouleversements des années 2000 ont amené à modifier la place des politiques sociales dans le processus d'intégration européenne.

Pourquoi est-ce un enjeu dans l'UE ? Les premières décisions.... ou le péché originel

Les politiques sociales peuvent être définies par un ensemble de dispositions affectant les politiques salariales, la durée du travail, les conditions de travail, la législation sur les licenciements ou la prise en charge des risques sociaux. Cette prise en charge des risques sociaux (maladie, maternité, vieillesse, chômage, pauvreté, etc.) peut se faire par le biais de cotisations proportionnelles aux salaires (modèle bismarckien) ou être financées par l'impôt (modèle beveridgien). Or, que ce soit dans le domaine du financement de la protection sociale ou des dispositions relatives aux conditions de travail ou de salaires, c'est l'hétérogénéité qui prévaut en Europe. Toutes ces dispositions affectent le coût du travail et donc les conditions de concurrence entre entreprises.

Au début de la construction européenne, deux visions vont s'affronter. Pour l'une, les pays doivent converger en matière sociale avant de poursuivre leur intégration économique car ceux qui ont un faible coût du travail pourraient se trouver avantagés dans le jeu de la concurrence (une forme de dumping social). Pour l'autre, l'intégration économique sera porteuse de convergence au niveau social. En effet, si les salaires sont le reflet de la productivité du travail, l'intégration économique fera converger les niveaux de productivité et des salaires. De plus, les modèles sociaux pourraient également

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

s'harmoniser sous la pression des syndicats et de gouvernements attachés à la dimension sociale.

Les six pays signataires du Traité de Rome vont alors s'inquiéter de la concurrence entre pays ayant des systèmes sociaux très inégaux. La position privilégiée à l'époque est celle d'un grand marché porteur de gains économiques autorisant des avancées sociales. C'est donc la thèse de la convergence qui prévaut. Pochet (2019) montre que cette position défendue dans le rapport Ohlin (1956) a inspiré le rapport Spaak et, par la suite, le Traité de Rome (1957). Les différences entre pays étant jugées soutenables, il sera décidé de laisser la politique sociale aux États membres. Ohlin (1956) souligne également que l'accroissement des salaires pourra être porté par le mouvement syndical (important à l'époque) et par des gouvernements qui ont des politiques plutôt pro-sociales.

Les écrits de l'époque évoquent des coûts de transition (des entreprises qui ferment dans certains pays), mais également deux limites possibles à ce processus de convergence. En effet, ce dernier nécessite que les pays disposent d'institutions solides (éducation, administration publique, institutions de crédit, etc.) et néglige le phénomène de clusters selon lequel les entreprises s'installent à proximité de centres industriels déjà développés.

Malgré ces limites, la voie choisie sera celle de la libéralisation des échanges sans harmonisation sociale. Pourtant, rappelle Pochet (2019), l'article 118 du Traité instituant la CEE stipule que la Commission promeut une collaboration étroite entre États membres dans le domaine social et liste les domaines concernés¹. Mais tous ces domaines restent dans le champ de compétence des États membres sans que des processus de collaboration n'aient été explicitement mis en place. Pour compenser les conséquences des restructurations dues à l'accroissement de la concurrence, un fonds social européen sera mis en place dans le but de promouvoir l'emploi des travailleurs du marché commun.

¹ Il s'agit des domaines relatifs à l'emploi, au droit du travail et aux conditions de travail, à la formation et au perfectionnement professionnels, à la sécurité sociale, à la protection contre les accidents et les maladies professionnels, à l'hygiène du travail, au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs.

Les avancées dans le domaine social sous la pression de l'intégration économique (jusqu'au milieu des années 2000)

Du Traité de Rome (1957) au Traité de Maastricht (1992), deux orientations notables marquent la construction européenne. Il s'agira tout d'abord de la suppression des barrières douanières puis de la liberté de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. Si l'intégration économique progresse, les avancées dans le domaine social sont plus modestes (Barbier, 2012 ; Jepsen et Pochet, 2018 ; Pochet, 2019). Dans les années 60, les six pays membres, ayant des modèles de protection sociale de tradition bismarckienne, développent séparément leurs modèles sociaux nationaux. La part des dépenses de protection sociale dans le PIB va progressivement augmenter dans un contexte de forte croissance et de gains de productivité élevés. Au cours des années 70, c'est au niveau européen que des progrès sont réalisés. La CEE se saisit des thématiques de l'égalité hommes-femmes et de l'amélioration des conditions de travail et plusieurs règlements et directives vont voir le jour sur ces thèmes. Les deux décennies qui suivent seront celles d'une intensification de la concurrence sur le marché des biens et services et de la promotion, par les instances européennes, des politiques structurelles sur le marché du travail.

Le tournant des années 80 : la pression du marché

L'Acte unique européen (AUE) de 1986 relance le projet européen et se donne pour objectif de réaliser le grand marché voulu par le Traité de Rome. Les obstacles à la libre circulation des biens et des services s'allègent et la libéralisation des mouvements de capitaux devient effective à la fin de la décennie. Après quelques années de forte croissance, l'Europe va alors connaître une récession. Dans ce climat morose et dans la crainte d'une montée de « l'eurosepticisme » à l'occasion du référendum sur le Traité de Maastricht, le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi esquisse des pistes de réforme. L'analyse est sans équivoque. Ce sont les rigidités du marché du travail qui sont la cause du fort taux de chômage (proche ou supérieur à

10 % dans la moitié des pays de l'UE-15). Les divergences entre les pays européens et l'importance du chômage de longue durée nécessitent une modification de la structure de l'économie. Le rapport écarte, de ce fait, l'opportunité d'utiliser des politiques conjoncturelles, et privilégie une analyse structurelle du taux de chômage. Sur ce constat, et tout en reconnaissant la diversité des situations nationales, le rapport cherche à impulser une trajectoire commune de réformes pour renforcer les performances européennes. Comme chaque État membre possède des règles spécifiques en termes d'éducation, de législation du travail ou de protection sociale, le rapport arrive à la conclusion selon laquelle « *c'est donc l'ensemble de chaque système qui doit être mis en mouvement* ».

Si l'AUE de 1986 était considéré par J. Delors comme un Traité équilibré dans la mesure où il assurait un « *équilibre entre marché et régulation, une dialectique subtile entre compétition, coopération et solidarité*² », le Traité de Maastricht (1992) donnera, sans ambiguïté, la primeur à l'intégration économique. Pour adopter la monnaie unique, les pays doivent vérifier des critères portant sur le déficit, la dette, les taux d'intérêts et l'inflation. Pour les atteindre, ils mettent en œuvre des politiques budgétaires d'austérité qui pèseront notamment sur les dépenses sociales. Le Traité de Maastricht introduit également le principe de subsidiarité³, qui sanctuarise les politiques sociales au niveau national dans une zone économiquement plus intégrée que par le passé. Dans ce contexte, la Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs (1989) constituera une avancée « *a minima* ». Elle aura pour but de définir les principes minimaux que les pays membres se doivent de respecter dans ce domaine⁴. Comme nous sommes dans le champ de compétences gérées au niveau national, ce socle laisse la liberté aux États membres de moduler les politiques sociales en fonction de leurs objectifs propres, ce qui limite de fait la portée de la Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs.

² J. Delors, Mémoires, p.228.

³ Le principe de subsidiarité est le principe selon lequel une autorité centrale ne peut effectuer que les tâches qui ne peuvent pas être réalisées à l'échelon inférieur.

⁴ A titre d'exemple, la durée hebdomadaire du travail est limitée à 48h. Or, dans de nombreux pays, la durée de travail est inférieure à cette limite.

La Stratégie européenne pour l'emploi (1997) et les méthodes ouvertes de coordination

En 1997, le thème de l'emploi fait son apparition dans le Traité d'Amsterdam. Il prend acte des mouvements sociaux des années précédentes qui réclamaient une dimension sociale à la construction européenne. Bien que les politiques sociales restent du ressort des États membres, l'Europe intervient en cherchant à susciter des convergences dans le but d'améliorer le niveau et la qualité de l'emploi. Ainsi, la méthode est-elle celle d'une coordination non contraignante, fixant, aux pays membres, des lignes directrices à suivre qui se traduisent, par exemple, par des objectifs chiffrés à atteindre. La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) propose par exemple que les pays mettent en œuvre des politiques articulées autour de quatre piliers : employabilité, esprit d'entreprise, adaptabilité et égalité des chances. Les thématiques de coût du travail, de la flexibilité et de la formation sont particulièrement mises en avant, dans la lignée de l'analyse structurelle du chômage.

Alors que les instances européennes cherchaient l'échange de bonnes pratiques par la méthode ouverte de coordination (MOC)⁵, c'est par la suite un concept particulier qui va être mis en avant, celui de « flexicurité ». Ce système est emblématique du modèle de protection sociale danois, dont le succès serait dû à l'alliance de : i) flexibilité numérique externe⁶, ii) prise en charge généreuse du chômage et iii) politiques actives d'emploi et notamment des politiques de reconversion et de formation continue. En popularisant ce concept, l'Europe promeut alors une forme de « bonne pratique », en insistant sur la nécessité de flexibiliser le marché du travail tandis que le volet sécurité serait assuré par une meilleure formation des salariés. Au final, dans un environnement plus instable que par le passé, les institutions européennes considèrent que les entreprises devraient être en mesure de licencier plus facilement des salariés qui, grâce à un meilleur niveau de formation, pourraient gérer des transitions plus fréquentes sur le marché du travail. Le volet sécurité apparaît alors réduit à la portion congrue.

⁵ Différentes MOCs vont être mises en place au cours de ces années (pension, santé, inclusion, etc.).

⁶ Les entreprises ajustent le volume de leur main-d'œuvre en fonction de l'activité économique.

Le « modèle social européen » ou « les modèles sociaux européens »

En dépit de la diversité des modèles sociaux européens, Jacques Delors avait, quant à lui, évoqué l'existence du « modèle social européen ». Pour lui, les valeurs communes des pays européens incluent un souci de cohésion sociale et de solidarité qui seraient autorisées par la mise en place de systèmes de redistribution, de protection sociale et de dialogue social. Cette idée a été reprise dans le Livre blanc sur la politique sociale (1994), puis précisée lors de différents conseils européens⁷. Il sous-entend que les pays européens auraient fait le choix de moins d'inégalités, ce qui s'accompagnerait d'une prise en charge des risques sociaux (maladie, invalidité, chômage, etc.).

Or, nous l'avons souligné à maintes reprises, la diversité des systèmes de prise en charge des risques sociaux est extrêmement importante. Lorsqu'ils ont développé leurs modèles de protection sociale, des pays ont fait le choix d'adopter des systèmes dans une logique universelle dans l'esprit du modèle beveridgien alors que d'autres optaient pour une logique assurantielle dans celui du modèle bismarckien. Au cours des décennies suivantes, ces modèles se sont développés selon des logiques propres (Ehrel et Palier, 2005). Aujourd'hui, ils diffèrent tant dans leur conception que dans leur niveau de générosité. Une littérature abondante a documenté quatre types de modèles de protection sociale dans les pays de l'UE-15 (Esping-Andersen, 1990 ; Ferrera, 1996). Les pays nordiques ont développé un modèle généreux de protection sociale tandis que les pays méditerranéens ont longtemps connu une prise en charge assez rudimentaire. Le niveau élevé de protection sociale n'apparaît donc pas être l'apanage de tous les pays européens (Ehrel et Palier, 2005 ; Terraz, 2011). Comment parler « du modèle social européen » dans un tel contexte ?

Une lecture positive serait d'affirmer que cette posture souligne « le modèle à atteindre ». Une lecture moins positive, au contraire, considérerait qu'il s'agit d'une façon de masquer l'inaction de l'Europe dans le domaine social (Jepsen et Serrano-Pascual, 2005).

Ainsi, dans une zone économiquement intégrée, le coût du travail apparaît comme un élément

⁷ Les conseils européens de Nice (2000) et de Barcelone (2002).

non négligeable de la compétitivité des pays. Les instances européennes réagissent en recommandant aux pays de mettre en place des politiques structurelles, mais sans envisager de mettre en place des instruments de redistribution mutualisés. Les mécanismes de coordination dans le domaine social, restent non contraignants.

Les bouleversements: l'adhésion des PECO (2004), la crise financière (2008) et la crise des finances publiques (2010-2012)

En une dizaine d'années, l'UE va connaître des bouleversements de grande ampleur qui, à nouveau, mettront les modèles sociaux sous pression. Elle s'élargit à de nouveaux pays et connaît plusieurs crises.

L'adhésion des PECO

En 2004, l'UE intègre dix pays, qui seront rapidement rejoints par trois autres dans les années suivantes. En moins de dix ans, l'UE va connaître le plus grand élargissement de son histoire. Elle retrouve une unité géographique, mais les disparités économiques de la zone s'accroissent. Pour les nouveaux entrants, le processus d'adhésion a été long du fait des contraintes nécessaires pour rentrer dans la zone et de la nécessité d'adopter l'acquis communautaire. Au début de la transition, le passage à l'économie de marché engendre des difficultés économiques et pose la question de la prise en charge des risques sociaux. Par ailleurs, le niveau de vie de ces nouveaux membres diffère grandement de ceux des pays ayant déjà rejoint la zone. Par exemple, le PIB des dix nouveaux États membres au moment de l'adhésion ne représente que 5 % du PIB de l'UE-15. Les coûts salariaux horaires (Tableau 1) sont également très variables et posent de façon accrue la question de la concurrence au sein d'une zone très hétérogène.

Ces pays vont s'insérer dans la chaîne de valeur. Le commerce intra-branche se développe et les investissements se multiplient. Ce changement paraît avoir favorisé les travailleurs moyennement qualifiés dans les nouveaux États membres et, dans une moindre mesure, les travailleurs faiblement qualifiés (Kaplan et al., 2018). Il pèse également sur l'emploi des

travailleurs non qualifiés dans certains secteurs d'activité en Europe occidentale.

des finances publiques vont rapidement générer un revirement complet dans les politiques

Tableau 1 : Coût horaire du travail dans les pays de l'UE (en euros)

	2004	2008	2012	2016	2018		2004	2008	2012	2016	2018
Belgique	29,2	32,9	38	38,6	39,7	Bulgarie	1,6	2,6	3,4	4,5	5,4
Danemark	29,6	34,6	39,4	41,3	43,5	Tchéquie	5,8	9,2	10	10,3	12,6
Allemagne	26,8	27,9	30,5	32,8	34,6	Estonie	4,3	7,9	8,6	10,8	12,4
Grèce	15,3	16,8	15,7	15,2	16,1	Croatie	6,9	9,2	9,5	9,5	10,9
Espagne	16,5	19,4	21,1	21,2	21,4	Chypre	12,5	16,7	16,8	15,7	16,3
France	28,2	31,2	34,3	34,5	35,8	Lettonie	2,7	5,9	6	7,7	9,3
Italie	22,4	25,2	27,7	27,6	28,2	Lituanie	3,2	5,9	5,9	7,4	9
Luxembourg	30,3	32,3	35,3	38,7	40,6	Hongrie	5,9	7,8	7,4	7,8	9,2
Pays-Bas	27,4	29,8	32,5	34,5	35,9	Malte	9,6	11,4	11,8	14,2	14,7
Autriche	25,2	26,4	29,7	32,5	34,0	Pologne	4,7	7,6	7,9	8,7	10,1
Portugal	11,3	12,2	13,3	13,6	14,2	Roumanie	1,9	4,2	4,1	5,3	6,8
Finlande	24,4	27,1	31,3	33,7	33,6	Slovénie	11,2	13,9	15,6	16,8	18,1
Suède	29,0	31,6	37,3	37,7	36,6	Slovaquie	4,1	7	8,9	10,2	11,6
Royaume-Uni	21,6	23,7	25	27,9	27,4						
UE (28)	19,8	21,9	24,5	26	27,4	UE (28)	19,8	21,9	24,5	26	27,4
ZE (19)	23,0	25,1	28,3	29,4	30,6	ZE (19)	23,0	25,1	28,3	29,4	30,6

Source : Eurostat.

Le cas des travailleurs détachés⁸ va être le symbole de cet accroissement de la concurrence entre États membres (Jepsen et Pochet, 2018). A l'époque de l'UE-15, une directive avait précisé les règles applicables. La législation sur la protection sociale (et donc les cotisations sociales) du pays d'origine s'appliquait tandis que les règles du pays d'accueil prévalaient en ce qui concerne les conditions de travail. Ces règles, établies à un moment où peu de travailleurs étaient concernés, ont introduit une forme de concurrence supplémentaire entre travailleurs européens. Dans une même entreprise, le coût du travail peut différer selon le pays d'origine des travailleurs. Il devient plus intéressant d'employer des travailleurs détachés, originaires de pays avec des systèmes de protection sociale peu développés, que des travailleurs locaux. Cette situation a été considérée par les pays avec des systèmes de protection plus développés comme une forme de dumping social.

La généralisation des politiques d'austérité en Europe

En 2009, la crise économique frappe l'Europe. La première réaction des pays membres sera de mettre en place des politiques de relance (budgétaire et monétaire). Les problèmes rencontrés par différents pays dans la gestion

économiques pratiquées jusqu'alors. L'austérité budgétaire se généralise en Europe et le chômage grimpe à des niveaux inégaux. En 2012, au plus fort de la crise des finances publiques, le chômage dans l'UE (28) est de 10,5 % alors qu'il était de 7 % en 2007.

De nombreux pays réduisent leurs dépenses publiques et, notamment, leurs dépenses sociales. A titre d'exemple, la Grèce, sous assistance financière, a réduit de plus de 20 % les allocations chômage et durcit les conditions d'éligibilité au système d'indemnisation. Au Portugal, le ratio de remplacement de ces allocations est également réduit. Les modèles sociaux se trouvent alors sous la double pression de la réduction des déficits publics et de la concurrence. La réponse des instances européennes ? Des recommandations qui impliquent plus de flexibilité sur le marché du travail, une décentralisation des négociations collectives et une rationalisation des systèmes sociaux. Ces thématiques que l'on trouvait déjà dans la Stratégie européenne pour l'emploi (1997) sont rappelées au nom de la compétitivité. Mais leur encadrement au travers du semestre européen les rend encore plus périlleuses. Au final, il y aura de nombreuses réformes portant sur la protection sociale, les retraites, le droit du travail et la négociation collective entre 2010 et 2015. Elles se font dans le but de gagner en compétitivité, et de rendre les systèmes de retraite viables, mais elles se traduisent par une hausse de la précarité.

⁸ Un travailleur détaché est un salarié qui est détaché par son employeur pour exercer une activité dans un autre État membre.

Un regain des migrations en Europe

Près de 4 millions de personnes vont se déplacer des nouveaux États membres vers l'UE-15 entre 2004 et 2014 (Flipo, 2017). Au Royaume-Uni, par exemple, la hausse de l'immigration globale est de l'ordre de 30 % entre 2000 et 2010 et le nombre d'Européens y est multiplié par sept. Mais les migrations ne se font pas exclusivement entre l'est et l'ouest du continent européen. Après la crise des finances publiques, la hausse du chômage dans le sud de l'UE contraint les jeunes espagnols, italiens ou grecs à aller chercher des emplois dans d'autres pays de l'UE. Ces migrations occasionnent des pertes de capital humain pour les pays concernés et mettent en péril leurs perspectives de développement futures.

Et maintenant ?

Dans son discours sur l'état de l'Union (2017), Jean-Claude Juncker évoquait la nécessité d'éviter la fragmentation et le dumping social en Europe⁹, et de construire une Union européenne plus inclusive et plus équitable. La traduction concrète de ce principe se trouve dans la mise en place d'un socle européen des droits sociaux sur la base de 20 principes clés déclinés autour des thèmes de l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, de conditions de travail équitables, et du thème de la protection et de l'insertion sociales.

Cette déclaration approuvée par les institutions européennes constitue-t-elle une avancée ? Oui, si l'on considère qu'elle réintroduit une dimension sociale à la construction européenne, et qu'elle acte le fait qu'intégration économique et intégration sociale doivent progresser de concert. Non, si le socle européen des droits sociaux ne constitue qu'une déclaration d'intention de plus (après la stratégie de Lisbonne ou Europe 2020) sans que pour autant des moyens budgétaires soient résolument mis en œuvre pour compenser les conséquences de la concurrence.

Suite au sommet social de Göteborg, un tableau de bord social est mis en place permettant

⁹ L'idée d'œuvrer pour un marché du travail plus équitable et d'un socle européen des droits sociaux était déjà présente dans le discours de Juncker sur l'état de l'Union en 2015. Cette idée a été réitérée en 2017, puis approuvée lors du sommet social de Göteborg en novembre 2017.

d'évaluer les progrès accomplis dans ce domaine. On peut rester dubitatif dans la mesure où l'établissement de bilans chiffrés n'a pas toujours permis de faire progresser les choses.

Par ailleurs, un élément de crainte supplémentaire réside dans la mise en œuvre annoncée de ces principes. Les institutions européennes déclarent qu'elles en définiront le cadre dans le plein respect des compétences des États membres et en tenant compte de la diversité des situations nationales. Sachant que les pays sont hétérogènes et qu'ils s'insèrent dans ce grand marché unique avec certains avantages comparatifs, il ne sera pas aisé de progresser vers cet objectif en demandant aux pays bénéficiant de ces avantages comparatifs d'y renoncer. La révision de la directive sur le travail détaché en fournit un exemple éclairant. Cette révision encadre mieux la procédure et limite cette forme de concurrence entre travailleurs européens dans un même État membre. Elle a suscité l'ire de onze pays européens¹⁰ qui ont tenté de bloquer la réforme au motif qu'elle remettait en cause le principe de subsidiarité. En définitive, seuls quatre États membres ont voté contre l'accord tandis que trois s'abstenaient. Si cette directive a finalement été adoptée, certains thèmes et notamment ceux qui relèvent du domaine de la protection sociale doivent être adoptés à l'unanimité du Conseil de l'UE. Ce processus bloque les réformes nécessaires à un fonctionnement plus harmonisé de l'UE qui pourraient empêcher une forme de dumping fiscal et social en Europe.

Conclusion

Alors que les signataires du Traité de Rome pensaient que la question de la diversité des systèmes sociaux se résoudrait par la convergence des salaires, de la productivité et celle de la protection sociale, force est de constater que ce n'est pas ce qui s'est réalisé. L'Europe actuelle est beaucoup plus hétérogène que celle des pays fondateurs, mais surtout, on y assiste à une mise en concurrence des modèles sociaux. Le risque est alors celui d'une concurrence délétère qui conduit à une forme de moins-disant social qui va à l'encontre des projets des pays fondateurs qui se voulaient être

¹⁰ Les onze pays concernés étaient les suivants: Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

une volonté d'« harmonisation dans le progrès ». En outre, les mécanismes de protection sociale ont été réduits dans les pays les plus frappés par la crise des finances publiques, accentuant davantage les divergences entre modèles sociaux européens.

Si les annonces du sommet pour des emplois et une croissance équitables (Göteborg, 2017) auraient pu être porteuses d'espoir, il est douteux que l'UE y parvienne en se limitant à des déclarations d'intention et en établissant une nouvelle batterie d'indicateurs. Or, progresser dans la voie de l'harmonisation des politiques sociales est nécessaire pour que le projet européen soit viable et moins contesté par les Européens. Ce doit être l'affaire de tous, tant des nouveaux pays membres qui voient leurs jeunes qualifiés émigrer que des États membres historiques qui voient leurs modèles sociaux mis sous tension. Cette évolution ne pourra se faire sans des mécanismes de solidarité communs, ni sans la remise en cause du mécanisme de vote à l'unanimité au sein des instances décisionnelles.

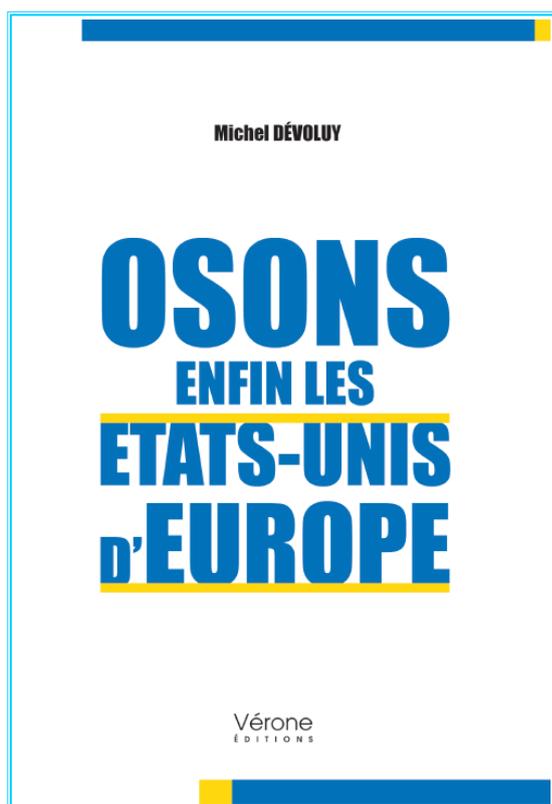
Références bibliographiques

Barbier, J-C. (2012). « Quelle destinées pour la « politique sociale » de l'Union européenne ? De la stratégie de Lisbonne à l'Europe 2020 : évolution du discours politique », *Revue Internationale du Travail* 151, 411-438.

- Ehrel, C., & Palier, B. (2005). « L'Europe sociale face à la diversité des modèles sociaux nationaux », *Revue d'Economie Politique* 6, 677-704.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Ferrera, M. (1996). « The Southern Model of Welfare in Social Europe », *Journal of European Social Policy* 6(1), 27-37.
- Flipo, A. (2017). « Les migrations du travail intra-européennes entre ruptures et continuités », *Hommes & Migrations* 2 (1317-1318), 69-77.
- Kaplan, L, Kohl, T., & Martínez-Zarzoso, I. (2018). « Supply-chain trade and labor market outcomes: The case of the 2004 European Union enlargement », *Review of International Economics* 26(2), 481-506.
- Jepsen M., & Serrano-Pascual, A. (2005). « The European Social Model: an exercise in deconstruction », *Journal of European Social Policy* 15(3), 231-245.
- Jepsen, M., & Pochet, P. (2018). « Le socle social en perspective historique », *Revue de l'OFCE* 158, 437-461.
- Pochet, P. (2019). *A la recherche de l'Europe sociale*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Terraz, I. (2011). « L'ambiguïté de la notion de modèle social européen », dans M. Dévoluy et G. Koenig (dir.), *L'Europe Économique et Sociale, Singularités, doutes et perspectives*, 183-200, Presses Universitaires de Strasbourg.

Osons enfin les États-Unis d'Europe

Michel Dévoluy*



Un court essai publié par Michel Dévoluy en mai 2019 (éditions Vérone) défend la nécessité d'aller avec détermination vers les États-Unis d'Europe pour la zone euro. Nous reprenons ici le texte de la 4^e de couverture. Inachevée et privée de

souveraineté politique, l'Union européenne est dans l'incapacité de déployer ses forces au bénéfice de ses citoyens et de ses États membres. Or, l'Union possède la bonne dimension pour se défendre contre la mondialisation débridée et répondre aux grands défis contemporains. L'urgence appelle les États-Unis d'Europe.

Ce livre prend acte des apports de l'Union, mais il critique son architecture institutionnelle et sa doctrine économique trop libérale. Il combat les dangereuses chimères des replis nationaux et démontre le besoin d'une Europe résolument fédérale pour la zone euro. L'auteur nous invite à regarder l'avenir en face, en pensant aux générations futures. Seuls les États-Unis d'Europe offriront aux Européens du XXI^e siècle un espace politique autonome, puissant, respecté et protecteur. L'identité européenne viendra alors s'ajouter aux identités nationales.

Essai (broché) paru chez Éditions Vérone le 1^{er} mai 2019, grand format, 68 pages.

ISBN : 979-10-284-0851-0

Prix : 11 euros

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

Réformes structurelles et résilience des marchés du travail en zone euro

Yann Thommen*

Alors que les réformes structurelles se sont multipliées dans les économies de la zone euro suite à la crise économique mondiale de 2008, leur efficacité fait débat. Cet article propose un bref tour d'horizon des réformes qui ont modifié le fonctionnement du marché du travail, en explicitant leurs objectifs et leurs effets. L'objectif est de savoir si les marchés du travail en zone euro sont armés pour faire face au prochain choc macroéconomique global.

« Mirage ».

C'est l'apposition employée par l'économiste Dani Rodrik lorsqu'il parle des réformes structurelles dans une note de blog publiée le 8 octobre 2015¹. Il affirme qu'elles ont de minces effets positifs sur la croissance économique de long terme, alors qu'elles ont quasiment toujours des effets négatifs à court terme. En opposition, Mario Draghi, dans un discours prononcé le 18 octobre 2017 à Francfort², plaide l'efficacité des réformes structurelles, en insistant sur le fait qu'elles permettent une « meilleure résilience des économies de la zone euro ». L'opposition paraît binaire et conséquemment intrigante. L'objet de cet article est d'éclairer ce débat à la lumière de quelques statistiques et de la littérature récente sur l'effet des réformes structurelles dans les économies de la zone euro, en mettant l'accent sur les réformes qui concernent le marché du travail.

Les implications économiques des réformes structurelles sont bien mieux documentées aujourd'hui qu'il y a dix ans, notamment grâce au terreau fertile mis à disposition des chercheurs en économie par la crise financière et économique mondiale de 2008. En effet, en présence d'une récession économique majeure, sans l'instrument monétaire pour relancer la compétitivité-prix, en pleine crise de la dette couplée à de faibles perspectives de croissance, les possibilités de relance par la demande étaient très réduites. Face à cela, les gouvernements européens ont dû privilégier la mise en place de réformes structurelles, dont un

nombre important concernait le marché du travail.

Pourquoi des réformes structurelles dans la zone euro ?

Les réformes structurelles visent à améliorer la capacité des économies à absorber et se remettre rapidement de chocs économiques exogènes. Une économie qui possède cette capacité est une économie *résiliente*. Plus précisément, l'économie est résiliente si, en cas de choc, elle dévie peu de sa trajectoire de croissance (PIB, emploi, etc.) et y revient rapidement.

En zone euro, améliorer la résilience des économies est un des moyens d'achever la quête vers une meilleure stabilisation macroéconomique, autrement dit faciliter la correction des déséquilibres macroéconomiques en cas de choc asymétrique. En effet, la stabilisation est encore loin d'y être une évidence puisque les mécanismes de partage du risque actuels ne permettent de lisser que 30 % des effets des chocs, contre plus de 75 % aux États-Unis ou parmi les Lands allemands (Furceri et Zdzienicka, 2015). Afin de l'améliorer, et en attendant de finaliser l'union bancaire et celle des marchés des capitaux, les dirigeants de la zone euro, Ursula Von der Leyen en tête, ont commencé à mettre en avant la nécessité d'un instrument budgétaire supranational, qui pourrait prendre des formes diverses : un budget commun entre les États de la zone euro finançant des grands projets d'investissements ou bien une assurance chômage européenne qui assurerait le rôle de stabilisateur automatique à l'échelle européenne, entre autres. Ils se basent sur une littérature économique grandissante (voir Barbier-Gauchard et Simon, 2019). Ces projets

¹ The Mirage of Structural Reform, Project Syndicate, le 8 octobre 2015.

² Lors d'une conférence intitulée « Structural reforms in the euro area ». Le discours est disponible au lien suivant : <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp171018.en.html>.

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

sont ambitieux et *a priori* efficaces (Clemens et Claveres, 2018). Cependant, l'efficacité de tels instruments budgétaires pourrait être renforcée, ou bien les attentes placées en eux réduites, si les marchés du travail européens étaient résilients aux chocs macroéconomiques.

Améliorer leur résilience passe nécessairement par la réforme de leurs institutions, qui modèlent les interactions entre les agents économiques sur les marchés du travail, via des lois, conventions ou normes informelles. En effet, plusieurs travaux montrent que des institutions du marché du travail (IMT) qui diffèrent entre pays impliquent des évolutions significativement différentes des taux de chômage entre ces mêmes pays lorsqu'ils sont touchés par un choc macroéconomique similaire, par exemple un choc pétrolier (Blanchard et Wolfers, 2000, Bertola et al., 2007, Gnocchi et al., 2015, Murtin et Robin, 2018). Cette non-synchronisation des évolutions des taux de chômage rend la mission de stabilisation poursuivie par un éventuel instrument budgétaire supranational plus difficile à remplir. Si les pays de la zone euro adoptaient des combinaisons d'IMT qui permettent de réduire la volatilité de leur taux de chômage, le travail de stabilisation demandé à l'instrument budgétaire supranational serait

moindre ; les mêmes objectifs seraient atteints en utilisant moins de ressources, ou autrement dit, une relance budgétaire d'initiative européenne porterait plus rapidement ses fruits.

Au-delà de l'intérêt européen pour plus de stabilisation, améliorer la résilience des marchés du travail est un objectif pertinent à suivre par n'importe quel gouvernement. Une meilleure résilience limite les coûts sociaux de court terme (en limitant le nombre d'emplois détruits), tout en améliorant les performances de l'économie à moyen terme, en réduisant le risque d'une augmentation du chômage structurel via le phénomène d'hystérèse. En effet, un taux de chômage conjoncturel trop élevé et qui dure dans le temps implique la dévalorisation des compétences de la main-d'œuvre, entraînant une perte de capital humain, tout en renforçant le pouvoir de négociation des *insiders* (salariés en contrat permanent). Ces derniers conforteront leur position via de meilleurs salaires et une meilleure sécurité de l'emploi, rendant l'embauche des *outsiders* (sans-emploi ou salariés en contrat temporaire) peu attractive pour les employeurs ; les phénomènes d'abord conjoncturels se transforment en facteurs structurels (Blanchard et Summers, 1986) et diminuent les perspectives de croissance.

Tableau 1 : Taxonomie des déterminants de la résilience économique.

	Absorption	Redressement
Secteur financier	Mécanismes de transmission de la politique monétaire fonctionnels, secteur bancaire sain, marchés des capitaux intégrés permettant la diversification des actifs et le partage des risques.	Procédures de résolution efficace et rapide des problèmes des banques en difficulté mais viables et des créances douteuses.
Marché des biens et services	Flexibilité des prix, possibilité pour les entreprises de diversifier les risques (par exemple, en augmentant les exportations lorsque la demande intérieure faiblit).	Réglementation commerciale, concurrence sur le marché intérieur, procédures d'insolvabilité.
Marché du travail	Salaires et heures de travail flexibles, mécanismes de négociations (collectives) fonctionnant bien.	Bon fonctionnement et coordination des institutions du marché du travail, capital humain élevé, réallocation de main-d'œuvre vers des entreprises/secteurs plus productifs (par exemple, via des politiques actives du marché du travail), mobilité de la main-d'œuvre et portabilité des droits sociaux liés au travail.
Secteur public	Stabilisateurs automatiques adéquats et marge de manœuvre budgétaire, système de sécurité social bien ciblé et soutenable financièrement.	Affectation des dépenses publiques favorable à la croissance économique.
Fiscalité	Les différences et la complexité de l'imposition des sociétés font qu'il est difficile pour les entreprises de diversifier les risques par des activités transfrontalières.	Régime fiscal favorable à l'offre de travail.

Source : Adapté de Giudice et al. (2018).

Des marchés du travail résilients semblent donc être une condition *sine qua non* à la stabilisation macroéconomique nationale et européenne. La question évidente à ce stade est donc la suivante : quel est le niveau de résilience des marchés du travail en zone euro ? Avant d'y répondre, il est utile de faire un tour d'horizon de l'ensemble des facteurs de résilience d'une économie, qui ne se limitent pas qu'au marché du travail.

Les facteurs de résilience d'une économie

Bien que le fonctionnement du marché du travail joue un rôle prépondérant dans la résilience d'une économie, d'autres pans peuvent être réformés pour améliorer cette dernière. Cette section en fait un inventaire. Cependant, il ne s'agit pas d'une énumération hétéroclite à la Prévert, puisque les différents déterminants de la résilience économique peuvent avoir des influences réciproques ; certaines politiques publiques visant à limiter l'ampleur des récessions économiques réduisent la croissance et l'emploi à long terme (Sanchez et al. 2016).

Giudice et al. (2018) proposent une taxonomie des facteurs pouvant affecter la résilience, et catégorisent ceux permettant une meilleure absorption et ceux permettant un meilleur redressement. Le tableau 1 présente cette taxonomie pour 5 domaines : le secteur financier, le marché des biens et services, le marché du travail, le secteur public et la fiscalité. La *capacité d'absorption* s'observe par la capacité à amortir directement un choc en minimisant immédiatement la baisse du niveau d'activité et le nombre d'emplois détruits. La *capacité de redressement* s'observe à la durée de persistance d'un choc, qui reflète la rapidité avec laquelle une économie retrouve son niveau d'activité d'avant le choc.

Jolles et al. (2018) ont testé économétriquement une partie des caractéristiques structurelles regroupées dans le tableau 1, afin de savoir lesquelles sont les plus déterminantes pour la résilience économique des pays membres de la zone euro. Leurs résultats suggèrent que les facteurs qui permettent un fonctionnement fluide des marchés – libre entrée, flexibilité des prix, etc. – sont essentiels pour se remettre rapidement de chocs exogènes. Par exemple, favoriser la création d'entreprises via des facilités administratives permet de mieux

absorber les chocs, alors que contrôler les prix ralentit le processus de redressement. Un niveau d'encours de créances douteuses trop important et un faible niveau de concurrence dans le secteur bancaire affectent négativement la capacité d'absorption et de redressement d'une économie. L'ouverture économique, elle, semble ne pas avoir le même impact sur la capacité d'absorption et sur la capacité de redressement en cas de choc macroéconomique commun : un fort degré d'ouverture au commerce international affaiblit la capacité d'absorption, car les marchés étrangers sont également affectés par le choc commun, mais il peut permettre une reprise plus rapide lorsque le choc s'estompe, surtout s'il s'estompe plus rapidement dans certains marchés étrangers.

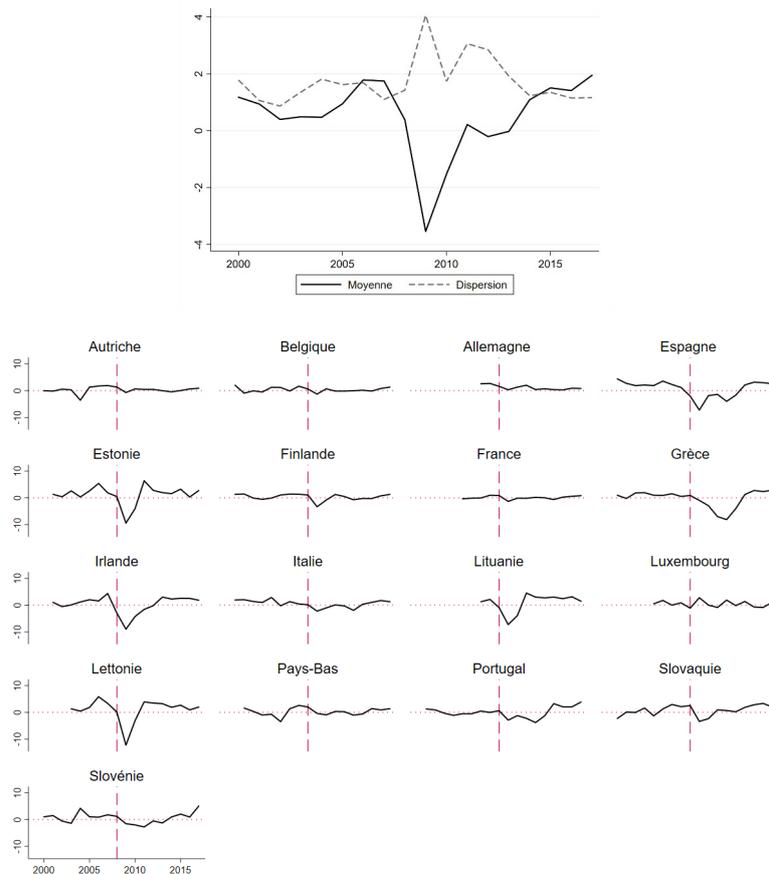
Concernant le marché du travail, sa flexibilité semble jouer un rôle important dans la résilience économique. C'est ce que montrent Duval et Vogel (2008), qui à partir d'une investigation empirique sur un panel de 20 pays de l'OCDE pendant la période 1982-2003 distinguent trois groupes de pays relativement à leur organisation institutionnelle et à la performance de leur marché bancaire : (1) les pays anglophones, qui ont des marchés du travail et des biens flexibles ainsi que des marchés des emprunts hypothécaires développés, font preuve d'un redressement rapide suite à un choc, mais avec une volatilité de l'écart de production élevé ; (2) les pays de petite taille, ayant une réglementation modérée des marchés du travail et de produits et des marchés des emprunts hypothécaires développés, présentent une économie résiliente en termes d'absorption et de redressement ; (3) les pays d'Europe continentale où la réglementation du marché du travail et des biens est rigoureuse et où le marché des emprunts hypothécaires est moins développé, ont des économies moins résilientes.

La résilience des marchés du travail en zone euro

Le leitmotiv des réformes structurelles en zone euro est donc l'amélioration de la résilience des marchés du travail. Il est lui-même motivé par l'expérience de certains marchés du travail lors de la crise économique mondiale de 2008, qui ont montré une capacité de résilience très faible comparativement à certains de leurs voisins.

Le graphique 1 met en exergue les capacités de résilience des marchés du travail européens en montrant l'évolution de la croissance du taux d'emploi. Se focaliser sur l'indicateur de croissance permet d'observer aisément si une économie est capable de revenir rapidement sur sa dynamique d'avant crise. Cette capacité peut s'évaluer en 2007-2008 et durant les années qui suivent, puisque c'est à ce moment-là que les économies ont été touchées par un choc économique exogène commun. On observe que la croissance moyenne³ du taux d'emploi chute fortement, jusqu'à devenir négative (-3,6 %) en 2009. En parallèle, la dispersion des variations des taux d'emploi entre les pays membres de la zone euro augmente considérablement, atteignant un écart-type de 4 points de pourcentages en 2009. Ces évolutions témoignent de dynamiques divergentes des marchés du travail européens en période de récession : la baisse du taux d'emploi est bien plus prononcée dans certains pays que dans d'autres. La capacité d'absorption, première composante d'un marché du travail résilient, est loin d'être similaire parmi l'ensemble des économies de la zone euro : l'Irlande, la Lettonie, l'Estonie, la Grèce ou encore l'Espagne ont subi une forte décroissance du taux d'emploi dès 2008, ce qui n'a pas été le cas en Allemagne, en Autriche, au Luxembourg ou aux Pays-Bas. Concernant la deuxième composante, la capacité de redressement, les divergences sont également de mise. En effet, alors qu'en moyenne la décroissance du taux d'emploi commence à ralentir dès 2010, pour se transformer en croissance positive en 2011, la dispersion diminue dans un premier temps, pour ensuite augmenter. Ce comportement indique que le retour au taux d'emploi d'équilibre ne se fait pas de manière uniforme dans tous les pays : le redressement a été significativement plus long en Grèce, en Espagne et au Portugal qu'en Finlande ou en Estonie.

Graphique 1 : Evolution de la croissance du taux d'emploi en zone euro (%).



Source : Calculs de l'auteur à partir des données de l'OCDE.

Il faut noter que la résilience du marché du travail est généralement symétrique à la résilience observée du PIB dépendant en partie de la nature et de la taille des chocs : c'est dans les économies qui subissent de larges déviations de leur PIB par rapport à leur PIB potentiel durant une crise économique que les pertes d'emplois sont les plus fortes. Ainsi, la différence de résilience du PIB entre l'Allemagne d'un côté, et la Grèce ou l'Irlande de l'autre (ces derniers ayant été frappés très lourdement par la crise de la dette et la crise bancaire), peut en partie expliquer les divergences de résilience observées de leur marché du travail (Hijzen et al., 2018). Le tableau 2 présente la corrélation entre les variations du PIB et les variations du taux d'emploi pour 17 pays de la zone euro sur la période 2007-2017. Là encore, l'hétérogénéité des réactions des marchés du travail par rapport aux fluctuations de l'activité économique est évidente. En résumé, l'interaction entre la taille et la nature du choc (économique, financier) et les IMT détermine en grande partie la réaction

³ Moyenne de la croissance du taux d'emploi des pays membres de la zone euro.

des entreprises en matière de gestion de main-d'œuvre, et donc l'évolution de l'emploi dans un secteur d'activité ou dans l'économie toute entière (Boeri et Jimeno, 2016).

Tableau 2 : Corrélation entre les cycles économiques et l'évolution du taux d'emploi sur la période 2007-2017.

Luxembourg	Allemagne	Portugal	Slovaquie	Irlande
- 0,33	0,51	0,57	0,59	0,60
Pays-Bas	Slovénie	France	Italie	Autriche
0,60	0,62	0,64	0,70	0,77
Lituanie	Belgique	Estonie	Finlande	Grèce
0,79	0,81	0,82	0,84	0,88
Espagne	Lettonie			
0,91	0,94			

Source : Calculs de l'auteur à partir des données de l'OCDE et du PWT 9.1.

Réformes des institutions du marché du travail

Les politiques structurelles se différencient des politiques conjoncturelles – budgétaire et monétaire – qui sont mises en place pour réguler les fluctuations économiques de court terme en stabilisant la demande agrégée. Elles s'inscrivent dans un horizon temporel plus long, avec l'objectif de modifier durablement certains pans de l'économie et comportements d'agents économiques. Elles peuvent modifier la fixation des prix (contrôle, libéralisation), la gestion des finances publiques, le fonctionnement du secteur financier, la protection sociale, ou encore le marché du travail.

Les réformes structurelles qui concernent le marché du travail consistent en une modification du fonctionnement et de l'organisation d'une ou plusieurs institutions qui le composent. Ces modifications peuvent être formelles, en étant directement le fruit de la politique du gouvernement via des changements de lois ou de discussions jointes entre le gouvernement et les partenaires sociaux (syndicats de travailleurs et fédérations d'employeurs) amenant à la modification de règles administratives. Les modifications peuvent également être plus informelles, par des accords tacites entre les partenaires sociaux, ou encore suite à des modifications des normes sociales.

Boeri (2011) définit une institution du marché du travail comme un système de lois, de normes et de conventions qui résultent d'un choix collectif et qui fournissent des contraintes et des incitations qui influent sur les choix faits par les individus concernant le travail et les salaires. En

effet, les individus et les entreprises considèrent les institutions comme « données » lorsqu'ils prennent leurs propres décisions. Par exemple, des employeurs, couverts par un accord de branche déterminant la rémunération des heures supplémentaires, prennent leurs décisions (embauche ou non d'un travailleur additionnel) dans ce cadre formel. Ces institutions modèlent le comportement des individus sur le marché du travail et par conséquent sa structure : les modifier permet aux gouvernements d'influencer l'offre et la demande de travail.

Les réformes qui modifient les IMT peuvent être classées en quatre catégories, selon leur périmètre et leur intensité (Boeri, 2011). Une réforme est considérée comme *partielle* si elle ne concerne qu'un sous-ensemble des travailleurs ou bien la totalité des travailleurs mais sur une période supérieure à 30 ans⁴. A contrario, une réforme est *complète* si elle concerne l'ensemble des travailleurs dans un délai raisonnable. Indépendamment de la durée de mise en place ou du nombre de travailleurs concernés, les réformes peuvent avoir des intensités différentes. L'intensité de la réforme peut se mesurer comme l'importance de la variation de la rigueur imposée par l'institution – souvent mesurée par un indicateur prenant des valeurs discrètes⁵ – par rapport à l'écart-type de cette même forme de rigueur dans un groupe de pays servant de référence.

Tableau 3 : Taxonomie des types de réformes.

	Périmètre	
Intensité	Radicale Partielle	Structurelle
	Incrémentale Partielle	Incrémentale Complète

Une réforme est dite *incrémentale* si la variation est inférieure à un seuil arbitraire de l'écart-type (par exemple, 20 %). Au-dessus de ce seuil, la réforme est considérée comme étant *radicale*. Une réforme est *structurelle* si elle est à la fois complète et radicale. Cette taxonomie est

⁴ En effet, la durée moyenne de vie au travail est d'environ 30 ans dans les pays européens. Ainsi, une réforme qui est implémentée suivant un long agenda ne concernera pas tous les travailleurs.

⁵ Exemple : indicateurs sur la protection de l'emploi de l'OCDE (<https://www.oecd.org/fr/emploi/emp/lesindicateursdelocdesurlaprotectiondelemploi.htm>).

présentée de manière synthétique dans le tableau 3.

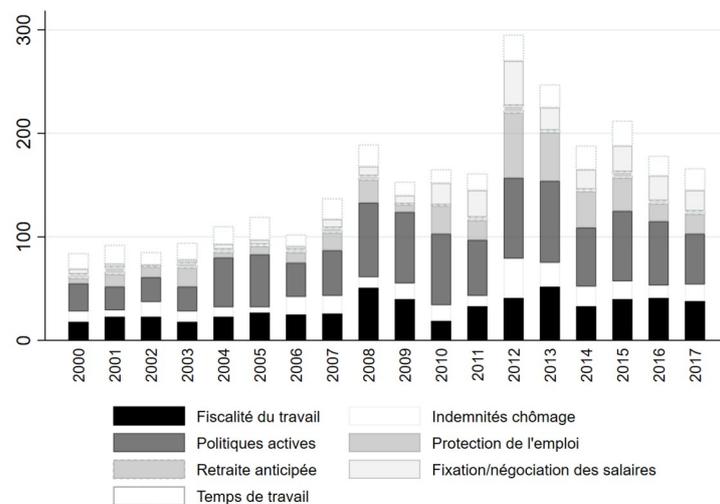
Enfin, le « sens » de la réforme importe. Une réforme peut augmenter ou diminuer *le coin institutionnel*. Ce dernier est défini par Boeri (2011) comme l'écart entre la productivité marginale du travail et son coût d'opportunité induit par les institutions. Un coin institutionnel positif implique que le niveau d'emploi en présence des contraintes institutionnelles est inférieur au niveau d'emploi qui serait atteint avec une flexibilité totale des prix et quantités sur le marché du travail. En effet, les institutions peuvent induire une distorsion des prix sur le marché du travail (salaire minimum, taxes sur le travail, syndicats, allocations chômage) ou bien des quantités (régulation des heures travaillées, politiques d'immigration, âge minimal de fin de scolarisation, protection de l'emploi). Par exemple, décentraliser les négociations salariales plus proches du niveau de l'entreprise augmente la corrélation entre les salaires et la productivité du travail, réduisant ainsi le coin institutionnel. Autrement dit, les réformes structurelles du marché du travail déterminent l'importance du niveau de rétention de main-d'œuvre, en influant sur les marges d'ajustement du facteur travail, via les possibilités d'ajustements interne (salaires horaires, heures travaillées) et externe (destructions d'emplois). Elles influent également sur l'effet potentiel d'hystérèse concernant le chômage, en limitant – ou non – la perte de compétences des travailleurs.

Les précis théoriques développés, la prochaine question à se poser est la suivante : quelles ont été les réformes menées sur les marchés du travail de la zone euro ? Le graphique 2 y répond partiellement en présentant le nombre de réformes adoptées chaque année selon plusieurs catégories, à savoir : fiscalité du travail, politiques actives, retraite anticipée, temps de travail, indemnités chômage, protection de l'emploi, fixation/négociation des salaires.

Une forte accélération du nombre de réformes s'observe à partir de 2008, avec un pic en 2012, expliqué par une hausse du nombre de réformes dans les pays soumis directement ou indirectement aux programmes d'ajustement

structurel mis en place par la Troïka⁶. Les réformes concernant les politiques actives de l'emploi – augmentation des budgets attribués aux services de l'emploi, développement des formations pour les travailleurs et subventions à l'embauche versées aux entreprises – dont l'objectif est d'encourager les chômeurs à la reprise d'emploi, ont toujours été nombreuses. Les gouvernements y consacrent un budget important car ce sont des politiques très efficaces, notamment les programmes visant à renforcer le capital humain (Levy Yeyati et al., 2019), composante essentielle de la capacité de redressement d'un marché du travail. Le domaine concerné par la hausse la plus marquante du nombre de réformes est celui de la protection de l'emploi, c'est-à-dire des règles qui encadrent l'embauche et le licenciement des travailleurs, qui est l'IMT généralement vue par les décideurs comme le coupable idéal lors des récessions économiques, du fait de ses effets négatifs sur la durée des emplois ; les employeurs anticipant des coûts de séparation croissants avec l'ancienneté (Cahuc et al., 2019).

Graphique 2 : Nombre de réformes selon la catégorie et par année, zone euro.



Source : Calculs de l'auteur à partir de LABREF.

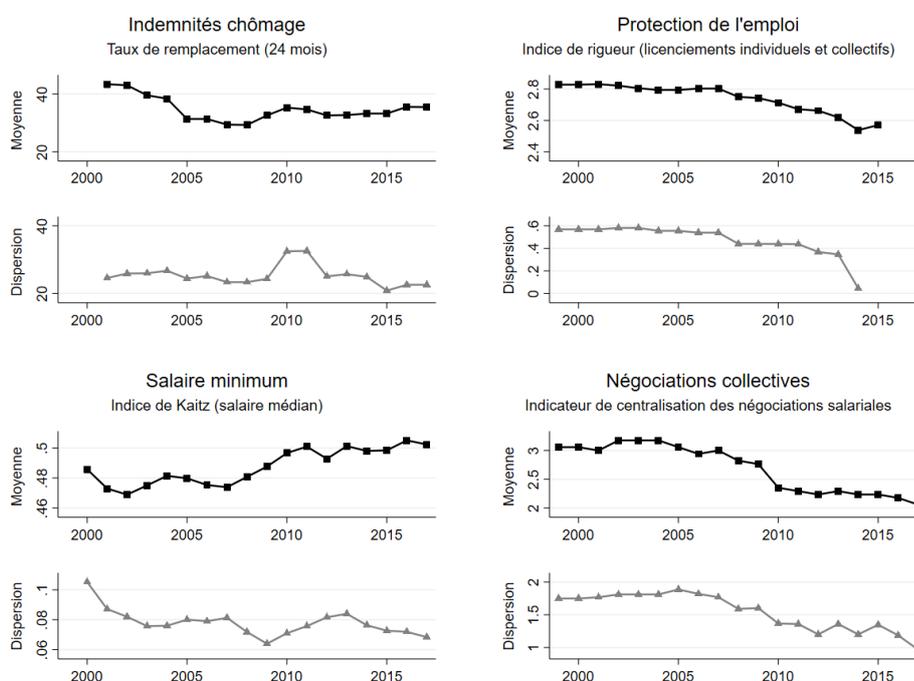
Le nombre de réformes a considérablement augmenté pendant et suite à la crise financière débutée en 2007. Mais ces réformes ont-elles augmenté ou diminué le coin institutionnel ? Le graphique 3 en donne une indication. Il présente l'évolution de quatre IMT dans les économies de la zone euro : les indemnités chômage (via le

⁶ La Troïka est un terme couramment utilisé pour désigner l'ensemble Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international.

taux de remplacement), la protection de l'emploi (via un indicateur de rigueur sur les licenciements), le salaire minimum (via l'indice de Kaitz), et les négociations collectives (via un indicateur de centralisation des négociations salariales).

Le degré de rigueur de la protection de l'emploi, qui fait référence aux règles qui gouvernent la signature et la rupture d'un contrat de travail, a progressivement chuté à partir de 2008, et ce dans la plupart des pays, comme le montre l'indicateur de dispersion. Ceci pour les raisons

Graphique 3 : Evolution des IMT dans les économies de la zone euro.



Source : Calculs de l'auteur à partir des données de l'OCDE et ICTWSS 6.0.

Le taux de remplacement des indemnités de chômage sur 24 mois, qui correspond à la proportion du revenu du travail antérieur qui est maintenue après 24 mois de chômage⁷, a, en moyenne, légèrement chuté après les années 2005, mais a augmenté suite à la crise de 2008. Cependant, l'indicateur de dispersion indique une évolution hétérogène selon les pays. Ces évolutions peuvent refléter l'arbitrage auquel font face les gouvernements concernant les indemnités de chômage, les menant à faire des choix, choix qui peuvent être différents. En effet, lorsqu'elles sont généreuses, elles jouent un rôle de stabilisateur automatique, en maintenant le niveau de consommation des personnes qui ont perdu leur emploi durant une récession, mais elles réduisent l'incitation à la reprise d'emploi (Tatsiramos, K., et Van Ours., 2014).

évoquées précédemment, ainsi que pour ses effets négatifs sur la réallocation de main-d'œuvre – déplacement de la main-d'œuvre d'une entreprise à une autre, d'un secteur à un autre, notamment dans les secteurs qui exigent une plus grande flexibilité du travail – pourtant cruciale pour amortir les chocs économiques (Micco et Pagés-Serra, 2004).

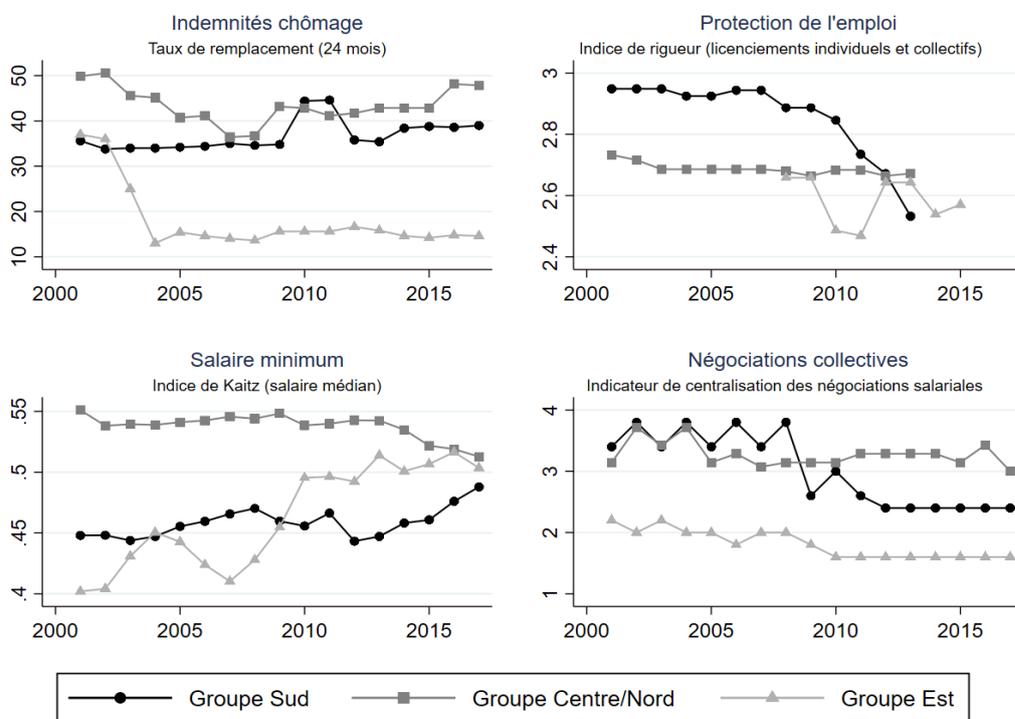
L'indice de Kaitz permet de faire des comparaisons internationales sur la législation concernant le salaire minimum. Il correspond au rapport entre le salaire minimum légal et le salaire médian. Plus l'indice est élevé, plus le salaire minimum est important et structurant pour les politiques salariales sur le marché du travail. La moyenne de l'indice a augmenté depuis les années 2007, soit par l'effet d'une baisse du salaire médian ou d'une hausse du salaire minimum. Il n'en reste pas moins que le salaire minimum ne semble pas avoir été la variable d'ajustement choisie par les gouvernements pour favoriser l'emploi.

⁷ Au 24^{ème} mois de chômage, pour un adulte de 40 ans ayant une durée d'emploi ininterrompue depuis l'âge de 19 ans jusqu'à la perte d'emploi.

Enfin, le degré de centralisation des négociations collectives (en termes de couverture des travailleurs) a diminué en moyenne depuis les années 2005, avec une accélération à partir de 2009, tout comme sa dispersion. Ces baisses s'inscrivent dans une stratégie de décentralisation des négociations engagée par la grande majorité des pays, qui vise à rapprocher les négociations sur les salaires et les conditions d'emploi du niveau de l'entreprise individuelle. L'objectif d'une telle stratégie est de permettre une certaine flexibilité au niveau de l'entreprise pour ajuster les coûts en cas de choc économique ou financier, et ainsi renforcer la résilience du marché du travail (Visser, 2016).

rejoint la zone euro plus tard et qui présentent des caractéristiques différentes du fait de leur histoire plus ou moins liée à l'ex-bloc communiste¹⁰. Le groupe de pays « Sud » a été de loin le plus radical dans les réformes, notamment concernant la baisse de la rigueur de la protection de l'emploi et la décentralisation des négociations collectives. Ce n'est pas surprenant puisque ce sont les pays les plus durement affectés par la crise de la dette et donc concernés par les plans d'ajustement structurels. Les pays « Centre/Nord », non concernés par ces plans, ont également réformé leur marché du travail, mais dans une bien moindre intensité. Une différence notable est cependant à soulever : l'indice de Kaitz a diminué dans ce

Graphique 4 : Evolution des IMT par groupe de pays, zone euro.



Source : Calculs de l'auteur à partir des données de l'OCDE et ICTWSS 6.0.

Le graphique 4 permet d'affiner l'analyse de la dispersion dans l'évolution des IMT. Il décompose par groupes de pays l'évolution de chacune des IMT précédemment listées. Le « Groupe Sud » est constitué des pays du Sud les plus durement touchés par la crise ainsi que de l'Irlande⁸. Le « Groupe Centre Nord » est composé des pays de l'Ouest et du Nord, moins durement touchés par la crise⁹. Le « Groupe Est » est composé des pays de l'Est, qui ont

groupe de pays, alors qu'il a largement augmenté dans les deux autres groupes. Cette évolution opposée peut s'expliquer du fait que c'est aussi dans ce groupe de pays que le montant du salaire minimum était le plus élevé et donc le plus enclin à défavoriser l'emploi des travailleurs peu qualifiés (Neumark, 2018). Enfin, les pays du bloc « Est » de la zone euro présentent des IMT moins protectrices et rigides

⁸ Groupe Sud : Espagne, Grèce, Italie, Portugal et Irlande.

⁹ Groupe Centre/Nord : Autriche, Belgique, Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Finlande.

¹⁰ Groupe Est : Lettonie, Estonie, Slovaquie.

que les deux autres groupes de pays. Malgré cela, ils ont diminué temporairement la rigueur de la protection de l'emploi entre 2008 et 2013, tout en décentralisant encore plus leurs négociations salariales.

Comme le montrent les graphiques 3 et 4, la plupart des réformes menées depuis la crise économique mondiale visent, même si c'est à nuancer, à déréguler le marché des biens et services et le marché du travail. Cacciatore et Fiori (2016) se sont intéressés aux effets macroéconomiques de cette dérégulation. À l'aide d'un modèle théorique de cycles réels permettant de modéliser le cycle des affaires à travers des chocs de productivité aléatoires, et d'une analyse empirique sur des séries temporelles, ils montrent qu'augmenter la flexibilité des marchés des biens et du travail peut entraîner des effets récessifs à court terme, alors que les effets à plus long terme sont positifs. Notamment, ils notent une diminution significative de la perte de bien-être des agents économiques lors des récessions économiques, grâce à des décisions moins contraintes par les institutions. Néanmoins, ils précisent que ces effets ne s'observent que si la dérégulation se fait sur les deux marchés à la fois. Il est également à noter que la dérégulation d'une IMT peut permettre d'améliorer les effets d'une autre IMT. C'est le cas de la décentralisation salariale et du salaire minimum : une hausse du salaire minimum n'a pas d'effet négatif sur l'emploi lorsque les employeurs ont du pouvoir de négociation sur les salaires. Il peut alors pleinement jouer son rôle redistributif et de soutien à la demande des bas salaires (Okudaira et al., 2019).

L'effet des réformes s'analyse également selon leur timing : une réforme d'IMT donne-t-elle les mêmes résultats selon qu'elle est mise en place en période de récession ou en période d'expansion économique ? Plusieurs résultats macroéconomiques et microéconomiques laissent penser que les réformes d'IMT vues comme nécessaires pour restaurer la compétitivité-prix des économies européennes peuvent avoir des effets indésirables lorsqu'elles sont menées en pleine récession (Boeri et Jimeno, 2016).

Eggertsson et al. (2014) ont essayé d'éclairer cette question. Ils ont comparé les effets de réformes structurelles menées en « temps normal » aux effets de réformes similaires menées en « temps de crise ». Selon leurs résultats, entamer des réformes structurelles qui dérégulent le marché des biens et le marché du

travail, affecte négativement l'activité économique à court terme, de par un effet sur les anticipations déflationnistes. En effet, lors d'une crise économique, le taux d'intérêt nominal tend généralement vers sa valeur plancher. Un contexte de déflation aura tendance à pousser le taux d'intérêt réel à la hausse, poussant à une compression de la demande globale. Les réformes qui dérégulent l'économie, notamment pour gagner en compétitivité-prix, renforcent les anticipations de déflation et donc, sans politique monétaire adéquate, peuvent ne pas remplir leur objectif de reprise de l'activité économique.

Duval et al. (2017) ont répondu à la même question, mais en se focalisant sur la dérégulation de la protection de l'emploi. Après avoir répertorié les réformes touchant à la législation sur la protection de l'emploi concernant les travailleurs pour 26 pays développés sur 40 ans, ils ont estimé les variations du taux d'emploi sectoriel induit par une réforme. Leur résultat est assez clair : les réformes dérégulant la législation sur la protection de l'emploi sont positives pour l'emploi lorsqu'elles sont mises en place en période d'expansion économique, alors qu'elles deviennent négatives en période de récession. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que la baisse de la rigueur de la protection de l'emploi augmente considérablement les licenciements en période de récession. Or, dans un contexte de manque de débouchés sur le marché des biens et services, les embauches n'augmentent pas. La hausse du chômage qui en résulte perdure généralement sur plusieurs années, puisque ce sont les travailleurs les moins productifs qui sont majoritairement licenciés et qui mettent ensuite du temps à retrouver un emploi, un temps d'autant plus long que la croissance économique est atone.

Concernant les réformes d'assurance chômage, elles se concentrent sur la durée et le montant de l'indemnisation, qui, suivant la théorie du *job search*, influent sur la durée des épisodes de chômage (Mortensen, 1986). Une assurance chômage plus généreuse augmente le salaire de réservation des travailleurs (salaire à partir duquel ils acceptent un emploi), les menant à prendre plus de temps avant d'accepter une offre d'emploi. De plus, une assurance chômage plus généreuse augmente le coût du travail, menant à plus de destructions d'emplois et moins de créations et donc un chômage plus élevé (Mortensen et Pissarides, 1994). Cependant, la moindre incitation à accepter un

emploi ne s'observe que très peu en période de récession, rendant moins pertinentes les réformes de l'assurance chômage vers moins de générosité pour accélérer les reprises d'emplois en période de récession, surtout qu'elles risquent de réduire le pouvoir d'achat de certains chômeurs et donc d'aggraver la dépression de la demande globale. Cependant, les résultats empiriques ne semblent pas corroborer ces intuitions théoriques. Par exemple, Cacciatore et al. (2016) montrent qu'une réduction du montant des indemnités chômage a un effet positif sur l'emploi plus fort lorsque cette réduction est mise en place durant une récession qu'en temps normal.

Enfin, le succès de la décentralisation des négociations salariales est particulièrement lié à l'évolution des prix. Comme le montrent Galí et Monacelli (2016), accroître la compétitivité-prix en permettant une plus grande flexibilité salariale, mais sans que cela soit accompagné d'une baisse des prix, résultera en une baisse du pouvoir d'achat et aucun gain en compétitivité. Or, l'évolution des prix dans la zone euro est en partie déterminée par la Banque centrale européenne (BCE), dont le mandat est d'assurer la stabilité des prix dans l'ensemble de la zone euro, sans se préoccuper de chaque pays individuellement. Cela peut expliquer le faible succès, du moins à court terme, des programmes d'ajustement imposés à certains pays du Sud.

Les marchés du travail plus flexibles sont-ils plus résilients ?

In fine, les réformes d'IMT mises en place avant, pendant et après la crise économique mondiale de 2008 auront porté ses fruits si les marchés du travail sont devenus plus résilients. Duval et Vogel (2008) expliquent que les IMT peuvent avoir des effets contradictoires sur la résilience. En effet, elles peuvent améliorer la capacité d'absorption et ralentir le redressement, et inversement. En même temps, leurs résultats montrent que les économies où la réglementation est la plus rigoureuse présentent les moins bonnes performances en termes de résilience. Il reste donc à se demander si des marchés du travail plus flexibles sont effectivement plus résilients. L'intuition est forte, mais une telle assertion serait trop générale et s'en contenter insuffisant. En effet, comme cela a été souligné par Monastiriotis (2018) dans un rapport pour la Commission européenne, « *il existe de bons (et de mauvais)*

exemples de résilience à la fois dans les pays à forte flexibilité et les pays à faible flexibilité, ainsi que dans les économies libérales de marché et les économies de marché coordonnées »¹¹.

Cazes et al. (2011) ont observé l'évolution de la relation empirique entre le taux de croissance du PIB et la variation du taux de chômage – appelée « Loi d'Okun » – lors de la crise mondiale de 2008 pour les pays développés. Les coefficients de l'élasticité du taux de chômage à la croissance économique estimés par les auteurs sont très différents selon les pays, signifiant que les marchés du travail ont répondu de manière hétérogène à la crise. Par exemple, en Espagne, lourdement affectée par la crise, le coefficient a fortement augmenté par rapport aux niveaux d'avant crise, dans les années 2000. A l'inverse, en Allemagne et aux Pays-Bas, où certaines IMT sont plus structurées, le coefficient a diminué. Manifestement, les régulations du marché du travail jouent un rôle dans l'évolution du taux de chômage des pays en réponse à un choc macroéconomique. Mais lesquelles et de quelle manière ? Y répondre permettra de savoir si la nature et le sens des réformes listées jusqu'ici permettront aux marchés du travail de la zone euro d'être plus résilients qu'en 2008 lorsque la prochaine crise macroéconomique mondiale apparaîtra.

Hijzen et al. (2018) ont estimé, à partir d'un échantillon composé des pays de l'OCDE, qu'en moyenne 30 % de la perte de PIB a été retranscrite en une hausse du taux de chômage. Cette résilience du marché du travail aux variations du PIB est cependant différente selon les pays. Les auteurs montrent qu'elle dépend principalement de trois facteurs : des ajustements dans les domaines de la productivité du travail, du temps de travail et de la participation au marché du travail. La thésaurisation de la main-d'œuvre – qui s'est traduite par une baisse de la croissance de la productivité horaire du travail – a constitué le principal facteur d'atténuation de la baisse de la croissance du PIB sur le chômage. Dans une moindre mesure, les ajustements du temps de travail et les mesures d'activité partielle (Cahuc et al., 2018) ainsi que la baisse de la participation au marché du travail ont également joué un rôle. Concernant les IMT qui jouent dans ces processus d'ajustements et donc sur la résilience, Hijzen et al. (2018) ont estimé

¹¹ Traduit par l'auteur.

empiriquement que seuls la législation sur la protection de l'emploi et le niveau de centralisation et coordination des négociations collectives sont significativement liés à la résilience du marché du travail. Un système strict de protection de l'emploi réduit le nombre de destructions en plein cœur de la récession, mais impacte négativement les créations d'emplois ensuite. Un système de négociations collectives centralisé et coordonné limite les ajustements via l'emploi en promouvant des ajustements du temps de travail, sans réduction des salaires horaires, comparativement aux systèmes plus décentralisés. En effet, dans les systèmes centralisés, des accords de baisse du temps de travail ont été négociés collectivement, et bien qu'ils s'accompagnent de baisse équivalente de rémunération, celle-ci est mieux acceptée par les travailleurs qu'une baisse de la rémunération horaire du travail. D'autant plus que dans plusieurs pays, ces baisses de rémunération dues à la baisse du temps de travail sont compensées par des programmes d'activité partielle (ex. Allemagne, France). Au contraire, le taux de remplacement de l'assurance chômage ou le taux de couverture des travailleurs par les accords collectifs ne jouent pas un rôle significatif sur la résilience du marché du travail.

Un modèle souvent cité comme performant en termes de résilience est le modèle de *flexicurité*, alliant flexibilité d'ajustement de main-d'œuvre pour les employeurs, indemnisation chômage généreuse et politique d'activation efficace pour les travailleurs. Le cas du Danemark, souvent considéré comme le pays « modèle » dont les autres pays feraient bien de s'inspirer en matière de flexicurité, est frappant. Malgré une forte contraction du PIB lors de la crise économique mondiale de 2008, les flux sur le marché du travail (créations et destructions d'emplois) y sont restés élevés ; les périodes de chômage sont restées courtes et il n'y a pas d'observation d'effet d'hystérèse, c'est-à-dire d'un chômage de longue durée qui aurait augmenté (Andersen, 2015). Un fait particulièrement marquant est la relative faible augmentation du chômage des jeunes, comparativement à de nombreuses autres économies européennes. Cependant, même si la flexicurité semble faire ses preuves concernant la résilience du marché du travail, elle ne constitue pas un système parfait pour autant. Elle implique une forte corrélation négative entre les variations de l'emploi et les dépenses publiques, notamment pour financer les indemnités chômeurs généreuses. Ainsi, un

tel système n'est soutenable que dans un pays disposant de capacités budgétaires suffisantes. L'autre point négatif est qu'un tel système soutient des flux d'emplois importants qui n'incitent pas les entreprises à investir dans la formation de leurs travailleurs, ce qui peut réduire les gains de productivité et la croissance économique à plus long terme.

Conclusion

Les marchés du travail sont-ils prêts à faire face à la prochaine récession macroéconomique globale ? En décortiquant les réformes mises en place depuis 2008 et en analysant leurs effets à l'aide de la littérature récente, il est tentant de répondre oui. En tout cas, plus qu'avant. Les réformes structurelles sont-elles un mirage ? Concernant celles du marché du travail, leurs effets ne sont pas univoques et parfois difficiles à cerner, mais il ne fait nul doute qu'elles sont essentielles.

Références bibliographiques

- Andersen, T. M. (2015). « The Danish flexicurity labour market during the Great Recession », *De Economist* 163(4), 473-490.
- Barbier-Gauchard, A., & Simon, A. (2019). « Quel instrument budgétaire pour la zone euro? », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe* 40, 45-50.
- Bertola, G., Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2007). « Labor market institutions and demographic employment patterns », *Journal of Population Economics* 20(4), 833-867.
- Blanchard, O. J., & Summers, L. H. (1986). « Hysteresis and the European unemployment problem », *NBER macroeconomics annual* 1, 15-78.
- Blanchard, O., & Wolfers, J. (2000). « The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence », *The Economic Journal* 110(462), C1-C33.
- Boeri, T. (2011). « Institutional reforms in European labour markets », *Handbook of Labour Economics* 4, 1173-236.
- Boeri, T., & Jimeno, J. F. (2016). « Learning from the Great Divergence in unemployment in Europe during the crisis », *Labour Economics* 41, 32-46.
- Cacciatore, M., & Fiori, G. (2016). « The macroeconomic effects of goods and labor markets deregulation », *Review of Economic Dynamics* 20, 1-24.

- Cacciatore, M., Duval, R., Fiori, G., & Ghironi, F. (2016). « Market reforms in the time of imbalance », *Journal of Economic Dynamics and Control* 72, 69-93.
- Cahuc, P., Kramarz, F., & Nevoux, S. (2018). « When Short-Time Work Works », Sciences Po Economics Discussion Paper n° 2018-07, Sciences Po Departement of Economics.
- Cahuc, P., Malherbet, F., & Trapp, J. (2019). « L'effet des coûts de licenciement sur la durée des emplois des travailleurs peu qualifiés en France », *Revue française d'économie* 34(1), 15-43.
- Cazes, S., Verick, S., & Al Hussami, F. (2011). « Diverging trends in unemployment in the United States and Europe: evidence from Okun's law and the global financial crisis », *ILO Working Papers* n° 994676293402676, International Labour Organization.
- Clemens, M., & Claveres, G. (2018). « Unemployment insurance union », *Annual Conference 2018 : Digital Economy* (Freiburg, Breisgau), Verein für Socialpolitik/German Economic Association.
- Duval, R., & Vogel, L. (2008). « Résilience économique aux chocs: Le rôle des politiques structurelles », *Revue économique de l'OCDE* 2008/1 (n° 44), 211-251.
- Duval, M. R. A., Furceri, D., & Jalles, J. T. (2017). « Job protection deregulation in good and bad times », *IMF Working Paper* n° 17/277, International Monetary Fund.
- Eggertsson, G., Ferrero, A., & Raffo, A. (2014). Can structural reforms help Europe?. *Journal of Monetary Economics* 61, 2-22.
- Furceri, D., & Zdzienicka, A. (2015). « The euro area crisis: Need for a supranational fiscal risk sharing mechanism? », *Open Economies Review* 26(4), 683-710.
- Galí, J., & Monacelli, T. (2016). « Understanding the gains from wage flexibility: the exchange rate connection », *American Economic Review* 106(12), 3829-3868.
- Giudice, G., Hanson, J., & Kontolemis, Z. (2018). « Economic Resilience in EMU », *Quarterly Report on the Euro Area* 17(2), 9-15.
- Gnocchi, S., Lagerborg, A., & Pappa, E. (2015). « Do labor market institutions matter for business cycles? », *Journal of Economic Dynamics and Control* 51, 299-317.
- Hijzen, A., Kappeler, A., Pak, M., & Schwellnus, C. (2018). « Labour market resilience: The role of structural and macroeconomic policies », dans J. de Haan et J. Parlevliet (dir.), *Structural Reforms : Moving the Economy Forward* (pp. 173-198). Springer, Cham.
- Jolles, M., Meyermans, E., & Vasicek, B. (2018). « Determinants of economic resilience in the euro area: An empirical assessment of policy levers », *Quarterly Report on the Euro Area* 17(3), 27-46.
- Levy Yeyati, E, M Montané and L Sartorio (2019). « What works for active labor market policies? », *working paper* n° 358, Harvard University Center for International Development faculty.
- Micco, A., & Pagés-Serra, C. (2004). « Employment Protection and Gross Job Flows: A Differences-in-Differences Approach », *Research Department Publications* n° 4365, Inter-American Development Bank.
- Monastiriotis, V. (2018). *Labour market adjustments during the crisis and the role of flexibility*, Publications Office of the European Union.
- Mortensen, D. T., & Pissarides, C. A. (1994). « Job creation and job destruction in the theory of unemployment », *The review of economic studies* 61(3), 397-415.
- Mortensen, D. T. (1986). « Job search and labor market analysis », *Handbook of labor economics* 2, 849-919.
- Murtin, F., & Robin, J. M. (2018). « Labor market reforms and unemployment dynamics », *Labour Economics* 50, 3-19.
- Neumark, D. (2018). « Employment effects of minimum wages », *IZA World of Labor 2018* : 6 doi: 10.15185/izawol.6.v2.
- Okudaira, H., Takizawa, M., & Yamanouchi, K. (2019). « Minimum wage effects across heterogeneous markets », *Labour Economics* 59, 110-122.
- Tatsiramos, K., & Van Ours, J. C. (2014). « Labor market effects of unemployment insurance design », *Journal of Economic Surveys* 28(2), 284-311.
- Visser, J. (2016). « What happened to collective bargaining during the great recession? », *IZA Journal of Labor Policy* 5, article 9.

La politique industrielle de l'UE face à son décrochage technologique

Eric Rugraff*

Depuis le début des années 2010, l'Europe a subi un décrochage technologique dans un ensemble d'activités, notamment les batteries électriques, la 5G, l'intelligence artificielle et l'économie de plateforme. Une politique industrielle européenne obnubilée par le principe de libre concurrence n'a pas permis d'anticiper, ni d'accompagner les nouveaux enjeux géopolitiques liés à la rupture technologique chinoise. L'UE a lancé au milieu des années 2010 un ensemble d'initiatives visant à combler ce retard technologique. Mais ces initiatives viennent buter sur l'hétérogénéité de l'UE et les intérêts divergents des États membres, de sorte qu'une véritable politique industrielle stratégique menée au niveau européen semble hors de portée.

L'Union européenne (UE) s'est construite autour de deux priorités politiques et économiques : d'une part, au niveau intérieur, sur l'approfondissement de l'intégration entre pays fondé sur une concurrence libre et non faussée, et d'autre part, au niveau extérieur, sur une large ouverture aux flux commerciaux, ainsi qu'aux investissements directs étrangers. L'approfondissement et l'ouverture ont, dans l'optique de l'UE, pour objectif de dynamiser la concurrence, éviter l'émergence de monopoles pour assurer aux consommateurs des prix bas. La promotion du multilatéralisme et d'une politique industrielle passive est le marqueur de ce choix politique. Cependant, deux changements majeurs ont eu lieu au tournant des années 2010. Le premier est celui du retour sur le devant de la scène de l'État. Il se décline aux États-Unis par le « *Make America great again* » de Donald Trump en termes de montée du protectionnisme et du bilatéralisme. En Chine, le lancement de nouveaux grands projets, à l'instar des nouvelles routes de la soie et du « *Made in China 2025* », marque cet accroissement de l'intervention de l'État dans la société et dans l'économie. En parallèle, des changements technologiques majeurs (batteries électriques, intelligence artificielle, économie de plateforme, etc.) sont en passe de rebattre complètement les cartes de la hiérarchie mondiale. Alors que l'Europe était un acteur central dans la production et le déploiement des technologies dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, elle est devenue un espace périphérique dans les changements technologiques en cours.

Ces évolutions interrogent les politiques économiques, commerciale et d'innovation de l'UE. Elles posent notamment les questions suivantes : les priorités économiques de l'UE, et notamment sa politique industrielle, sont-elles encore adaptées à la donne politique et technologique actuelle ? Comment l'UE réagit-elle au nouveau contexte géopolitique ? Peut-on imaginer une nouvelle trajectoire pour les politiques commerciale et industrielle de l'UE ?

La philosophie de l'UE en termes de politique industrielle

Deux types de politique industrielle peuvent être distingués : la première de tradition interventionniste et colbertiste considère que les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer pour influencer les choix des entreprises dans un sens renforçant la puissance industrielle nationale. Cette tradition a pris dans l'histoire économique de multiples formes allant de projets ou d'institutions visant à orienter l'activité économique (exemple de la planification à la française) à des interventions extrêmement contraignantes (exemple du protectionnisme des industries naissantes). Le deuxième type de politique industrielle s'inspire de la tradition du libéralisme économique et plus précisément en Europe de l'approche autrichienne de la concurrence (Salin, 1995) et de l'ordolibéralisme allemand (Marty, 2014). Dans ces traditions, il s'agit de fournir aux entreprises un cadre économique « *business-friendly* » et prévisible et de laisser jouer le jeu

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

de la concurrence. Les pouvoirs publics sont là pour veiller au bon jeu de la concurrence et qu'aucune entreprise ne puisse abuser d'une situation de position dominante.

Dans l'UE, la doctrine a été fixée en 1990 et se rattache à la deuxième tradition (Broussolle, 2004) : la politique industrielle est subordonnée au principe de concurrence. Margrethe Vestager, Commissaire européen chargée de la concurrence a rappelé qu'« une compétition ouverte est un 'choix actif stratégique' que les pays européens ont fait ensemble » (European Commission, 2018b). Les arguments utilisés dans le document de l'*European Political Strategy Centre* (European Commission, 2019) pour justifier le blocage en février 2019 du rachat d'*Alstom* par *Siemens* reflètent parfaitement la doctrine européenne : la fusion aurait réduit l'intensité de la concurrence, conduit à une augmentation des prix, notamment pour les consommateurs finaux, et aurait réduit l'éventail des choix des produits disponibles. Par ailleurs, la concurrence que pourraient exercer les entreprises chinoises *China Railway Signal and Communication (CRSC)* et *China Railway Rolling Corporation (CRRC)* en Europe a été jugée insuffisante par la Commission pour limiter le risque qu'un groupe fusionné Siemens-Alstom ne déploie des pratiques néfastes pour les consommateurs et les entreprises en amont et aval de la filière.

Une « compétition ouverte » comme « choix actif stratégique » s'exprime notamment dans la promotion par la Commission européenne de la « facilité à faire des affaires ». « La facilité à faire des affaires » est évaluée par la Banque mondiale pour chaque pays au travers de dix critères, tels que la création d'une entreprise ou encore la protection des investisseurs. Pour la création d'entreprise on va par exemple regarder le temps que cela prend de créer une entreprise, le nombre de documents à remplir (indicateur de lourdeur administrative), ou combien cela va coûter. L'indice de « facilité à faire des affaires » évalue le niveau de réglementation défini dans les textes et appliqué. Dans la logique du classement, la réglementation est considérée comme un obstacle à la libre entreprise. Les pays en haut du classement sont dès lors ceux qui entravent le moins – financièrement et en termes de lourdeurs administratives – les entrepreneurs et nouveaux arrivants. La Commission européenne considère que les pays européens demeurent trop mal

classés¹ : les entreprises seraient trop entravées dans les différentes activités qui rythment leur vie. Réduire les obstacles à la libre entreprise et au développement de l'activité est considéré comme « un choix actif stratégique » de ce qu'est une « bonne » politique industrielle. L'argument de promotion de la libre entreprise se retrouve dans les domaines de la recherche & développement et de l'innovation. La Commission considère qu'il est préférable de réduire les obstacles à la libre entreprise et à l'innovation et laisser les entreprises découvrir progressivement les technologies clés de demain, plutôt que de lancer de grands projets technologiques à l'avenir incertain financés par les États. Choisir d'investir massivement dans des industries/technologies jugées prioritaires, serait hasardeux, car les États seraient incapables de prévoir les secteurs et technologies qui s'imposeront demain. Les acteurs publics seraient trop éloignés des réalités du marché et du processus productif « réel » des entreprises pour déterminer les bonnes orientations à donner à la recherche.

Une « compétition ouverte » passe ensuite, dans la philosophie de la Commission européenne, par l'achèvement du marché unique. Dans le dernier rapport sur le marché unique de novembre 2018 – *The single market : Europe's best asset in a changing world* –, la Commission (2018b) évalue le bénéfice économique du marché unique à 8,5 % du PIB européen. L'objectif est de réduire les barrières légales, techniques et administratives qui empêchent les entreprises, notamment les petites entreprises et start-ups d'accéder à des financements et de se développer au niveau européen. Réduire les obstacles à la mobilité des capitaux, hommes, biens et services permettrait aux entreprises de réaliser des économies d'échelle, de bénéficier de coûts d'inputs plus bas et aux consommateurs de profiter de prix plus bas et d'avoir davantage de choix. La fragmentation du marché des capitaux est régulièrement pointée du doigt comme obstacle majeur à l'approfondissement de l'intégration économique européenne. Un marché des capitaux insuffisamment profond, liquide et intégré expliquerait la difficulté de financement des start-ups européennes et les obligerait souvent à se tourner vers des investisseurs

¹ Dans le classement de 2018, seuls deux pays de l'UE – le Danemark et le Royaume-Uni – se retrouvent dans le top-10. L'Allemagne et la France sont classées respectivement à la 24^{ème} et 32^{ème} place. <http://français.doingbusiness.org/fr/rankings>.

extra-communautaires. Cet inachèvement se retrouve dans différents secteurs, tels que le numérique ou le ferroviaire. Il conviendrait de mettre en place des normes européennes favorisant l'interopérabilité entre systèmes nationaux. L'inachèvement de ces marchés expliquerait la fragmentation des marchés, ce qui générerait des coûts de production élevés et réduirait les marges des entreprises.

Une « compétition ouverte » passe enfin par l'ouverture de l'espace européen aux concurrents étrangers. Pour pouvoir promouvoir choix, innovation et baisse des prix, il faut faire jouer la concurrence. Cette concurrence peut être le fait de firmes européennes. Mais elle peut également être trop timide du fait d'un nombre limité d'acteurs européens. C'est pourquoi une large ouverture du marché européen à des opérateurs étrangers est considérée par les autorités européennes comme un moyen de réduire les risques d'abus de position dominante. Dans les faits, les pays de l'UE sont très ouverts aux investisseurs d'autres pays de l'UE, mais également aux investisseurs extra-européens. C'est ce que montre « l'indice de restrictivité des investissements directs étrangers » de l'OCDE², qui mesure « le caractère restrictif des règles d'un pays en matière d'investissement direct étranger (IDE), en fonction de quatre types de restrictions : seuils autorisés pour les participations étrangères, mécanismes de filtrage ou d'autorisation, restrictions à l'emploi d'étrangers à des postes clés et restrictions à l'exploitation » (OCDE, 2019). « L'indice de restrictivité » prend en compte neuf secteurs et va de 0 (pays totalement ouvert aux IDE) à 1 (fermé aux IDE). Le tableau 1 montre que les pays de l'UE sont plus ouverts que les autres pays de l'OCDE, plus ouverts que les États-Unis et beaucoup plus ouverts que la Chine aux investisseurs étrangers. De plus, l'ouverture aux IDE a augmenté depuis le début des années 2000, alors qu'elle n'a pas bougé aux États-Unis. En 2017, l'UE est, selon cet indicateur, deux fois plus ouverte que les États-Unis et dix fois plus ouverte que la Chine. Comme la réglementation à l'égard des IDE est permissive et que l'UE présente de nombreux avantages à la localisation (institutions de qualité, grand marché, pouvoir d'achat élevé, etc.), les firmes intra- et extra-UE ont massivement investi dans l'espace européen.

² *Restrictiveness* est traduit par l'OCDE par le néologisme « restrictivité ».

Tableau 1 : Indice de restrictivité de la réglementation sur les IDE, de 2003 à 2017

	2003	2010	2017
Moyenne OCDE (35)	0,098	0,068	0,066
Moyenne UE-28	0,055	0,033	0,032
France	0,055	0,045	0,045
États-Unis	0,089	0,089	0,089
Chine	0,567	0,427	0,316

Note : 0 = réglementation ouverte aux IDE ; 1 = réglementation fermée aux IDE.

Source : <https://data.oecd.org/fr/fdi/restrictivite-de-l-ide.htm>

Selon une étude réalisée par l'*European Territorial Observatory network* (EPSON, 2018), entre 2003 et 2015, les investisseurs étrangers (extra et intra-UE) ont été engagés dans environ 128 000 projets pour un total de 6 449 milliards d'euros. 40 % des projets et du montant financier engagé étaient extra-communautaires. Cela signifie que les IDE entrants dans l'UE réalisés par des firmes étrangères se sont élevés sur la période à 2 600 milliards d'euros. 55 % de ces projets ont pris la forme de fusions et acquisitions, c'est-à-dire essentiellement des rachats de firmes européennes. Les États-Unis représentent plus de la moitié des IDE (en projets et en valeur) suivis par le Japon et le Canada. Mais, la « compétition ouverte » ne passe pas, dans la doctrine de la Commission européenne, uniquement par l'attraction d'investissements industriels et commerciaux réalisés par des firmes extra-communautaires. Elle passe aussi par la possibilité offerte aux firmes extra-européennes de répondre dans des conditions équivalentes à celles de firmes européennes aux appels d'offre publics. L'ouverture des marchés publics à un plus grand nombre d'opérateurs y compris extra-communautaires, est considérée par la Commission comme un moyen de renforcer la concurrence, de favoriser l'innovation et de garantir un bon usage des fonds publics. L'UE estime que chaque année 250 000 acteurs publics dépensent l'équivalent de 14 % du PIB communautaire en achats publics. La priorité est donnée à l'harmonisation des règles en vigueur sur les différents marchés publics nationaux et à la promotion de la « transparence, d'une égalité de traitement, d'une concurrence ouverte et de procédures saines » (European Commission, 2019) permettant au mieux disant, quel que soit son espace d'origine de remporter l'appel d'offre.

La nouvelle donne : les années 2010

La pertinence de la politique industrielle européenne de « libre concurrence » a été régulièrement questionnée par les acteurs politiques et les chercheurs en sciences sociales n'adhérant pas au libéralisme économique. Mais les débats demeuraient dans le monde des idées et la Commission européenne les considéraient comme sans grand intérêt. La donne a brutalement changé dans les années 2010 lorsque la stratégie industrielle chinoise s'est matérialisée dans les faits en Europe.

La stratégie offensive de la Chine et la rupture technologique

L'UE avait bien perçu que la place de la Chine dans l'économie mondiale avait changé au tournant des années 2000. Le niveau de vie des Chinois a fortement augmenté et le poids économique de la Chine dans l'économie mondiale a progressivement rattrapé celui de l'UE. De même, la part des exportations chinoises de marchandises, puis de services, dans les exportations mondiales a fait un bond en l'espace d'une quinzaine d'années : les exportations chinoises de marchandises représentaient 5,9 % des exportations mondiales en 2003 et 13,3 % en 2017 (OMC, 2018). Mais jusqu'au début des années 2000 la compétitivité chinoise était surtout fondée sur sa compétitivité-prix et dépendait fortement des filiales de firmes étrangères. Les exportations chinoises ont été tirées dans les années 1980 par le textile-habillement et dans les années 1990 par les produits électriques et électroniques. Les filiales de firmes étrangères implantées en Chine spécialisées dans l'assemblage assuraient jusqu'au début du XXI^{ème} siècle près de la moitié des exportations chinoises. Les exportations de haute technologie étaient essentiellement le fait d'opérations d'assemblage organisées par des filiales de firmes étrangères.

Les occidentaux, et notamment les Européens, se sont bien rendus compte de l'arrivée à partir du milieu des années 2000 de nouveaux concurrents chinois, et notamment de grandes firmes capables de s'internationaliser. Les rapports de la CNUCED – le *World Investment Report* notamment – traduisaient année après année la montée en puissance de ces multinationales,

capables progressivement de rivaliser, dans un certain nombre de secteurs, avec les firmes de pays développés. Mais, dans la mesure où les investissements directs chinois s'inscrivaient majoritairement dans une stratégie d'accès à des matières premières, notamment sur le continent africain, l'Europe a continué à considérer la Chine comme un pays en phase de rattrapage, imitant les technologies occidentales et restant spécialisée dans des produits bon marché. Or, à côté de cette spécialisation traditionnelle chinoise a émergé une nouvelle spécialisation chinoise dans des secteurs de haute technologie (Wübbecke *et al.*, 2016).

Le tournant chinois dans les années 2000 est le résultat de la mise en place d'une politique industrielle stratégique pensée et organisée par l'État chinois dans un contexte de rupture technologique. A contrario, l'échec majeur de l'Europe, tant au niveau national qu'au niveau des instances européennes (notamment la Commission européenne), a été de ne pas avoir saisi le potentiel de changement véhiculé par les nouvelles technologies et de ne pas avoir eu ni la volonté ni les moyens d'impulser une véritable stratégie industrielle. L'automobile allemande – la plus puissante au monde – est un bon exemple de cet échec. Les constructeurs et équipementiers allemands ont privilégié une trajectoire technologique qu'ils maîtrisaient bien, le diesel, aux dépens d'une trajectoire nouvelle et risquée, l'électrique. Finalement en 2019, l'industrie automobile européenne est totalement absente de la production de batteries pour véhicules électriques.

Les parties prenantes de la politique industrielle chinoise – firmes, État central, collectivités locales – ont parfaitement analysé le potentiel de rupture que représentaient les réseaux électriques intelligents, la création de nouvelles formes d'énergie (solaire), le stockage et la distribution d'énergie, l'économie de plateforme et l'intelligence artificielle. Ces nouvelles technologies rebattent les cartes et rendent caduques les positions [dominantes] antérieures. L'État chinois, après avoir déterminé les priorités technologiques, a déployé les instruments de politique industrielle permettant de faire émerger des champions nationaux publics et privés. Ces instruments se déclinent de multiples manières tels qu'un financement bancaire abondant, la protection du marché national pour permettre aux firmes sélectionnées de se développer à l'abri de la concurrence internationale, la sélection

exclusive de firmes chinoises dans les appels d'offres, l'organisation de fusions et acquisitions pour faire émerger des champions nationaux, etc. Grâce au soutien massif de l'État chinois, la *State Grid Corporation of China* (le plus grand gestionnaire de réseau électrique au monde) a pu développer la recherche dans les domaines des réseaux intelligents et de l'intelligence artificielle. La *State Grid Corporation of China* (SGCC) est ainsi devenue la quatrième entreprise au monde en termes de brevets déposés dans le domaine de l'intelligence artificielle (Tsinghua University, 2018). Cette planification stratégique chinoise a, à la fois favorisé l'émergence de nouveaux champions industriels (Tableau 2) et d'un véritable écosystème dans lequel ces nouvelles firmes se renforcent mutuellement par la production de technologies complémentaires.

que l'internationalisation des firmes chinoise est récente, en 2017, quatre multinationales chinoises (cinq avec une firme de Hong Kong) faisaient déjà partie des cent plus grandes firmes mondiales classées sur la base des actifs détenus à l'étranger (UNCTAD, 2019).

La deuxième stratégie, les nouvelles routes de la soie ou *Belt and Road Initiative (BRI)*, a pour objectif de créer les infrastructures nécessaires à une meilleure circulation entre la Chine et le reste du monde des flux économiques et financiers. Le projet a été lancé par Xi Jinping fin 2013. Il vise aussi à promouvoir le développement économique le long des réseaux reliant la Chine au reste du monde (Dai *et al.*, 2018). Les nouvelles routes de la soie sont formées de deux réseaux, maritime et terrestre, qui sont distincts mais reliés entre eux. Elles sont organisées pour l'instant autour de trois

Tableau 2 : Les nouveaux champions industriels chinois dans les nouvelles technologies.

		Principales firmes chinoises	Principales firmes européennes
Économie de l'internet	Sur les 20 principales capitalisations boursières mondiales, 11 firmes sont américaines, 6 chinoises et 1 européenne	Tencent (376) ^a Alibaba (355) Ant financial (150)	SAP (122)
Infrastructure de téléphonie (5G)	Les entreprises européennes et chinoises se partagent le marché des infrastructures de téléphonie mobile	Huawei (28 %) ^b ZTE (13 %)	Ericsson (27 %) Nokia (23 %)
Batteries pour voitures électriques	L'industrie des cellules pour batteries électriques est totalement dominée par les firmes asiatiques	BYD (240 000) ^c Bak Battery CATL Battery	Aucune
Panneaux solaires	Sur les 10 principaux producteurs mondiaux, 8 sont chinois	Jinko Solar (12000) ^c Trinasolar (13000) JA Solar (20000)	Aucune
Intelligence artificielle	Chine, Japon et États-Unis sont propriétaires de 74 % des brevets déposés en IA (fin 2018). Une entreprise chinoise fait partie des 10 principaux détenteurs de brevets à l'échelle mondiale	SGCC (7,3 %) ^d	Aucune dans le top 10 mondial

Notes : ^a capitalisation boursière (fin 2018) ; ^b part de marché mondial dans les infrastructures de téléphonie mobile (2016) ; ^c salariés (2018) ; ^d Part de *State Grid Corporation of China*/Total des brevets déposés en IA au cours des vingt dernières années au niveau mondial.

Sources : European Political Strategy Centre, 2019 ; Financial Times, 2017 ; Tsinghua University, 2018 ; sites web des entreprises, 2019.

Trois programmes directeurs successifs reflètent clairement cet engagement de l'État chinois pour asseoir la domination industrielle chinoise au XXI^{ème} siècle :

La première stratégie, la *Going out strategy*, décidée dans le cadre du 10^{ème} plan quinquennal (2001-2005), a pour objectif de pousser et soutenir les firmes chinoises sélectionnées dans leur conquête du monde. De pays quasi exclusivement récepteur d'IDE, la Chine est devenue dans les années 2000 un pays de flux d'IDE sortants importants ; entre 2000 et 2010, le stock d'IDE sortants de la Chine a été multiplié par 11 pour atteindre environ 300 milliards de dollars (UNCTAD, 2019). Alors

itinéraires principaux : le premier itinéraire relie la Chine à l'Europe en passant par l'Asie centrale et la Russie ; le second relie la Chine à l'Asie centrale et l'Asie occidentale au golfe Persique et à la Méditerranée ; et le troisième itinéraire part de la Chine jusqu'à l'océan indien, en passant par l'Asie du Sud-Est et l'Asie du Sud. La réalisation de ces nouvelles routes entraîne la construction d'infrastructures multiples (routes, voies ferrées, ports, aéroports, gazoducs et oléoducs, réseaux de télécommunication, etc.) dans lesquels l'État chinois est le principal pourvoyeur de capitaux et les firmes chinoises forment les piliers de leur réalisation. L'accord signé en mars 2019 par la

Chine et l'Italie, octroyant une concession à des firmes chinoises sur l'exploitation des ports de Gênes et Trieste, est un exemple récent de reconfiguration de l'espace économique européen issue de la stratégie industrielle chinoise.

La troisième stratégie repose sur le projet *Made in China 2025*. Le 13^{ème} plan quinquennal (2016-2020) définit la stratégie *China manufacturing 2025*. Il s'agit de faire passer le contenu fabriqué localement dans l'industrie manufacturière chinoise à 70 % en 2025 et faire émerger des champions nationaux dans dix secteurs de haute technologie jugés comme étant prioritaires pour asseoir la suprématie technologique de la Chine, à savoir les technologies de l'information de nouvelle génération, machines à contrôle numériques et robotique, équipements dans l'aéronautique et aérospatial, génie maritime et navire de haute technologie, équipement ferroviaire de haute technologie, véhicules à faible consommation d'énergie, équipements électriques, équipements agricoles, nouveaux matériaux, appareils médicaux de haute technologie et biomédecine.

Le décrochage européen : les dossiers qui changent la donne

L'UE (Commission, Conseil et Parlement) et les gouvernements nationaux, notamment allemand et français, ont pris conscience des insuffisances de la politique industrielle européenne dans la seconde moitié des années 2010. Cette prise de conscience s'est produite avec l'arrivée de Donald Trump au pouvoir aux États-Unis, mais surtout lorsque les États du cœur européen ont été impactés par les effets des différents grands programmes industriels chinois. Quatre dossiers clés ont brutalement mis l'Europe face à ses insuffisances géostratégiques : les rachats de firmes technologiques européennes par des investisseurs chinois, le déploiement de la norme 5G pour la téléphonie mobile, la construction des batteries pour les voitures électriques et les nouvelles routes de la soie (sur ce dernier point non développé dans cet article, voir Dai *et al.*, 2018).

Les rachats de firmes technologiques européennes par des investisseurs chinois. Jusqu'au début des années 2010, les investisseurs chinois ciblaient prioritairement le continent africain, et lorsqu'ils venaient en Europe se dirigeaient essentiellement vers les

pays de la périphérie européenne, tels que le Portugal et la Hongrie. Ces IDE cherchaient des ressources naturelles et de nouveaux marchés. Mais à partir du milieu des années 2010, les IDE chinois se sont tournés vers l'Europe de l'Ouest – essentiellement Royaume-Uni, Allemagne, France et Italie –, et se sont intéressés à des firmes technologiquement avancées dans des secteurs de haute technologie. En d'autres termes, les IDE chinois ont essentiellement pris la forme d'acquisitions : entre 2010 et 2018, 95 % des IDE chinois en Europe étaient réalisés à la suite d'acquisitions (Hanemann *et al.*, 2019 ; Martin, 2019). En 2007, les investisseurs en provenance de la Chine, Hong-Kong et Macao ont racheté 16 entreprises dans l'UE. En 2017, 114 firmes ont été rachetées (EC-JRC foreign ownership database, 2019). En 2016, pour la première fois, les IDE chinois entrants en Europe ont été supérieurs aux IDE européens en Chine. 2016 est également l'année du rachat par la firme chinoise *Midea* pour 4,6 milliards d'euros de la plus grande firme allemande de robotique industrielle, *Kuka*³. Bien que *Kuka* soit un champion national dans un secteur stratégique, les autorités allemandes ont validé le rachat, en considérant que l'opération ne menaçait ni l'ordre public, ni la sécurité nationale. D'autres grands rachats ont suivi – comme l'acquisition pour 1 milliard d'euros du fabricant de machines-outils *KraussMaffei* par le leader chinois de la chimie *ChemChina* – avant que les autorités allemandes commencent à bloquer systématiquement le rachat de firmes de haute technologie⁴. Les autorités allemande et française, puis dans un second temps européennes (Commission et Parlement) ont décidé de réagir à cette stratégie chinoise de rachat de firmes de haute technologie qui présente des risques en termes de sécurité nationale et de perte d'avantage concurrentiel de l'Europe (cf. article de D. Broussolle). A partir de cette période, les Européens commencent à s'interroger sur la pertinence du choix d'une « *open door policy* » à l'égard des IDE (Rugraff, 2011). Ils se rendent bien compte qu'ouvrir l'Europe à des firmes étrangères pour

³ Les États-Unis quant à eux ont bloqué le rachat de filiale américaine de *Kuka* par l'investisseur chinois, de sorte que la filiale américaine a été rachetée par un opérateur américain, *Advanced Integration Technology*.

⁴ Le blocage du rachat de trois entreprises de haute technologie, *Aixtron*, *Leifeld Metal Spinning*, *50Hertz Transmission* est représentatif de cette réaction allemande face à l'appétit des firmes chinoises.

favoriser la concurrence n'est plus suffisant, face à des États, comme la Chine, qui aident leurs firmes dans le cadre d'un projet industriel et politique parfaitement structuré.

L'enjeu pour l'Europe est double : d'une part, c'est un enjeu de compétitivité, de captation de valeur ajoutée et donc d'emplois. Dans un monde de concurrence libre et non faussée, les technologies rachetées dans un pays A (Europe) par des firmes d'un pays B (Chine) permettraient aux firmes du pays B d'être plus compétitives et la concurrence serait bénéfique (prix et qualité) à tous. Or, lorsque la concurrence est faussée par une intervention massive d'un État, la répartition des gains est déséquilibrée : les technologies captées par les firmes chinoises profitent prioritairement à la Chine et à des firmes qui ne sont pas entièrement libres de leur choix. Quant aux firmes européennes, elles ne peuvent pas acquérir de la même manière des firmes technologiques en Chine.

D'autre part, c'est un enjeu de sécurité nationale/européenne. La puissance militaire ne passe plus exclusivement par la dotation en armes fabriquées par l'industrie d'armement. La cyber-guerre est devenue un ingrédient clé des conflits modernes. En d'autres termes, des technologies, telles que l'intelligence artificielle, internet, internet des objets, la robotique, etc., qui sont « nichées » dans des entreprises civiles (non militaires) peuvent être utiles dans le domaine militaire. Au final, le rachat de la firme allemande *Kuka* par une firme chinoise, liée d'une manière ou d'une autre à l'État chinois, signifie que les connaissances allemandes les plus avancées en termes de robotique peuvent être récupérées par l'État chinois.

Les batteries et cellules de batteries pour véhicules électriques. De nombreux pays européens, l'Inde et la Chine ont affirmé leur intention d'en finir avec les moteurs diesels, et au-delà avec les moteurs thermiques. De plus en plus de projections parient sur un développement accéléré du parc de véhicules électriques. Dans un véhicule électrique, la batterie représente 40 % de la valeur ajoutée du véhicule (Mathieu, 2017). L'électrochimie des batteries lithium-ion représente elle-même près des deux tiers du coût d'une batterie. Pour faire face aux besoins en cellules de batteries, rien que pour le marché européen, il conviendrait de construire dix à vingt « méga-usines » produisant 10 MWh de capacité de stockage (European Battery Alliance, 2019). Or, les

acteurs privés européens ont fait l'impasse sur les batteries dans les années 2010. En Allemagne, l'équipementier *Bosch* a abandonné l'activité, et la filiale batteries (*Li-Tech*) de *Daimler* a fait faillite. En l'absence de soutien des États et de l'Europe et en l'absence de certitude sur la technologie qui s'imposera, les investisseurs privés européens n'étaient pas prêts à investir les 2 à 4 milliards d'euros nécessaires à la création d'une « méga-usine ». Les Américains n'ont pas été plus visionnaires en la matière (c'est *Panasonic* qui produisait initialement les batteries pour les véhicules de *Tesla*). Par contre, le Japon, la Corée du Sud et la Chine ont fortement investi dans le secteur. L'État chinois a massivement soutenu la production de cellules de batteries favorisant l'émergence de champions nationaux, qui pour certains d'entre eux n'existaient pas il y a dix ans. A l'arrivée, la Chine domine outrageusement le secteur : 70 méga-usines sont en construction au niveau mondial, dont 46 en Chine. La première usine chinoise (appartenant à *CATL*) est en train de sortir de terre à Erfurt en Allemagne. En 2021, la Chine pourrait avoir une capacité de production de cellules de batteries pour véhicules électriques de 120 GWh, l'Europe de 30 GWh et les États-Unis de 36 GWh (Mathieu, 2017).

La domination chinoise sur les batteries et cellules de batteries a des conséquences importantes pour l'économie européenne. La chaîne de valeur automobile et les rapports dans la chaîne de valeur vont être totalement reconfigurés. Aujourd'hui le secteur automobile européen est dominé par les constructeurs automobiles, majoritairement européens, et des équipementiers globaux qui sont également européens. Demain, les firmes chinoises fabriquant des batteries capteront 40 % de la valeur ajoutée du véhicule, et pourraient permettre à l'industrie automobile chinoise de dominer l'industrie automobile mondiale. Les constructeurs automobiles chinois talonnent dorénavant les constructeurs européens en nombre de véhicules fabriqués, même s'ils n'ont pas encore pénétré le marché européen. Dans la production de moteurs thermiques, les firmes européennes bénéficient des effets associés (tels que les effets d'expérience) au fait que leur activité a commencé bien avant celle des firmes chinoises. Toutefois, les cartes vont être rebattues lorsque le véhicule électrique remplacera le véhicule thermique. Dans ce nouveau contexte, puisque les acteurs chinois – constructeurs automobiles et producteurs de

batteries – tiendront une place centrale dans le pilotage de la chaîne de valeur automobile, ce sont eux qui dicteront les nouvelles normes et les imposeront à l'ensemble des acteurs du secteur. L'État chinois ne manquera pas de structurer le secteur pour faire émerger des champions nationaux. On peut s'attendre à l'émergence de partenariats, voire à des fusions entre producteurs et constructeurs automobiles chinois. La domination chinoise dans la production de batteries va fragiliser la position des firmes européennes dans l'industrie automobile de demain. Que se passera-t-il en effet, si l'État chinois demande aux producteurs de batteries de livrer en situation de pénurie (ou en cas de conflit commercial sino-européen) prioritairement les firmes chinoises ? Comment les constructeurs européens pourront-ils demeurer compétitifs si les producteurs chinois décident de vendre les batteries à des prix plus faibles aux constructeurs automobiles chinois ?

La norme 5G pour la téléphonie mobile. Les réseaux de cinquième génération (5G) vont à court terme former la structure de base reliant des milliards d'objets et de systèmes, dans des secteurs critiques comme l'énergie, les transports, la domotique, les banques et la santé, ainsi que des systèmes de contrôle industriel qui véhiculent des informations sensibles. La 5G permettra de mettre en place l'internet des objets avec une vitesse de téléchargement qui passerait de 1 gigabit par seconde (pour la 4G) à 20 gigabits par seconde. Les objets pourront être connectés ensemble, pilotés par le smartphone et centralisés via internet. Or, seule une poignée d'opérateurs, parmi lesquels *Huawei* l'entreprise leader sur le marché mondial, sont capables de déployer les infrastructures (antennes, transmetteurs, etc.). Les deux opérateurs européens – *Ericsson* et *Nokia* – et les Américains *Cisco* et *Qualcomm* sont technologiquement moins avancés sur la 5G qu'*Huawei*. *Huawei* détient 16 000 brevets liés à la 5G, soit 20 % du total mondial, et plus que l'ensemble des firmes américaines réunies (Huawei, 2019). En outre, *Huawei* dispose d'une variété de solutions techniques que les autres opérateurs ne possèdent pas, ce qui fait que se passer d'*Huawei* augmenterait à la fois le coût et ralentirait le déploiement de la 5G. Or, la performance des infrastructures de 5G sera dans la décennie 2020 un élément central de la compétitivité de l'usine connectée⁵.

⁵ L'usine connectée renvoie au concept d'industrie 4.0 dans lequel l'industrie devient un système global

Les enjeux économiques, politiques et géopolitiques du passage à la 5G sont très importants. Si *Huawei* impose sa technologie comme norme mondiale, cela augmentera les ventes d'infrastructures, ainsi que de produits et services associés. Pour un client, choisir la norme dominante réduit le risque dans le choix d'une technologie. De même, une fois qu'un client aura choisi une norme, il lui sera plus difficile de passer aux produits d'un autre fournisseur, car cela lui occasionnerait des coûts de transfert (coûts d'acquisition, coûts de formation à la nouvelle norme, etc.). Une norme dominante protégée par des brevets agit également comme une barrière à l'entrée pour les concurrents. Or, les technologies développées ont été brevetées. Fin 2018, *Huawei* détenait 87 805 brevets, dont 11 152 déposés aux États-Unis (Huawei, 2019). Depuis 2014 *Huawei* a touché 1,4 milliard de dollars de redevances (Huawei, 2019). Au fur et à mesure du déploiement de la 5G, *Huawei* touchera des redevances payées par les utilisateurs de ses technologies.

Le passage à la 5G pose également des questions de sécurité nationale, mais également sociétaux, notamment en termes éthiques. Les liens d'*Huawei* avec l'État chinois sont régulièrement questionnés. *Huawei* a été fondé en 1987 par *Ren Zhengfei* et a pu se développer grâce au soutien de l'État et de banques publiques. Les agences de renseignement occidentales considèrent que le déploiement de la 5G par *Huawei* ferait peser des menaces sur la sécurité nationale, dans la mesure où, par la présence de « portes dérobées », *Huawei* et donc l'État chinois pourraient avoir accès à des informations sensibles, et avoir une capacité de nuisance élevée dans les cyber-conflits inter-étatiques de demain. Les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont interdit l'utilisation de matériel *Huawei* dans les futurs réseaux 5G, et la majeure partie des États européens continue à s'interroger sur les risques que représenterait pour leur sécurité un déploiement confié à *Huawei*.

L'enjeu en termes éthiques renvoie à la vision qu'ont la Chine et l'Europe du fonctionnement d'un réseau, tel que le réseau internet. La Chine a interdit à *Google* et *Facebook* de s'implanter dans le pays, et a favorisé l'émergence des champions nationaux *Alibaba* et *Tencent* (qui est propriétaire de *Wechat*). En échange, les

interconnecté dans lequel les machines, systèmes et produits communiquent en permanence.

opérateurs chinois soutiennent l'approche chinoise de souveraineté numérique. Dans l'approche européenne actuelle, internet est un réseau décentralisé et ouvert. Dans l'approche chinoise, l'État, pour une question de sécurité, veut contrôler ce qui se passe dans le pays. En Chine, internet est pensé comme un outil de contrôle social et il permet le déploiement du système de crédit social récompensant ou punissant les individus en fonction de leur comportement dans la vie réelle et numérique. *Huawei* et les autres acteurs numériques chinois ont bénéficié de la protection de l'État chinois et en échange ont bâti leurs infrastructures sur le modèle centralisé et fermé décidé par l'État chinois. *Huawei* pourrait dès lors accepter l'installation de *backdoors* dans les pays européens « illibéraux » qui souhaiteraient surveiller leur population.

Les réponses européennes à la nouvelle donne technologique

L'UE a pris un certain nombre des résolutions à partir de 2017 tant pour les batteries, les réseaux de 5G que le filtrage des IDE (cf. article de D. Broussolle).

Les IDE chinois. En février 2017, l'Allemagne, la France et l'Italie ont demandé à la Commission européenne d'étudier la possibilité de mettre en place un régime de filtrage des IDE⁶. Ces pays invitent la Commission à proposer un règlement qui permettrait aux pays membres de bloquer des investissements étrangers extra-communautaires en l'absence de réciprocité, c'est-à-dire de nonaccès aux appels d'offre publics ; d'interdiction d'investir dans des secteurs entiers ; ou encore d'obligation de création d'une joint-venture pour accéder au marché étranger. Cette démarche a été appuyée par le Parlement européen qui a voté le 5 juillet 2017 une résolution sur l'« élaboration d'une stratégie industrielle ambitieuse de l'UE » qui invite la Commission à procéder à des contrôles

⁶ La situation en matière d'accueil des IDE varie d'un pays à l'autre dans l'UE. Certains pays n'ont aucune restriction dans les investissements étrangers. D'autres pays interdisent les IDE dans certains secteurs, à l'instar du Danemark qui impose que les infrastructures de gaz et électricité demeurent publiques. La majorité des pays (15 pays sur 28) font partie d'un troisième groupe, dans lequel les IDE sont surveillés. En Allemagne par exemple, dans certains secteurs, le rachat d'une infrastructure 'critique' est interdit et les IDE réalisés à la suite du rachat de plus de 25 % du droit de vote sont soumis à approbation.

sur des IDE dans les industries stratégiques (Parlement européen, 2017). La Commission a fait en 2017 une proposition de règlement sur le filtrage des IDE (Commission européenne, 2017). Ce règlement a été approuvé en mars 2019 par le Parlement et en avril 2019 par le Conseil. Le nouveau règlement sur les IDE est fondé sur la subsidiarité et la souveraineté. Les pays qui le souhaitent peuvent mettre en place une politique de filtrage des IDE. Ils notifient à la Commission et aux autres États les IDE faisant l'objet d'un filtrage. La Commission peut aussi émettre un avis sur un IDE portant atteinte à l'ordre public ou à la sécurité.

Les batteries. Le Parlement européen et la Commission européenne ont lancé une initiative visant à faire face aux défis extra-européens et notamment chinois dans les batteries. La Commission a publié un « plan d'action stratégique pour les batteries » (adopté en mai 2018) dont « l'objectif est de créer un écosystème pour les batteries qui serait compétitif, soutenable et innovant, et qui couvrirait la totalité de la chaîne de valeur de la production de batteries ». La Commission européenne reconnaît que « les batteries vont revêtir une importance stratégique dans la modernisation de l'industrie européenne » (European Commission, 2018a). Le « plan d'action stratégique pour les batteries » vise notamment à dresser un état des lieux de la production de batteries en Europe et dans le monde. Différents rapports ont été publiés permettant notamment de mieux connaître la chaîne de valeur de la production de batteries. Les rapports soulignent l'importance stratégique de l'approvisionnement en matières premières (cobalt, lithium, graphite et nickel) et en terres rares pour la production de cellules pour les batteries. La Commission considère que pour favoriser la production primaire et secondaire des matières premières, il convient d'avoir un panorama exhaustif des législations minières des différents pays européens, des politiques de recyclage, mais également de sécuriser les approvisionnements auprès des pays tiers (Chine, Afrique du Sud, Chili, RDC). La Commission européenne a également lancé en octobre 2017 « l'alliance européenne pour la batterie » regroupant des acteurs européens publics (UE, États, régions, etc.), privés ainsi que la Banque européenne d'investissement (European Battery Alliance, 2019). L'objectif de cette initiative est de renforcer la compétitivité européenne dans toutes les étapes de la chaîne de valeur, favoriser la R&D et l'innovation,

ainsi que la formation d'une force de travail hautement qualifiée. La Commission va favoriser l'accès aux financements disponibles⁷ pour réduire les risques d'investissements privés. Au total la Commission, en collaboration avec les États membres devrait débloquer 730 millions d'euros pour des projets innovants dans les batteries (European Commission, 2018a, p.6). Les premiers partenariats industriels commencent également à voir le jour, et le premier consortium industriel a été lancé en mars 2019⁸.

La 5G. La résolution du Parlement européen sur les menaces pour la sécurité liées à la présence technologique croissante de la Chine dans l'Union, votée le 12 mars 2019, invite la Commission et les États membres à adopter une approche européenne commune de sécurisation des réseaux 5G (European Parliament, 2019). La Commission note que la technologie de la 5G va transformer l'économie et la société européennes et offrir d'énormes débouchés aux particuliers et aux entreprises. En ce sens, la Commission reconnaît que le déploiement de la 5G représente un enjeu majeur pour la compétitivité de l'industrie européenne. Mais elle considère également que ce déploiement fait naître des risques de sécurité. Il est donc essentiel que les infrastructures 5G dans l'UE soient résilientes et ne présentent aucune « porte dérobée » de nature technique ou juridique. C'est pourquoi la Commission a recommandé aux États « une série d'étapes et de mesures opérationnelles pour garantir un niveau de cybersécurité élevé des réseaux 5G dans l'ensemble de l'UE » (European Commission, 2019). Au niveau national, ainsi chaque État membre aura mené d'ici mi-2019 une évaluation nationale des risques liés aux infrastructures des réseaux 5G. Les États membres de l'UE peuvent exclure de leurs marchés, pour des raisons de sécurité nationale, des entreprises qui ne respectent pas leurs normes et leur législation. Au niveau européen, Les États membres devraient s'échanger des informations et auront mené d'ici le 1^{er} octobre 2019 une évaluation coordonnée des risques⁹.

⁷ Par l'intermédiaire de la BEI, InnovFin Energy Demo Projects, programme Horizon 2020, Fonds européen de développement régional, Fonds européen pour les investissements stratégiques et le Fonds d'innovation.

⁸ *Volkswagen* a créé avec le Suédois *Northvolt* le premier consortium des batteries.

⁹ Les États membres sont soutenus dans leur démarche par la Commission européenne et l'Agence de l'UE

Les limites de la réponse européenne à la nouvelle donne technologique

Lorsqu'on se penche sur les technologies qui vont bouleverser la décennie à venir, que ce soient les batteries électriques, la 5G, mais également l'intelligence artificielle, les biotechnologies, la conquête spatiale¹⁰ et au-delà l'économie de plateforme, ce qui frappe c'est que l'UE et les pays de l'UE sont à la traîne et courent après les États-Unis, et depuis peu après la Chine. Dans ces secteurs d'avenir, l'Europe est dans une position de réaction et dans une position défensive. A contrario, la Chine qui a longtemps été spécialisée dans la production de produits de bas de gamme à faible intensité technologique est en passe de s'imposer dans des secteurs à forte technologie et de faire émerger des champions mondiaux.

La réponse que l'UE peut apporter aux changements radicaux de technologie est limitée par deux facteurs : le premier, est que la politique industrielle de l'UE ne fonctionne que lorsque l'ensemble des acteurs étatiques ou supranationaux jouent le même jeu, celui d'une concurrence mondiale libre et non faussée. Lorsque des États déploient des politiques protectionnistes (en favorisant leurs firmes et en fermant leurs marchés) et que d'autres États ouvrent largement leurs marchés aux marchandises et aux investissements étrangers, alors les entreprises des pays protectionnistes bénéficient d'une « prime de compétitivité ». A l'arrivée, les firmes des pays ouverts sont lésées à domicile et dans leur internationalisation, de sorte qu'elles risquent à terme de disparaître. Cette politique d'*open door* devient d'autant plus problématique en période de mutation technologique accélérée. La période actuelle est une période d'innovations radicales. Or, les périodes de ruptures technologiques créent de l'incertitude pour les entreprises et augmentent les risques pris. Cela est notamment le cas des entreprises d'Europe continentale dont le modèle de spécialisation internationale repose depuis les Trente glorieuses sur l'innovation incrémentale. Les excellentes performances économiques allemandes reposent sur des firmes de la vieille industrie ayant su améliorer

pour la cybersécurité (ENISA).

¹⁰ La Chine a réussi pour la première fois dans l'histoire de la conquête spatiale à faire alunir un robot explorateur (Chang'e-4) le 3 janvier 2019 sur la face cachée de la lune.

pas à pas leur technologie. Le succès chinois des années 2010 dans des technologies de rupture a été rendu possible par un soutien massif du gouvernement chinois aux firmes chinoises, notamment sous forme financière, qui réduit la prise de risque. Mais le gouvernement chinois est intervenu de multiples autres manières, que ce soit pour favoriser les regroupements d'entreprises chinoises ou encore en les privilégiant dans les appels d'offres publics (Mathieu, 2017). Aux États-Unis, le cadre institutionnel (gouvernance d'entreprise, marché du travail, etc.) est plus favorable à la prise de risque qu'en Europe. Mais surtout, les entrepreneurs aux États-Unis ont accès à un financement de marché, notamment sous la forme de capital-risque, beaucoup plus important qu'en Europe. A l'arrivée, dans l'UE les entreprises ne bénéficient ni de l'une (soutien étatique), ni de l'autre (soutien d'investisseurs privés). Dans l'UE, la philosophie politique s'oppose aux aides publiques nationales et à l'émergence de grands groupes européens qui risqueraient de profiter d'une situation de monopole. Par ailleurs, l'absence de marchés financiers intégrés, profonds et liquides, et le développement réduit du capital-risque limitent l'accès à des financement soutenant la prise de risque.

Le second facteur est lié au fait que l'Europe est un espace constitué d'États aux intérêts différents. Des alliances se forment et se distendent au gré des intérêts des uns et des autres. Le modèle européen repose sur l'approfondissement de la spécialisation de chacun. Mais plus la spécialisation est poussée, plus les intérêts divergent et plus il est difficile de trouver un terrain d'entente. La question de la création de champions européens dans les nouvelles technologies en est un bon exemple. Le 5 février 2019, le ministre de l'économie allemand, Peter Altmaier a présenté la « stratégie industrielle nationale 2030 » visant à mener une politique industrielle allemande et européenne volontariste pour contrer le capitalisme dirigé chinois et l'*America first* de Donald Trump. Cette stratégie romprait avec la politique de la concurrence européenne actuelle pour aller vers un plus grand interventionnisme dans l'optique de favoriser l'émergence de champions européens et de consortiums sur le modèle d'*Airbus*. Le 19 février 2019, le ministre de l'économie français, Bruno Le Maire et Peter Altmaier ont signé un manifeste franco-allemand pour une politique industrielle

européenne du 21^{ème} siècle. Or, cette initiative a très rapidement suscité des critiques très vives, notamment de la part des pays nordiques et des nouveaux États membres d'Europe centrale. Les pays d'Europe centrale s'opposent à la démarche franco-allemande pour trois raisons principales : d'abord, les nouveaux États membres de l'UE n'ont pas d'entreprises dotées d'actifs suffisants pour participer à de tels consortiums. Lors de la transition économique des années 1990, les entreprises en difficultés ont disparu et les entreprises ayant du potentiel ont été rachetées par des firmes occidentales. Dès lors quel serait l'intérêt de ces pays à voir émerger des champions ouest-européens qui leur imposeraient leur volonté ? Ensuite, les pays d'Europe centrale ont en grande partie construit leur modèle de développement économique sur la création de sites industriels (dans l'automobile, électronique, etc.) par des entreprises asiatiques (japonaises, coréennes et chinoises). Pour les firmes asiatiques, la localisation des usines dans cet espace à faible coût de main-d'œuvre fournit le point d'entrée idéal de leurs produits dans l'UE. Les pays d'Europe centrale n'ont donc aucun intérêt à voir émerger des champions ouest-européens qui risqueraient d'évincer les firmes asiatiques créatrices d'emploi et d'activité pour les sous-traitants locaux sur leur territoire. Enfin, les entreprises asiatiques, et dans une période récente les entreprises chinoises notamment, ont localisé la production de batteries électriques et technologies associées en Europe centrale, à l'instar des firmes chinoise *BYD* en Hongrie et coréenne *LG Chem* en Pologne. Ces implantations sont considérées comme une opportunité pour ces pays de prendre le train des nouvelles technologies en marche, ce que des champions européens ne leur apporteraient peut-être pas.

Conclusion : Y a-t-il une réponse européenne possible ?

Au cours de la dernière décennie, l'Europe a subi un décrochage technologique dans un ensemble d'activités, telles que les batteries électriques, décisives dans la concurrence internationale. Une politique industrielle européenne arc-boutée sur le principe de libre concurrence n'a pas permis d'anticiper, ni d'accompagner les nouveaux enjeux géopolitiques liés à la rupture technologique chinoise. Depuis le milieu des années 2010, l'Europe cherche à rattraper son retard, sous

l'impulsion des milieux industriels – notamment le *Verband der Automobilindustrie* allemand – conscients du risque lié au retard technologique. Mais les obstacles à un changement de paradigme en termes de politique industrielle demeurent nombreux. Dans cet ensemble extrêmement hétérogène qu'est devenue l'UE-28, les intérêts des pays sont fondamentalement divergents de sorte qu'il semble impossible de trouver une réponse collective. En l'absence de vision industrielle commune, deux scénarios sont envisageables : dans le premier, la politique de concurrence continue à primer avec des initiatives ponctuelles de la Commission visant à limiter le retard technologique à l'égard des États-Unis et de la Chine. Dans le second, quelques États (ex. France et Allemagne) s'opposent à la politique de concurrence actuelle en s'engageant dans une politique industrielle stratégique. Ce second scénario déboucherait alors sur une reconfiguration en profondeur du fonctionnement de l'UE.

Références bibliographiques

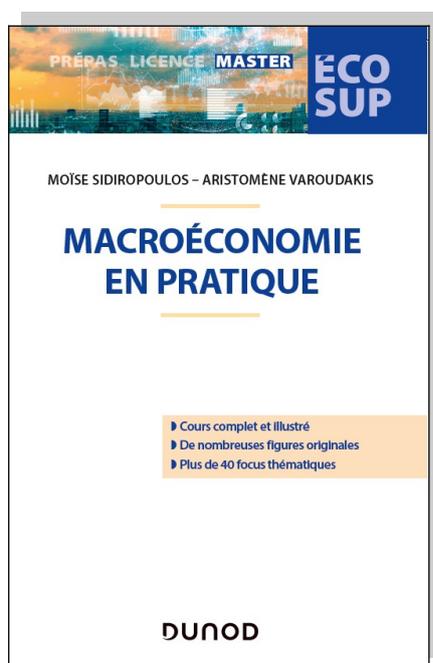
- Broussolle, D. (2004). « L'approfondissement du marché unique, moteur essentiel du développement de l'Europe ? », dans Dévoluy M. & Koenig G. (dir.), *Les politiques économiques européennes*, pp. 203-245, Editions du Seuil-Points Economie.
- Commission européenne (2017). *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne* {SWD(2017) 297 final}, 13 septembre. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-487-F1-FR-MAIN - PART-1.PDF>.
- Dai, K., Dai G. et Dai M. (2018). « Initiative « une ceinture et une route » : implications économiques pour l'Union européenne », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques économiques en Europe* 39, 25-38.
- EPSON (European Territorial Observatory network) (2018). *The world in Europe, global FDI flows towards Europe – Extra-European FDI towards Europe*, Applied Research – Main Report, March, Luxembourg.
- European Battery Alliance (2019). *What is the European Battery Alliance and why does it matter?* European Commission, Internal Market, industry, Entrepreneurship and SMEs webpage : https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/european-battery-alliance_en (consulté en septembre 2019).
- European Commission-Joint Research Center, *Foreign ownership database*, <https://data.jrc.ec.europa.eu/> (consulté en septembre 2019).
- European Commission (2018a). *Europe on the move. Sustainable Mobility for Europe: safe, connected, and clean*, COM (2018) 293 final, 17/05, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/3rd-mobility-pack/swd2018_0245.pdf.
- European Commission (2018b). *The single market: Europe's best asset in a changing world*, Factsheet single market, November.
- European Commission (2019). *EU industrial policy after Siemens-Alstom*, European Political Strategy Centre, 18 March.
- European Parliament (2019). *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council, EU-China – A strategic outlook*, N(2019) 5 final, 12.3.2019, https://ec.europa.eu/commission/news/eu-china-strategic-outlook-2019-mar-12_en.
- Hanemann Th., Huotari M. and Kratz A. (2019). *Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies*, 06/03, A report by Rhodium Group and the Mercator Institute for China Studies (MERICS), 06/03.
- Huawei (2019). News (by Deng Li) Huawei accounts 5G patents more than all of the US companies, May 27 <https://www.huaweicentral.com/huawei-accounts-5g-patents-more-than-all-of-the-us-companies/> (consulté en septembre 2019).
- Martin, E-A. (2019). *L'Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Le filtrage des investissements étrangers en Europe*, Etudes de l'Ifri, Mars, Ifri.
- Marty, F. (2014). *Politiques européennes de concurrence et économie sociale de marché*, HAL archives ouvertes, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01076354/document>.
- Mathieu, C. (2017). *La course aux batteries électriques – quelles ambitions pour l'Europe ?*, Etudes de l'Ifri, Centre Energie, juillet, Ifri.
- OCDE (2019). OCDE données en ligne – Restrictivité de l'IDE <https://data.oecd.org/fr/fdi/restrictivite-de-l-ide.htm> (consulté en septembre 2019).
- OMC, Statistiques sur le commerce de marchandises, Données commerciales annuelles – Documents en ligne https://www.wto.org/french/res_f/statis_f/merch_trade_stat_f.htm (consulté en septembre 2019).

- Parlement européen (2017), « Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2017 sur l'élaboration d'une stratégie industrielle ambitieuse de l'Union européenne en tant que priorité stratégique pour la croissance, l'emploi et l'innovation en Europe », (2017/2732(RSP)), http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0305_FR.html.
- Rugraff, E. (2011), « De la faiblesse européenne » : la question de l'aide chinoise au sauvetage de la zone euro », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe* 25, 26-31.
- Salin, P. (1995), *La concurrence*, Etude (poche).
- Tsinghua University (2018), *China AI Development Report*, China Institute for Science and Technology Policy, July.
- UNCTAD (2019), *World investment Report, Annex table 19: The world's top 100 non-financial MNEs 2018* <https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx> (consulté en septembre 2019).
- Wübbecke, J., Meissner M., Zenglein M., Ives J., Conrad B. (2016), *Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*. Mercator Institute for China Studies. No. 2, December.

Macroéconomie en pratique

Moïse Sidiropoulos*, Aristomène Varoudakis#

Cet ouvrage présente les grands concepts et mécanismes de la macroéconomie en alliant la théorie à l'étude des faits, et en analysant les implications des réalités observées pour la politique macroéconomique. Pour cela, plus de 40 études de cas sont présentées sous forme de focus thématiques.



Tout en privilégiant les analyses non formalisées et les outils graphiques, la macroéconomie est ici abordée dans sa complexité actuelle, issue des bouleversements économiques profonds qu'ont entraînés les crises récentes. Les chapitres couvrent un vaste champ d'analyse et s'organisent autour:

- d'un cours structuré, assorti de focus thématiques et de nombreuses figures;
- d'une rubrique L'essentiel pour retenir rapidement les points clés du chapitre;
- de questions de révision pour s'évaluer.

Éditeur : Dunod

Date de parution : 22/05/2019

Collection Eco sup – Etude (broché)

ISBN : 2100793721

Nombre de pages 260

Prix : 21,90€ (papier), 14,90€ (ebook).

Voir pour une note de lecture :

<http://opec.unistra.fr/spip.php?article397>

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

Université de Strasbourg, LaRGE, Institut d'études politiques, Strasbourg, France.

Les relations commerciales entre l'Union européenne et la Chine dans le nouveau contexte international : du statut d'économie de marché à la réforme des instruments de défense commerciale

Damien Broussolle*

Le nouveau contexte des relations commerciales internationales que les États-Unis mettent en place sous l'impulsion de D. Trump bouscule des relations UE-Chine marquées par une inquiétude grandissante du côté européen. De fait, la Chine n'est plus un pays en développement (PED), elle occupe une place de plus en plus grande dans le commerce international et la façon de traiter avec elle devient un enjeu fondamental de la politique commerciale extérieure de l'Union européenne (UE). Une politique qui relève pour la plus grande part de la compétence exclusive de l'Union. Confrontée au bouleversement des relations économiques internationales, cette politique doit s'adapter, sans qu'elle ne bénéficie de l'unité de vue, ou de la détermination, que confèrent une souveraineté unifiée de type national ou fédéral.

Les différends commerciaux entre l'UE et la Chine doivent de plus en plus s'entendre dans le contexte de guérilla économique entretenu par les États-Unis, qui leurs donnent une résonance qu'ils n'auraient probablement pas eu autrement. Cette guérilla a en outre deux conséquences lourdes : d'un côté, elle oblige l'UE à réagir aux mesures décidées par les États-Unis contre la Chine pour éviter d'en être affectée en retour (voir plus bas) ; de l'autre, elle met en cause les principes sur lesquels l'UE s'appuie traditionnellement pour résoudre les différends internationaux, ce qui affecte aussi la manière de régler ceux qu'elle peut avoir avec la Chine.

Pour illustrer ces aspects, cet article examinera les décisions et mesures que la Commission a été amenée à prendre depuis fin 2016, c'est-à-dire depuis que la Chine aurait dû bénéficier du Statut d'économie de marché (SEM). Il s'agira de souligner que la Chine ne peut plus être traitée par l'UE comme un PED, mais qu'elle ne peut pas non plus l'être comme un pays développé à économie de marché.

Après un bref état des lieux de l'évolution du commerce entre l'UE et la Chine, destiné à planter le décor, l'article s'intéressera aux enjeux de la controverse sur l'attribution ou non du SEM à la Chine. Ce sera l'occasion de mettre en valeur les principaux éléments qui justifient une réforme des instruments de défense de la Politique commerciale commune (PCC), qui

sera ensuite présentée dans la partie suivante. A ce titre, les mesures concernant le filtrage des investissements extérieurs, adoptées au premier semestre 2019, seront mises en perspective.

État des lieux succinct du commerce entre l'UE et la Chine

La Chine est le premier pays exportateur mondial depuis 2010. Avec une part de 15,3 % du total du commerce, elle est le deuxième partenaire commercial de l'UE, derrière les États-Unis. Sa place dans les échanges extérieurs de l'UE augmente rapidement : elle a ainsi triplé au cours des 20 dernières années (graphique 1). Ces échanges sont nettement déséquilibrés, puisque, si la Chine fournit 20,2 % des importations de l'UE, elle n'absorbe que 10,5 % de ses exportations.

Tout en gardant à l'esprit qu'en moyenne 64 % du commerce des États membres se fait à l'intérieur de l'UE, il faut souligner que ceux-ci se trouvent dans une position très variable vis-à-vis du géant commercial qu'est la Chine. Si elle apparaît en 2018 parmi les trois premiers pays fournisseurs pour sept États membres, tout particulièrement pour le Pays-Bas ou Allemagne, et de façon moins marquée pour l'Italie, mais aussi la Pologne, la Hongrie et l'Espagne, elle ne figure parmi les trois premiers débouchés que pour la seule Allemagne. De fait, si la part de marché des

* Université de Strasbourg, LaRGE, Institut d'études politiques, F-67000 Strasbourg, France.

produits allemands atteint 5 % en Chine, celle du deuxième pays européen dépasse à peine 1 % (France). Quoiqu'il en soit, la dépendance économique particulière face à la Chine permettra d'expliquer des stratégies parfois divergentes à l'intérieur de l'UE.

C'est dans ce contexte que la question d'accorder ou non le SEM à la Chine s'est posée en 2016.

Statut d'économie de marché et réforme des mesures anti-dumping

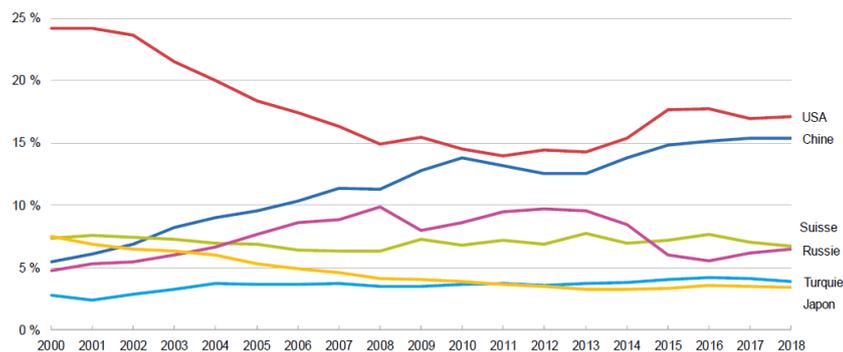
En 2001, avec la perspective d'une normalisation économique et internationale, la Chine a adhéré à l'OMC en tant qu'économie non-marchande (la Russie en 2012). L'accord d'adhésion prévoyait une période de transition de quinze ans, au terme de laquelle elle devait être traitée comme un pays standard et notamment obtenir le SEM. En conséquence, depuis décembre 2016, les droits de douanes et les procédures anti-dumping spécifiques qui lui étaient applicables, sont en principe devenus caducs.

L'enjeu en termes de droits de douane lié au statut d'économie de marché

Afin de bien comprendre les enjeux que recèle la caractérisation d'économie de marché, il convient d'abord d'expliquer comment s'appliquent des droits anti-dumping dans le cadre de l'OMC, ce qui permettra ensuite d'évaluer l'effet de leur réduction en cas d'application du SEM à la Chine.

Selon la définition en cours à l'OMC, le dumping se caractérise par la vente à l'étranger d'un produit à un prix inférieur à celui auquel il est vendu sur son marché de production. Comme on peut le constater, contrairement au sens courant, il ne s'agit pas de vérifier si le prix de vente est, ou non, conforme aux coûts de production. Cela dit, en principe dans un pays à économie de marché, où la concurrence assure que les prix sont en rapport avec les coûts de production, la vente à perte n'est pas possible de façon continue. Pour pouvoir instituer des

Graphique 1 : Principaux partenaires commerciaux de l'UE, 2000-2018 (part dans le total des échanges de biens extra-UE, sur la base de la valeur commerciale).



Source : Eurostat, mars 2019.

mesures anti-dumping, un pays destinataire doit à la fois prouver le dumping de la part du pays tiers, mais aussi un préjudice pour son industrie.

Une fois le dumping prouvé, il y a trois manières de fixer le montant des droits Anti-Dumping (AD).

La méthode standard, appelée méthode de la « valeur normale », consiste à ramener le prix à l'exportation, au niveau pratiqué sur le marché de production (article VI accord du GATT 1994). Cependant, si l'économie d'origine n'est pas une économie de marché¹, le prix de vente domestique n'est pas une référence valable. Les pays membres de l'OMC utilisent alors une autre méthode, qu'ils peuvent eux-mêmes déterminer. La méthode du pays « analogue » est le choix de l'UE. Cette méthode consiste à utiliser le prix d'un pays aux conditions économiques proches pour déterminer le prix de référence et donc le montant des droits AD. Pour leur part, les États-Unis utilisent une méthode appelée « réduction à zéro », qui est plus sévère et accroît l'ampleur du dumping². Celle-ci a toutefois été condamnée par l'OMC en octobre 2016.

Pour mesurer l'enjeu économique que représentent ces mesures de « défenses tarifaires », il faut savoir qu'entre 1995 et 2014, l'UE a lancé 99 procédures AD contre la Chine, soit 28 % du total des procédures initiées. Les domaines principaux concernaient les panneaux

¹ Pays actuellement considérés comme non économie de marché par l'UE : le Viêt Nam, le Kazakhstan, l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Corée du Nord, le Kirghizstan, la Moldavie, la Mongolie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

² Comparaison du prix de vente aux États-Unis, à la moyenne des prix des exportations sur les marchés étrangers, en ne retenant que les cas où ils sont plus faibles.

solaires, la sidérurgie et la céramique. En moyenne en 2015, les droits AD européens appliqués à la Chine étaient de 44 %, contre 142 % aux États-Unis ou encore 80 % en Inde, mais ils n'étaient que de 19 % à l'encontre des pays à SEM. S'ajoute à tout cela le fait que d'une manière générale, les droits d'importations normaux portant sur des produits en provenance de Chine sont de 2,7 %, contre 0,1 % pour un pays à SEM.

Les mesures AD mises en œuvre produisent un double effet : une baisse de 70 % des importations chinoises après quatre ans pour les secteurs concernés, mais aussi une dissuasion plus globale (Bellora et al. 2016). L'accès au SEM amènerait donc évidemment un accroissement à court terme des importations en provenance de Chine. Selon une estimation du CEPPII (Bellora et al. 2016), du fait de la réduction des sanctions il serait de + 3,9 à + 5,3 % en volume, et la disparition de l'effet de dissuasion ajouterait pour sa part de + 7 à + 21 %. Certains secteurs seraient fortement touchés, comme les produits en céramique, en aluminium, les machines et appareils électriques. Cela se traduirait par des pertes d'emploi estimées, par la Direction générale du commerce de la Commission européenne, à entre 30 400 et 77 000 à court terme, et à deux fois plus à moyen terme. Au niveau national, l'Allemagne et l'Italie seraient les pays les plus affectés. Rapportés à l'ensemble de l'UE, ces effets sont certes limités, mais réels. Il faut leur ajouter la baisse des exportations des concurrents de la Chine, qui sont souvent des PED. Ainsi, la fin en 2005 des accords multifibres, qui protégeaient l'industrie textile de l'UE, avait bénéficié à la Chine, mais avait fortement impacté en retour le Maghreb. Les conséquences du changement de statut ne concernent donc pas uniquement l'UE.

Pour bien évaluer ces éléments, il faut néanmoins considérer que la guérilla commerciale lancée par D. Trump représente un risque nettement plus important. Selon des estimations de la Banque de France de décembre 2018, une hausse des droits de douane de 10 points de pourcentage (pp) généralisée au plan mondial, pourrait réduire le niveau du produit intérieur brut (PIB) mondial de près de 2,0 % au moment du choc, et de près de 3,0 % au bout de deux ans (Berthou et al. 2018). En cas de « guerre totale » (hausse des droits douane de + 30 à + 60 pp), la perte permanente

de PIB serait de plus de 4 % pour l'UE et de plus de 3 % pour France, soit une récession supérieure à celle de la crise de 2008-09. Le commerce de la France hors UE baisserait alors d'environ 42 % (Jean et al. 2018).

Quoi qu'il en soit, la Chine peut-elle se prévaloir automatiquement du label d'économie de marché ?

Encadré 1 : Les cinq critères appliqués par l'UE pour définir le statut d'économie de marché (2009).

1. Les décisions des entreprises sont prises en tenant compte **des signaux du marché reflétant l'offre et la demande et sans intervention significative de l'État**, et les coûts des principaux intrants reflètent les valeurs du marché ;
2. Les documents comptables des entreprises font l'objet d'un audit indépendant **conforme aux normes comptables internationales** ;
3. Les coûts de production et la situation financière des entreprises ne font l'objet **d'aucune distorsion importante induite par l'ancien système d'économie planifiée** ;
4. Les entreprises sont soumises à **des lois concernant la faillite et la propriété**, qui garantissent aux opérations des entreprises sécurité juridique et stabilité ;
5. Les **opérations de change** sont exécutées aux taux du marché.

Source : Commission européenne.

La Chine peut-elle à bon droit s'auto-considérer comme une économie de marché ?

L'OMC ne fournit pas de définition permettant de caractériser un pays à SEM, laissant chaque pays libre dans ce domaine. L'UE s'appuie sur une liste de cinq critères, inspirés de ceux appliqués pour l'élargissement de 2004 (encadré 1). La Chine ne les remplit que de façon limitée.

Au-delà d'un interventionnisme économique public encore élevé, puisqu'en 2015, 39 % du PIB était sous le contrôle direct ou indirect du gouvernement, plusieurs pratiques chinoises héritées de l'économie planifiée, peuvent être considérées comme sources de distorsions économiques (Naughton 2017).

C'est le cas de la persistance de subventions publiques, permettant de vendre des produits en dessous de leur coût de production ; de l'encadrement des marchés publics et des investissements directs étrangers (obligation de joint-venture³) ; du respect variable de la

³ Par exemple, depuis 1984, la production automobile est soumise en Chine à un partenariat d'au moins 50 %, qui incorpore des transferts de technologie. Une loi de 2016 prévoit même que pour bénéficier d'une licence de production de véhicules électriques, les constructeurs doivent transférer la totalité de la technologie (Guillou

propriété intellectuelle. Le dirigisme économique chinois est encore important dans l'orientation de l'économie, comme l'illustre le programme Made in China 2025. Ce plan lancé en 2015, qui comporte des objectifs explicites d'autosuffisance, fixe le but économique de devenir leader d'ici 2049 (centenaire de la fondation de la Chine actuelle), en rattrapant son retard dans 10 secteurs prioritaires : robotique – technologie de l'information – aviation et espace – équipements maritimes high-tech – transport ferroviaires – véhicules propres – équipements énergétiques – équipements agricoles – nouveau matériaux – pharmacie et médecine. Pour ce faire, il prévoit de s'appuyer sur dix outils stratégiques essentiels (comme les transferts contraints de technologie en échange d'un accès au marché, les normes, l'usage de subventions, la politique financière, les entreprises d'État et les partenariats public-privé). Des documents semi-officiels utilisent des quotas réservés aux fabricants chinois. Il faut enfin ajouter que le sur-investissement chinois résultant de politiques de soutien massif, conduit à brader à l'étranger des excédents et entretient une instabilité des prix internationaux qui peuvent s'effondrer en raison des surcapacités créées (Guillou 2018).

Si la Chine reconnaît que sa situation économique s'est largement améliorée depuis 2001, elle considère qu'elle reste un PED du fait de fortes disparités régionales (Zhu 2019). De même, si elle convient que son système économique ne s'est pas aligné sur celui de Taiwan ou de la Corée du Sud, comme l'imaginaient les négociateurs occidentaux de 2001, elle estime à bon droit que les engagements pris à l'OMC en 2001 doivent être tenus (Godement 2019).

Décisions finales : refus d'accorder le SEM

Finalement, bien que plusieurs dirigeants européens aient imprudemment annoncé que l'UE accorderait le SEM à la Chine, en mai 2016 le Parlement européen s'y est opposé tant qu'elle ne remplirait pas les cinq critères. Les États-Unis en novembre 2017 ont également refusé. En réaction, la Chine a porté plainte à l'OMC contre les États-Unis et l'UE.

L'UE ne pouvait néanmoins en rester là pour deux raisons. Plusieurs de ses membres

2018).

craignaient des rétorsions de la Chine ; c'est le cas de l'Allemagne, de la Suède et des Pays-Bas. Comme cela a déjà été noté, les États membres ne sont pas tous dans la même position commerciale. A titre d'illustration, il faut noter que 5 000 entreprises allemandes sont enregistrées en Chine, contre 1 400 françaises. Pour le même motif, l'Allemagne (suivie par 17 États membres) s'était opposée en 2013 aux mesures AD mises en œuvre par la Commission concernant les panneaux solaires chinois⁴. A la place, elle préférerait des contreparties, telles qu'un accès au marché chinois pour les fabricants de machines de production des panneaux solaires, ainsi que des facilités commerciales dans plusieurs domaines comme la logistique ou encore un accès aux aides publiques chinoises dans le domaine de la recherche. L'UE ne pouvait pas non plus se contenter d'un statu quo sur le SEM, car cela aurait entériné une entorse au droit et aux règles multilatérales qu'elle défend au niveau international.

En conséquence, pour surmonter ce qui apparaissait comme une impasse, l'UE a engagé une réforme globale de son action AD.

L'UE contourne l'écueil : une réforme applicable à tous les pays

L'intention de la réforme est de montrer que l'UE peut être fidèle à l'esprit des institutions qu'elle a contribué à créer (OMC), tout en se défendant efficacement des pratiques de ses partenaires, lorsqu'elles s'écartent de l'esprit des accords de l'OMC. C'est aussi un moyen de répondre aux critiques internes sur la « naïveté » de l'UE face au commerce international et sur son éventuelle situation de « passoire » (COM 2016).

Une série de réformes, applicable à l'ensemble des pays membres de l'OMC, est donc entrée en vigueur à partir de 2017. Elle vide de sa substance l'enjeu du SEM et renforce les outils

⁴ Selon la Commission, qui proposait un droit AD de 47,6 %, ces panneaux solaires étaient vendus à un prix de près de 90 % inférieur à leur prix de référence. Cette décision européenne faisait du reste suite à une mesure similaire des États-Unis qui avait provoqué un surcroît d'exportation vers l'UE. Finalement en juillet 2013, la Chine a accepté le principe d'un prix plancher pour ses panneaux solaires. La filière en Europe ayant déjà été décimée dans les années précédentes, cette mesure a été décriée comme étant inutile et augmentant le coût des importations.

de défense commerciale de la Politique commerciale commune.

Une première évolution concerne la réduction de la durée des enquêtes à 8 mois, au lieu de 15. Une deuxième concerne la suppression de la règle selon laquelle les droits AD retenus par l'UE, étaient le plus faible montant entre la marge de dumping et le préjudice pour l'industrie plaignante. Cette règle du « moindre droit » n'était pas utilisée par la majorité des pays dans le monde, en particulier les États-Unis. Ainsi, par exemple, les droits AD sur certains produits laminés à froid en provenance de Chine se montaient en moyenne à 21,1 % dans l'UE, mais à 266 % aux États-Unis. Les simulations du CEPPII (Bellora et al. 2016) montrent toutefois que l'impact de cette mesure est faible. Enfin et surtout, la troisième modification consiste à prendre en compte, dans les enquêtes AD, les distorsions de marché attribuables à une implication trop forte de l'État dans l'économie. Cela concerne la prédominance des entreprises publiques, la discrimination en faveur des entreprises nationales ou le manque d'indépendance du secteur financier. Dans ces cas de figure, et indépendamment du SEM, l'UE applique alors une méthode de calcul des droits AD similaire à celle du pays analogue. Le prix de référence calculé inclut en outre des coûts administratifs, de commercialisation, des frais généraux et une marge bénéficiaire, raisonnables.

Les mesures AD européennes sont donc renforcées, mais il faut souligner que cela ne représente pas un bouleversement des tendances. Ces mesures ne concernaient pas plus de 0,31 % des importations totales dans l'UE en 2017. De la même manière en 2018, uniquement huit procédures AD ont été ouvertes, contre neuf en 2017. Le renforcement des moyens AD ne se traduit donc pas par une hausse brutale de la protection. La Chine est toutefois particulièrement concernée, puisque fin 2018, sur 135 mesures AD et anti-subsidiation actives dans l'UE, 93 concernaient des produits chinois et seulement 9 des produits russes.

Ces aspects ne sont que la partie la plus popularisée d'un réarmement commercial européen. La partie suivante évoquera ses autres dimensions.

Au-delà des instruments de défense commerciale, une réforme plus globale

La mondialisation a permis un accroissement très rapide du commerce international jusqu'en 2008 (Duprat 2017) et le développement d'une classe moyenne dans de nombreux PED. Elle s'est néanmoins accompagnée de forts déséquilibres, notamment commerciaux ou sociaux dans plusieurs pays développés (Rodrik 2018), et également environnementaux. La nouvelle politique commerciale américaine confortée par D. Trump, s'appuie sur le patriotisme économique et les rapports de forces, à l'opposé du multilatéralisme et du respect des règles internationales de l'OMC. Ainsi, le blocage de la nomination de nouveaux juges auprès de l'Organe de règlement des différends, retire progressivement à l'OMC son instrument d'application des règles internationales (Jean et al. 2019). Dans son document de réflexion intitulé « sur la maîtrise de la mondialisation » (COM 2017), outre la modernisation des instruments de défense commerciale déjà évoquée, la Commission entendait répondre à ce nouveau contexte et aux inquiétudes qu'il suscite. Si la Chine n'est pas l'objet unique des réflexions européennes, puisque les sanctions extraterritoriales imposées par les États-Unis dans le cas du commerce avec l'Iran en font aussi partie, elle en reste néanmoins un élément essentiel.

La Chine un partenaire qui ne peut plus se soustraire aux règles qui s'appliquent aux grands pays

La mise en cause de l'ancien cadre du commerce international (Jean et al. 2019) suscite un certain regain d'intérêt pour une politique industrielle européenne, point de vue traditionnel en France (Alsif et al. 2019), mais de façon plus originale, aussi en Allemagne qui semble prendre conscience de la fragilité de son modèle de croissance extraverti. Ainsi, au printemps 2019, dans les colonnes du journal économique *Handelsblatt*, Andreas Mundt, président de l'autorité de la concurrence allemande, s'est-il déclaré en faveur d'une réflexion sur les règles de la concurrence européenne, compte tenu notamment que : « *les entreprises chinoises arrivent avec des caractéristiques totalement différentes. Elles sont subventionnées et viennent d'un espace de marché protégé.* » C'est dans cet état d'esprit que la Commission a publié en mars 2019 un

document de réflexion stratégique sur les relations UE-Chine (COM 2019a).

Dans ce document, la Commission européenne souligne tout d'abord que « La Chine ne peut plus être considérée comme un PED »⁵, mais aussi qu'elle représente « un rival systémique soutenant des modèles alternatifs de gouvernance » et même « un concurrent économique en quête de leadership technologique ». Elle insiste ensuite sur le fait que « l'UE devrait s'employer avec force à obtenir un meilleur équilibre et davantage de réciprocité dans les conditions régissant ses relations économiques avec ce pays ». Face aux différentes coopérations spécifiques que la Chine mène avec des pays d'Europe centrale ou même avec l'Italie, elle rappelle opportunément qu'« en l'absence d'une totale unité, ni l'UE ni aucun de ses États membres n'est réellement en mesure de parvenir à ses fins avec la Chine ». Elle défend alors une série de mesures qui ne sont pas spécifiques, mais concernent évidemment aussi la Chine.

En premier lieu, pour parvenir à un meilleur équilibre et à davantage de réciprocité dans les relations en matière de commerce, elle invite la Chine à tenir les engagements conjoints déjà pris. Il s'agit notamment de la réforme de l'OMC, en particulier pour ce qui est des subventions et des transferts de technologie forcés. Il s'agit également, dans le domaine agricole, où les exportations de l'UE vers la Chine font l'objet de procédures lourdes, discriminatoires et imprévisibles, de la conclusion d'accords reconnaissant les indications géographiques européennes.

En second lieu, afin de promouvoir la réciprocité et de créer des possibilités de passation de marchés en Chine, elle propose l'adoption, avant la fin de 2019, de l'instrument de réciprocité sur les marchés publics dont le projet, qui divise les États membres, a été relancé en 2016. Ce projet, permettrait à la Commission d'ouvrir des enquêtes en cas d'allégation de discrimination à l'égard des entreprises de l'Union dans les marchés publics. Dans le même état d'esprit, elle examinera avant la fin de 2019, la mise en œuvre du respect des normes en matière de travail et d'environnement, par les soumissionnaires

étrangers dans les marchés publics de l'UE, pour recenser les lacunes éventuelles du cadre juridique actuel. La nouvelle Commission devra montrer sa détermination dans ces domaines.

Une inquiétude particulièrement forte concerne les risques que peuvent faire poser les investissements étrangers dans des actifs, technologies et infrastructures critiques pour la sécurité, particulièrement lorsqu'il s'agit d'investissements d'origine étatique. La cible de certains investissements préoccupe tout particulièrement, comme en 2016 le rachat par le chinois Midea du fabricant de robots industriels Kuka en Allemagne. Cela a donné lieu au début 2019 à la publication d'un premier rapport sur les investissements publics extérieurs et à l'adoption d'un règlement spécifique de filtrage des investissements directs étrangers.

Les investissements publics étrangers dans l'UE, état des lieux

Le rapport sur les investissements directs étrangers dans l'UE (COM 2019b) souligne l'ouverture de l'UE, mais relève des évolutions qui pourraient s'avérer préoccupantes en termes de souverainetés nationale et européenne.

Ainsi, avec plus de 35 % du total de ses actifs appartenant à des entreprises détenues par des investisseurs étrangers, l'UE possède un régime d'investissement très ouvert. La propriété étrangère d'entreprises de l'UE a augmenté au cours des dix dernières années. Les investissements effectués par des entreprises publiques ont aussi progressé rapidement : qu'elles soient chinoises, russes ou émiraties, les entreprises de ce type, ont réalisé trois fois plus d'acquisitions dans l'UE en 2017 qu'en 2007 (graphique 2). La part de la propriété étrangère est particulièrement élevée dans certains secteurs clefs, comme le raffinage de pétrole, les produits pharmaceutiques, les produits électroniques et optiques, ou encore les équipements électriques. Les investissements en provenance d'économies émergentes ont fortement augmenté, notamment en ce qui concerne la Chine, pour la construction aéronautique et les machines spécialisées, ou l'Inde, pour les produits pharmaceutiques. Ces données sont probablement sous-estimées, car la présence des « investisseurs offshore », c'est-à-dire situés dans des pays à fiscalité avantageuse et dont l'actionnariat réel peut être masqué, s'accroît. Ils contrôlent ainsi 11 % des

⁵ Il faut savoir que le règlement actuel de l'OMC autorise ses membres à s'auto-désigner comme « PED », et cela s'accompagne notamment du droit à un « traitement spécial et différencié (TSD) ». La Chine entend conserver le TSD.

entreprises de l'UE détenues par des investisseurs étrangers et 4 % de l'ensemble des actifs détenus par des investisseurs étrangers dans l'UE (graphique 3). Ces données peuvent illustrer un certain renversement de direction des flux de capitaux (Guillou 2018), notamment pour ce qui concerne la Chine. Cela dit, pour l'instant les investisseurs américains, canadiens, suisses, norvégiens, japonais et australiens possèdent toujours 80 % des actifs détenus par des investisseurs étrangers dans l'économie de l'UE.

Filtrage des investissements étrangers stratégiques : un nouveau cadre européen entre en vigueur au printemps 2019

C'est dans ce contexte, que la Commission a publié en mars 2019 un règlement, établissant un cadre européen de filtrage des investissements étrangers pouvant avoir une incidence sur la sécurité et l'ordre public dans l'Union. Alors que 14 États membres disposent

déjà de mécanismes du même type, le but n'est pas d'harmoniser les règles nationales, mais de renforcer leur coopération sur le filtrage des investissements.

Le règlement met donc en place un mécanisme pour échanger des informations et attirer l'attention sur des préoccupations liées à des investissements spécifiques. Il permet à la Commission d'émettre des avis lorsqu'un investissement constitue une menace pour la sécurité ou l'ordre public de plus d'un État membre, ou lorsqu'un investissement risque de porter atteinte à un projet ou programme présentant un intérêt pour l'ensemble de l'Union, comme Horizon 2020 ou Galileo. Il fixe certaines exigences pour les États membres qui souhaitent maintenir ou adopter un mécanisme de filtrage au niveau national. Ces derniers conservent cependant le dernier mot pour déterminer si une opération d'investissement spécifique doit être autorisée ou non sur leur territoire. Selon la Commission européenne, en 2018, 83 % des investissements chinois réalisés en Europe auraient pu être concernés par ce dispositif.

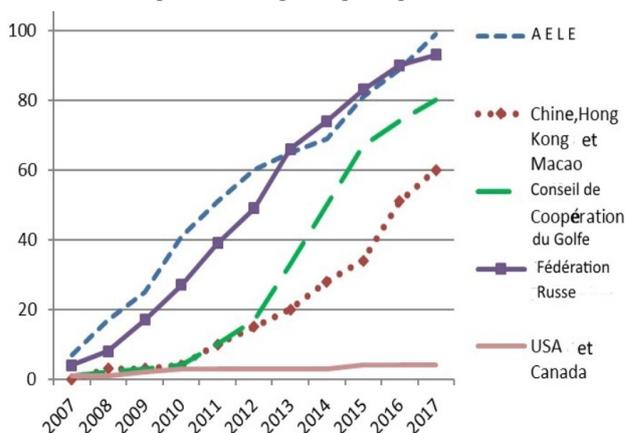
Le filtrage étant non contraignant, il s'agit toutefois surtout d'un dispositif d'alerte à vocation d'affichage. Il n'empêchera pas les stratégies individuelles des États membres, déjà en concurrence pour attirer les investissements chinois, dans la perspective par exemple du projet des routes de la soie.

Conclusion

Les relations UE-Chine sont entraînées dans le climat de guérilla économique mondial initié par D. Trump. De fait à sa manière, l'UE emboîte le pas aux pressions américaines contre la Chine, à la fois parce que cette dernière ne pratique pas totalement la réciprocité et continue à se considérer comme un PED, mais aussi parce qu'il lui est nécessaire d'éviter le contrecoup des mesures prises à Washington. Ainsi, pour éviter de devenir le débouché de l'acier chinois écarté des États-Unis, l'UE a fixé en janvier 2019 et pour 3 ans des contingents spécifiques par pays exportateur⁶.

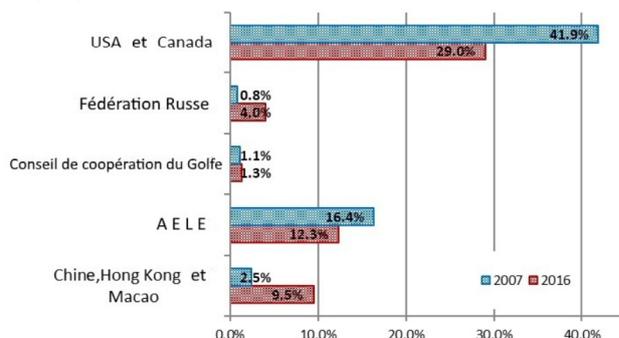
D'une manière générale, les mesures prises par UE restent néanmoins plutôt modérées et non ciblées, elles s'inscrivent dans un objectif global

Graphique 2 : Nombre cumulé de fusions et acquisitions réalisées par des entreprises publiques extérieures à l'UE



Source : Communiqué de presse IP-1668, Commission européenne (COM 2019b).

Graphique 3 : Contrôle extérieur sur des entreprises de l'UE.



Source : Communiqué de presse IP-1668, Commission européenne (COM 2019b).

⁶ Volume moyen exporté en 2015-2017, plus 5 %. Ils concernent l'Inde, la Chine, la Russie, la Corée du Sud, la Turquie et l'Ukraine.

de réforme de l'OMC. Cette orientation risque toutefois de se heurter à des difficultés importantes. D'un côté, il sera bien difficile de faire accepter à la Chine, comme à d'autres pays, des réformes qui réduiraient leurs avantages particuliers à l'OMC (Godement 2019). La logique d'accords bilatéraux, qui peut sembler un recours, ne semble pas non plus assurée, comme en témoignent les interrogations sur l'accord d'investissement UE-Chine prévu pour 2020 (Duchâtel 2019). De l'autre, la logique actuelle de retour à des relations internationales musclées, *ante* OMC, s'oppose à celle du fonctionnement de l'UE. Même si la Commission s'en défend, le cadre de la politique commerciale de l'UE reste l'extension du libre-échange en tant que tel et plus particulièrement, la prolongation du marché unique vers l'extérieur. La vision de la Chine, telle que la présente Sun Yan (2019), du département d'études européennes de l'Académie chinoise des sciences sociales, est plus conforme au point de vue traditionnel, qui dans les relations internationales, s'appuie sur l'opportunisme et le rapport de forces, avant des valeurs spécifiques : « En réalité, dans ce monde, il n'y a pas de justice absolue dans les règles internationales, et aucun système international n'est capable de satisfaire pleinement toutes ses parties prenantes. La meilleure approche est de bien saisir les grands principes directeurs et les tendances des intérêts de toutes les parties prenantes, afin d'établir des règles qui ménagent les intérêts de la majorité des pays ».

Références bibliographiques

- Alsif, A-S., Balme R., Charlet V., Cohen E., Combe E., Fouquin M., Guillou S., et Marty F. (2019). « L'industrie a-t-elle besoin de l'Union européenne ? », *OFCE Policy Brief*, 14 mai.
- Bellora, C. et Jean S. (2016). « Le statut d'économie de marché de la Chine : un enjeu fort pour le commerce européen », *Lettre du CEPPI* n° 370, octobre.
- Berthou A., Jardet C., Siena D., et Szczerbowicz U. (2018). « Coûts et conséquences d'une guerre commerciale : une analyse structurelle », *Rue de la Banque*, Banque de France, n° 72, décembre.
- COM (2016). « Vers une politique commerciale solide de l'UE, au service de l'emploi et de la croissance », n° 690 final, 18.10.2016.
- COM (2017). « Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation », n° 240, 10 mai.
- COM (2019a). « Sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique », 12/03/2019.
- COM (2019b). « Following up on the Commission Communication: Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests », *staff working document* n° 108 final, 13.3.2019.
- Duchâtel, M. (2019). « Vers un accord d'investissement avec l'UE : un optimisme surjoué ? », *China trends*, Institut Montaigne n° 1 mars.
- Duprat, M.-H. (2017). « Le commerce extérieur en marche arrière », Société Générale, *ECONOTE* n° 39 – novembre.
- Godement, F. (2019). « Réforme de l'OMC : une Chine réticente », *China trends*, Institut Montaigne n° 1 mars.
- Guillou, S. (2018). « Doit-on s'inquiéter de la stratégie industrielle de la Chine ? » *OFCE Policy Brief* n° 31, 30 janvier.
- Jean S., Martin P. et Sapir A. (2018). « Avis de tempête sur le commerce international : quelle stratégie pour l'Europe ? », *Les Notes du Conseil d'Analyse Économique*, n° 46, Juillet.
- Jean, S., Perrotet A., et Philippon T., (2019). « Concurrence et commerce : quelles politiques pour l'Europe ? » *Les Notes du Conseil d'Analyse Économique*, n° 51, mai.
- Naughton, B. (2017). « Is China Socialist? » *Journal of Economic Perspectives* 31(1), 3–24.
- Rodrik, D (2018). « What Do Trade Agreements Really Do? », *Journal of Economic Perspectives* 32(2), 73–90.
- Sun, Y. (2019). « Building a Comprehensive EU-China Strategy Partnership with Greater Global Influence », *Hongqi Wengao – Red Flag Manuscript*, 12 February.
- Zhu, V. (2019). « La Chine et la réforme de l'OMC : qui veut le moins... veut le moins » *China trends*, Institut Montaigne n° 1 mars.

Les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique : La renégociation de l'Accord de partenariat économique 2020-2030, enjeu essentiel pour renouer avec le co-développement

Francis Kern* et Claire Mainguy*

Cette note met en perspective l'évolution des relations entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) depuis les années 1960 et explique pourquoi, suite à l'Accord de Cotonou de 2000, il faut désormais un renouveau dans ces relations.

Dans ce numéro spécial du Bulletin, à l'occasion du 20ème anniversaire de la fondation de l'Observatoire des politiques économiques en Europe et du 50ème anniversaire de la création de la Faculté, nous voudrions témoigner de la relation privilégiée et atypique établie avec les pays ACP par la Communauté économique européenne, créée par le traité de Rome en 1957, puis par l'UE (traité de 1993).

Les premiers accords entre la CEE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Ce fut la convention de Yaoundé (1963) qui instaura une liberté des échanges avec les États africains et malgache associés, mais aussi une coopération économique financée par le Fonds européen pour le développement (FED) puis les conventions de Lomé à partir de 1975, qui institutionnalisent cette relation économique. Les conventions de Lomé instaurèrent un régime de préférence commerciale non réciproque s'appuyant sur des mécanismes qui assuraient la stabilité des recettes d'exportation (Stabex) des pays ACP dont l'espace intégrait désormais les anciennes colonies britanniques membres du Commonwealth suite à l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE le 1^{er} janvier 1973.

Ce rappel est doublement significatif car il souligne d'une part, que les pays européens, le Royaume-Uni compris, cherchaient à stabiliser les recettes d'exportation des anciennes colonies héritières de la division primaire du travail entre les métropoles coloniales et leurs colonies, et d'autre part dans le contexte actuel du Brexit, ce à quoi s'était engagé le Royaume-Uni garant,

depuis l'abolition des *Corn Laws* (1846), du libre-échange. Tout aussi paradoxal est que le principe de garantie des recettes d'exportation aux producteurs est aussi le principe fondateur par le néerlandais Max Havelaar du commerce équitable, du *Fair Trade* ou *Commercio Justo*.

L'Accord de Cotonou sous la contrainte de l'OMC

Sous la contrainte de l'OMC créée suite à l'accord de Marrakech le 1^{er} janvier 1995, l'UE doit respecter le caractère incontournable du GATT auquel veille désormais l'OMC, le respect de la clause de la nation la plus favorisée donc la réciprocité/équité dans le traitement de tous les partenaires commerciaux. Les clauses favorables aux pays ACP ne sont désormais plus acceptables dans le commerce international.

C'est ainsi que l'Accord de Cotonou signé en juin 2000 entre 79 pays ACP et les 27 États de l'UE a constitué un tournant décisif, tant conceptuel qu'institutionnel, ouvrant une nouvelle ère dans les relations UE-ACP. Le volet commercial, communément appelé Accords de partenariat économique (APE), devra être négocié et conclu entre l'UE et chaque groupement d'intégration régionale au niveau des ACP. Cet aménagement constitue un compromis où la dimension contractuelle tente de se perpétuer dans l'ouverture au libre-échange. C'est ainsi que le livre vert (1996)¹ avait essayé de concilier l'inconciliable, l'existence de communautés d'intégration

¹ « Les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXI siècle », livre vert de la Commission européenne, novembre 1996.

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

régionales comme partenaires privilégiés qui pourront prendre comme modèle la dynamique de l'intégration européenne fondées sur des institutions fonctionnelles et opérationnelles qui veillent à promouvoir désormais des relations économiques et commerciales fondées sur le libre-échange². A cet effet, après plus d'une dizaine d'années de négociations, l'APE pour la région Afrique de l'Ouest a été approuvé par les chefs d'État de la région le 10 juillet 2014. Toutefois, la question de la nature et de l'efficacité des instruments appliqués au gré des circonstances et à géométrie variable dans cet accord est posée avec acuité et implique une fragilisation, voire une instabilité, du nouveau dispositif qui complexifie son évaluation.

Les études réalisées dans le but d'évaluer l'impact de l'APE sur les pays ACP n'ont pas permis de lever les inquiétudes et les doutes sur les bienfaits de cet accord. Ces études mettent en évidence qu'aucun consensus précis ne permet d'affirmer avec certitude que l'APE favoriserait davantage la croissance économique et la réduction de la pauvreté des ACP, et qu'il impliquerait une meilleure intégration économique régionale ainsi qu'avec le reste du monde. Néanmoins certains résultats ont montré un impact positif du démantèlement tarifaire sur le bien-être des ménages, mais aussi sur la compétitivité de certains secteurs, dû à la baisse des prix des intrants importés et de certains produits de grande consommation aussi bien en milieu urbain que rural. Cependant, certains effets attendus des APE dans les pays ACP sont plutôt négatifs, avec une ouverture de leur marché aux produits européens plus compétitifs et parfois subventionnés avec les risques d'un déclin de certains secteurs et par voie de conséquence d'une hausse du chômage que produisent ces importations. Dans les effets négatifs, on peut aussi relever des pertes de recettes fiscales du fait de la libéralisation des échanges. Or, ces taxes constituent une part importante du financement du budget des gouvernements dans les pays ACP³. Ces

² F. Kern, et C. Mainguy, « La politique de développement de l'Union entre logique commerciale et logique solidaire », dans Dévoluy M. et Koenig G. (dir.), *Les politiques économiques européennes*, Le Seuil, Point, 2015.

³ Pour des références précises sur les études d'impact des APE, cf. Cyrille Yoda, « Les enjeux de l'accord de partenariat économique UE/ACP, implications pour l'Afrique de l'Ouest et le Burkina Faso », chapitre 4, thèse de doctorat, BETA, Université de Strasbourg, 2019.

résultats contrastent notablement avec les analyses dans la littérature théorique sur le commerce international qui affirment et démontrent que le libre-échange devrait être bénéfique pour tous les pays partenaires depuis la théorie des coûts comparatifs de Ricardo ou le théorème Heckscher-Ohlin-Samuelson.

Autre incohérence du dispositif des APE dans le contexte institutionnel existant : les pays les moins avancés (PMA) avaient déjà accès au marché européen selon le principe « Tout sauf les armes » initié par Pascal Lamy lorsqu'il était commissaire européen ; donc seuls les pays intermédiaires grâce aux APE peuvent avoir désormais un accès facilité au marché européen.

Les implications de la crise financière globale et de l'émergence des BRICS

Cependant depuis la crise de 2008, les pays développés multiplient les mesures de restriction commerciale. C'est un fait marquant qui n'est certainement pas anodin. « *On ne peut pas parler de résurgence du protectionnisme mais d'un coup d'arrêt du libre-échange* » insiste Sébastien Jean, Directeur du CEPII. Aujourd'hui, plus qu'un coup de frein, c'est une rupture dans le processus de la mondialisation que met en œuvre le président Donald Trump avec son slogan « America First ». Cette tendance au protectionnisme s'est trouvée renforcée depuis 2018 par la décision du président américain de surtaxer les importations d'acier et d'aluminium puis de prendre une série de mesures protectionnistes sur de nombreux produits manufacturés (automobiles...) mais aussi agricoles tant vis-à-vis de la Chine que de l'UE.

L'autre changement fondamental est l'émergence des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du sud) qui crée un bouleversement sans précédent dans les relations internationales, en particulier comme élément perturbateur des relations UE/ACP. Nous ne sommes plus dans un monde bipolaire comme au temps de la guerre froide. Les relations multilatérales se complexifient et déstabilisent la relation bilatérale entre l'UE et les ACP. L'APE voulait s'inscrire dans le cycle de Doha qui est une négociation multilatérale à un moment où les relations bilatérales semblent s'imposer de plus en plus dans l'espace commercial international. L'UE doit pouvoir donner de nouvelles perspectives aux ACP pour contrer la concurrence des BRICS en premier

lieu de la Chine mais aussi de l'Inde, de la Turquie, des pays du Golfe et du Maroc, de plus en plus présents dans les relations économiques avec l'Afrique.

Par ailleurs, l'APE n'a été signé que par 13 pays sur les 15 membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Aux deux extrêmes, l'immense Nigeria et la petite Gambie ne se sont pas encore joints aux pays signataires. De plus, il est contesté car il ne revêt aucun avantage commercial pour les PMA qui bénéficient déjà de l'initiative « Tout sauf les Armes ». Pour le moment, seuls deux signataires (non PMA) en bénéficieraient d'un point de vue commercial : le Ghana et la Côte d'Ivoire. Plus généralement, une partie du secteur privé africain et la société civile ouest-africaine ne l'ont jamais approuvé. On constate un manque notoire d'adhésion à cet Accord. Même si les ménages et les PME peuvent bénéficier du désarmement tarifaire, cela ne constitue pas un projet de partenariat.

Pourquoi faut-il renégocier les Accords de Partenariat Économique (APE) à l'horizon 2020 ?

Il faudra prendre en compte le nouveau contexte institutionnel que constitue la ZLEC, cette Zone de Libre-Echange à l'échelle de tout le Continent africain initiée par l'Union africaine en juillet 2019. Il faudra notamment prendre en considération son impact sur le développement économique des États et le bien-être des populations. Ainsi, dans la renégociation de l'APE régional pour l'Afrique de l'Ouest et plus généralement avec l'ensemble des communautés régionales qui composent les ACP, il faudra tenir compte de ce nouvel Accord. En principe, l'Accord de Cotonou devrait expirer en 2020, alors qu'il est la référence par excellence et le soubassement de la coopération politique et économique de l'UE avec les pays ACP comme nous l'avons souligné. L'actuel PAPED (Programme des accords de partenariat économique pour le développement) qui constitue le volet développement des APE ne programme le financement des investissements que dans des infrastructures en lien avec le développement du commerce national et régional et l'accès aux marchés internationaux (Annexe 12 du protocole d'accord Afrique de l'Ouest/UE). Or, les missions du FED sont bien plus diversifiées : elles concernent les infrastructures

au sens large d'une part, des programmes de développement ciblés sur l'adduction d'eau, l'habitat, la santé et l'éducation d'autre part. Elles sont des réponses plus adaptées que celles du PAPED centrées sur le développement des échanges.

Pierre Jacquemot dans une étude récente⁴ insiste sur le fait de restaurer les capacités endogènes des pays ACP. Pour se faire, il propose et met en exergue trois piliers du renforcement des relations UE/Afrique.

Le premier pilier est *la préférence régionale pour activer l'intégration régionale*. Dans ce pilier, on est proche de l'ambition de l'Accord de Cotonou qui prônait de faire des communautés régionales les partenaires privilégiés de l'UE et de permettre la diffusion du modèle européen d'intégration régionale sauf que l'ouverture forcément différenciée des économies africaines entre PMA et pays à revenu intermédiaire ne permet pas de renforcer les processus d'intégration. C'est pourquoi P. Jacquemot propose de privilégier un protectionnisme sélectif à l'échelle du territoire régional. Il suggère de construire des chaînes de valeur régionales comme réponse à la faible participation de l'Afrique aux chaînes de valeur mondiales (la part de l'Afrique est passée de 3 à 2 % du commerce mondial entre 2000 et 2016). De ce fait, les chaînes de valeur régionales sont une opportunité, comme en témoignent les projets interafricains qui ont quadruplé entre 2003 et 2015 et qui sont passés de 7 à 25 % des projets d'investissement en Afrique. Ces projets pour P. Jacquemot constituent un vecteur de *synergies territoriales*, 2^e pilier du dispositif qui peut être complété par des « corridors », qui constituent des lieux de développement spatial, à travers la conquête de marchés alimentaires par le développement de filières agroalimentaires locales qui sont déjà opérationnelles pour combler la dépendance alimentaire des centres urbains en pleine croissance.

Enfin, ces analyses conduisent l'auteur à proposer la mobilisation des ressources financières internes pour *constituer une base d'accumulation interne*, 3^e pilier du dispositif qui viendrait compléter et s'articuler aux deux piliers précédents. La combinaison de

⁴ « Les préférences régionales et la relation Afrique-Europe. Les conditions d'un partenariat équilibré » dans Larabi Laidi et Ivan Martin (dir), (2017), *Le partenariat Afrique-Europe en quête de sens*, OCP Policy Center, Rabat, Maroc.

ressources fiscales (500 milliards de \$), aide publique au développement (200 milliards de \$) et capitaux étrangers (dont seulement 57 milliards de \$ sont des investissements directs étrangers tandis que 63 milliards de \$ sont des fonds de la diaspora) peut contribuer à la constitution de capacités d'accumulation endogène.

Ces trois piliers du renforcement des relations UE/Afrique pourraient constituer une perspective stimulante pour une nouvelle ère de partenariat économique. D'où l'importance stratégique pour l'UE d'avoir un nouvel accord conforme aux valeurs humanistes qu'elle a appliquées dans les conventions de Lomé ; il s'agit de reconstruire des relations économiques qui donneraient du sens au partenariat. Ce dernier ne se limiterait pas aux relations commerciales fondées sur le libre-échange tel que le cycle de Doha de l'OMC « Commerce et développement » veut promouvoir. Ce cycle avait pour ambition d'imposer le libre-échange comme horizon indépassable des relations commerciales internationales et vecteur exclusif ou pour le moins déterminant des processus de développement.

Ce qui paraît plausible doit devenir un impératif : cet Accord doit se transformer pour ne plus se limiter à un simple accord commercial mais redevenir un accord portant sur le développement inclusif et durable afin de renouer avec les ambitions qui ont présidé aux conventions de Lomé. Le nouveau contexte international qui redonne une place aux relations bilatérales pourrait être une opportunité pour l'UE de renouer avec les valeurs humanistes qui ont présidé aux relations entre les États de l'UE et les ACP et redevenir un modèle de partenariat pour les relations entre d'autres pays et régions du monde. Les recommandations du Comité d'Action pour le

développement (CAD) de l'OCDE (2018) confortent cette ambition⁵.

Conclusion

Cette note montre que les relations entre l'UE et les pays ACP sont amenées à évoluer pour tenir compte du retour du bilatéralisme dans les relations commerciales, du contexte de l'émergence des BRICS et de la montée du protectionnisme depuis la crise financière globale. Pour réellement appuyer les politiques de développement, le nouvel accord que l'UE doit signer en 2020 avec les pays ACP devrait miser sur des relations commerciales qui prennent mieux en compte les objectifs de développement durable et inclusif, afin de renouer avec des relations basées sur les valeurs humanistes. Ainsi, il pourrait devenir un modèle de partenariat pour les relations économiques entre pays dans le reste du monde.

Nous nous proposons de revenir dans le prochain numéro du Bulletin sur les termes des négociations à venir de l'Accord de Cotonou dans la nouvelle programmation budgétaire 2021-2027, sur l'inscription de l'ensemble de l'aide au développement dans le budget de l'Union et sur l'ambition de l'UE d'inclure désormais le partenariat économique UE/ACP dans les Objectifs du développement durable (ODD) approuvés par l'Assemblée générale des Nations unies en 2015⁶.

⁵ « Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Union européenne 2018 », en particulier « Principales conclusions et recommandations du CAD. » (14 pages).

⁶ F. Kern, et C. Mainguy « Des objectifs du millénaire pour le développement aux Objectifs du développement durable : quelle contribution de l'Union européenne ? Bulletin OPEE N° 35, Hiver 2016.

Les incertitudes de la politique régionale européenne : un reflet des ambivalences de la construction européenne

René Kahn*

En dépit des propositions pour le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) et des documents de réflexion émanant de la Commission européenne, il manque encore aux européens une information claire sur le devenir de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Les États doivent encore se prononcer sur une feuille de route consensuelle, mais la route pour y parvenir promet d'être longue et tumultueuse. Cette absence de visibilité propre à la période intérimaire actuelle reflète l'ambivalence de cette politique qui était jusqu'au début des années 2000 la plus lisible, la plus consensuelle et la plus intégrative des politiques européennes. Depuis la politique régionale européenne (PRE), désormais annexée à la stratégie de l'UE a bifurqué vers une forme de soutien à la compétitivité européenne et mondiale des acteurs régionaux, tout en prétendant viser la cohésion. En préférant les mécanismes de marché pour assurer la cohésion, la PRE reflète bien les ambivalences de la construction européenne. De plus les régions doivent concevoir leur développement dans un cadre général qui, bien qu'il prenne mieux en compte le dynamisme économique local (*place-based*), ne permet plus aux spécificités socio-culturelles régionales d'influencer le modèle de développement lui-même.

Les documents de réflexion, de proposition budgétaire émanant de la Commission européenne et relatifs au nouveau cadre d'utilisation des fonds structurels (COM 2018a, 2018b) se veulent volontaires et ambitieux dans les procédures de simplification et dans la résolution d'un large éventail de problèmes (chômage des jeunes, changement climatique, accueil des migrants, etc.). Des négociations entre tous les partenaires sont ouvertes au sujet du CFP, l'objectif étant de parvenir à un accord avant la fin de l'année 2019. Des négociations complémentaires portent sur *la feuille de route* et les modalités des politiques européennes dont la PRE.

Pour cette dernière, en dehors du fait que les procédures seront simplifiées et que les priorités porteront d'une part sur les régions en retard de développement, d'autre part, sur une organisation internationale de la *spécialisation intelligente*¹, beaucoup de questions restent en suspens. En dépit des propositions fortes de la Commission, des incertitudes demeurent :

¹ Il s'agit d'une politique européenne de soutien à l'innovation régionale qui évite les doublons et le saupoudrage en mobilisant les ressources régionales spécifiques et en privilégiant les visions volontaristes de chaque territoire (cf. l'article de Jean-Alain Héraud consacré à la S3 (*smart specialisation strategy*) dans le numéro 30 du bulletin de l'OPEE – Été 2014).

budget alloué à la PRE, définition des priorités, répartition des fonds entre les États membres, seuils de cofinancement, critères d'éligibilité, conditions préalables d'utilisation, degré d'autonomie des régions dans l'utilisation des fonds, etc. Tout cela doit être négocié et les désaccords entre les États membres sont encore plus nombreux (Casalino 2018).

Ne disposant pas, faute d'intégration politique, de la possibilité d'une coordination positive des politiques nationales, l'Europe est sérieusement ébranlée par la montée des options nationalistes, identitaires et populistes. Ses dirigeants tentent de se ressaisir, de surmonter leurs divisions, de relégitimer les valeurs et les politiques communes, notamment en vue de reconduire la politique régionale (cf. déclaration de Sibiu du 9 mai 2019). Dans le contexte actuel, ce n'est pas acquis. La période intérimaire peut être l'occasion de réfléchir sur la nature exacte de la PRE dite de cohésion (*économique sociale et territoriale*) à partir des évolutions suivies ces dernières décennies et des infléchissements en cours de la PRE. Conçus initialement comme des instruments de rattrapage économique des régions en retard de développement ou en difficulté transitoire (reconversion industrielle, modernisation des infrastructures, problèmes sociaux liés au marché du travail ou aux insuffisances du système éducatif), les fonds

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

structurels² ont surtout été mis au service d'une certaine conception de l'Europe et du rôle des territoires infranationaux dans la concrétisation de cette vision.

Une vue d'ensemble sur les grandes évolutions de la PRE

La politique régionale européenne (PRE) opérationnelle grâce à des moyens financiers croissants depuis 1975, rebaptisée en 1999 politique de « *cohésion territoriale* » puis en 2007, « *politique de cohésion économique, sociale et territoriale* », illustre pourtant parfaitement les limites actuelles et les ambiguïtés de la solidarité européenne. La PRE se veut redistributive en favorisant en théorie le rattrapage des régions en retard de développement et la convergence entre les 28 États membres (27 après le Brexit) et les 281 régions (niveaux NUTS 2). Elle l'est mais sous une forme incitative, favorisant à travers des cofinancements d'investissements par les fonds structurels, la création d'emplois, la création d'infrastructures, l'entrepreneuriat, la modernisation, le renforcement des réseaux internationaux de formation et de recherche, les gains de compétitivité, la croissance. La PRE ne fixe pas ses propres objectifs, pas plus qu'elle n'autorise les régions à définir les leurs, sauf s'ils correspondent aux orientations stratégiques communautaires. Elle est ancrée sur la stratégie à long terme de la Commission européenne. Les pratiques de développement local ont cédé le pas à la concurrence mondiale dans laquelle toutes les régions semblent engagées.

Attentes, difficultés et écueils

Analyser la PRE et ses impacts représente un défi pour quiconque veut la saisir dans sa globalité. Cela exige des connaissances pratiques et théoriques qui peuvent s'élargir à l'infini (dans le champ économique, juridique, institutionnel, en science régionale, en science politique). Ce sont des centaines d'articles théoriques, des milliers de documents de travail, de rapports, de bilan, de textes techniques. Il s'agit d'une politique qui a soutenu et continue

² FC (Fonds de cohésion), FEDER, FSE, FEADER, FEAMP, Fonds européens d'ajustement à la mondialisation, auxquels viendront s'ajouter trois fonds spécifiques hors PRE : FAMI (Asile et migration), FSI (Sécurité intérieure et IGFV (instrument relatif à la gestion des frontières et des visas).

de soutenir des dizaines de milliers de projets dans chacun des 28 États membres aux économies et aux caractéristiques socio-politiques et institutionnelles très différentes. Les méthodologies d'appréciation de son impact en économie se fondent généralement sur le taux de croissance régional. La croissance étant également dépendante d'autres variables que les fonds européens (investissement régional total, dépenses de R & D, densité de population, niveau de formation, accessibilité, qualité des institutions locales, etc.), un grand nombre d'études économétriques ne permettent pas de conclure à l'existence d'un effet positif pour l'ensemble des régions en Europe. Des travaux plus approfondis, mettant en œuvre de nouvelles techniques d'analyse (Bourdin 2018), montrent que l'effet des fonds européens sur la croissance régionale est variable et différenciée suivant les régions (hétérogénéité spatiale de l'efficacité des fonds structurels perçus). L'impact économique, en termes de gain de croissance est donc variable selon le statut géographique (central ou périphérique), selon la qualité des institutions régionales, le potentiel de croissance régional, le dynamisme des régions limitrophes, etc. Le perfectionnement des méthodes d'analyses et la prise de conscience des effets différenciés laissent à penser que la prochaine période de programmation tiendra davantage compte du niveau d'efficacité régional des fonds structurels (clubs de convergence, spécialisation intelligence, approche *place based*³, *investissements territoriaux intégrés*). Cette évolution visant à adapter la politique au contexte géographique est de nature à renforcer les disparités dans certains cas et à les résorber dans d'autres cas. Cela rend les négociations plus complexes encore.

La résorption des disparités régionales était initialement une nécessité pour pouvoir pousser plus loin l'intégration économique et politique européenne. Mais, faute d'intégration politique, seul le processus économique est actif et c'est aujourd'hui un mécanisme qui peine à atteindre ses objectifs, parce qu'il en poursuit plusieurs (croissance, convergence, compétitivité, innovation). Enfin, la PRE repose sur des prémisses théoriques parfois discutables et elle a souvent changé d'orientations. C'est une politique qui a une histoire constamment évolutive depuis les années soixante-dix.

³ Il s'agit d'une approche qui tient compte des spécificités socio-économiques spatiales.

Les grandes étapes d'évolution de la PRE

Une présentation superficielle et quantitative du bilan pourrait laisser entendre que, dans les grandes lignes, les orientations de la PRE n'ont guère changé et que seul le montant des sommes consacrées a augmenté. Certes, ils ont progressé considérablement. On est passé de 20 milliards € (équivalents €) dans les années 80, à 150 milliards € pour 1993-1999 et 352 milliards € pour la période actuelle (2014-2020)

En fait, la PRE a considérablement évolué avec les stratégies européennes, la mondialisation, la situation économique de l'Europe, la concurrence internationale, la nécessité du développement durable, les nouvelles technologies numériques d'information et de communication (NTIC), la place des métropoles, la crise de 2008, la crise des dettes souveraines. Schématiquement, on peut voir que la PRE a traversé 4 phases. Elle a été successivement :

1. Une politique de soutien aux politiques nationales d'aménagement du territoire et de développement qui ne concernait au départ qu'un petit nombre de régions (les régions en difficulté) avant 1993.
2. Une politique plus massive de soutien aux initiatives régionales avec un objectif explicite et unique de convergence (objectif de cohésion économique et sociale) à partir de l'entrée en vigueur de Maastricht (1993) qui accompagne le projet d'intégration économique et monétaire, qui préconise la subsidiarité, crée le Comité des régions à caractère consultatif. Avec le Traité d'Amsterdam, on ajoute l'idée de cohésion territoriale et un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). La période 1993-2000 représente l'âge d'or de la PRE.
3. A partir de la stratégie de Lisbonne (2000) et après l'élargissement de 2004, la PRE traverse une période d'hésitation. On commence à douter de la faisabilité de la convergence, on prend conscience de l'importance économique de la concentration spatiale (plutôt que l'homogénéité et l'égalité territoriale) et on met en avant la concurrence territoriale. La PRE hésite entre la convergence et autre chose.
4. Un nouveau virage est pris en 2007. Toutes les régions européennes sont englobées dans la PRE (les plus dynamiques comme les autres). L'amarrage complet en 2014 de la PRE à la stratégie *Europe 2020* confirme

cette orientation. La PRE devient une politique économique territoriale fondée sur la compétition (attractivité et compétitivité) au service d'une politique macro-économique européenne incomplète (qui renonce au fédéralisme et à un budget fédéral) et qui se veut à la fois structurelle et durable, marchande et inclusive.

En définitive, la lisibilité des finalités est brouillée. Sur les dernières périodes de programmation (2007-2013 / 2014-2020), la PRE se veut polyvalente. Elle revendique les résultats de trois politiques économiques habituellement distinctes :

- Une politique économique conjoncturelle contrariée au sens où elle impacte des variables conjoncturelles : croissance, emploi, chômage, etc., sans être revendiquée et qualifiée ainsi. La PRE revendique : 1,2 millions emplois créés sur 10 ans ; des points de croissance gagnés ; des entreprises soutenues (2 millions sur la dernière période) ;
- Une politique structurelle classique d'aménagement, d'équipement, de développement durable et de réduction des disparités spatiales de développement avec trois catégories de régions (développées, en transition, moins développées)⁴ et des investissements publics cofinancés, notamment dans le domaine des infrastructures de santé, de l'interconnexion spatiale, des réseaux d'eau potable et de traitement des eaux usées, de réseaux énergétiques (*smart grids / réseaux intelligents*), etc. ;
- Une seconde politique structurelle (au sens libéral) d'activation des ressources territoriales et de rationalisation des politiques régionales et urbaines (conditions préalables, libéralisation, flexibilisation des marchés locaux, spécialisation intelligente, etc.).

Les ambivalences de la PRE

Comme les autres politiques européennes, la PRE est subordonnée aux objectifs généraux et aux orientations stratégiques *top down* de l'UE

⁴ Après la crise de 2008, à partir de 2014, les disparités interrégionales recommencent à se résorber lentement mais les disparités intra-régionales augmentent fortement, au profit des zones urbaines denses et au détriment des villes moyennes et des espaces ruraux.

(Europe 2020 puis Europe 2025 et 2030). Certes, dans sa philosophie, la *smart specialisation strategy* (S3) prétend être plutôt *bottom up*, mais c'est la Commission européenne qui définit la stratégie (la compétitivité et l'excellence dans le contexte mondial) et les régions sont invitées à mettre à son service le meilleur de leurs ressources. Par son adhésion sans réserve aux mécanismes de marché qu'elle renforce en stimulant la concurrence entre les individus, les firmes, les institutions, les régions, les métropoles, etc., la stratégie européenne génère dans un même mouvement de nouvelles inégalités inter- et intra-régionales, économiques et sociales entre tous les acteurs de cette course sans fin à la performance et au classement.

Voilà donc une politique de cohésion qui produit des résultats tangibles (elle contribue à soutenir des centaines de milliers de projets) mais dont le modèle de développement porteur de contradictions, contribue indirectement et involontairement à accroître les inégalités sociales et les désordres écosystémiques qu'elle est supposée combattre. Ces contradictions, dont elle doit gérer les effets, la Commission ne les impute pas à un modèle de développement particulier (par exemple au capitalisme) mais à la nature même de la marche économique normale du monde. Elle ne remet pas en cause la suprématie des mécanismes de marché et laisse les États déterminer le dosage de coopération qu'ils souhaitent dans un cadre donné. La Commission européenne a ainsi proposé, dès 2017, aux États membres, différents scénarios possibles d'évolution de la construction européenne. Ces options indiquent des combinaisons variables de fédéralisme, de coopération intergouvernementale, de concurrence (s'en tenir au seul marché ou faire plus ou moins ensemble) ainsi qu'une mise en œuvre commune des objectifs du développement durable consignés par les Nations unies, appelant à plus de lien social et d'écologie. Cependant, la progression de la coopération et l'acceptation des principes de développement durable ne signifient pas ici moins de concurrence marchande, bien au contraire. La Commission européenne s'engage sur la voie du développement durable « à haute valeur environnementale et sociale », médiée par les technologies numériques et l'écologie marchande. Non seulement la Commission ne questionne pas les principes marchéistes et concurrentialistes mais elle leur ouvre de nouvelles possibilités de déploiement à une

échelle jusqu'alors inédite. On retrouve ici les fondements ordolibéraux de la construction européenne : le cadre coopératif et les principes de croissance durable ne sont conçus que pour garantir une meilleure application des règles de la concurrence, un surcroît de croissance et un élargissement (à l'échelle mondiale) des échanges marchands de biens et de services.

Les textes de la Commission européenne (le livre blanc sur l'avenir de l'Europe de 2017 et les documents de réflexion qui l'accompagnent) concentrent par conséquent les ambiguïtés propres à notre époque. La Commission européenne place sur un même plan des défis concrets (la cohésion sociale, le changement climatique, la pérennité de l'UE, etc.) et d'autres défis propres au capitalisme contemporain qui, compte tenu des priorités actuelles, comportent toujours une part d'imaginaire (contrebalancer la perte du poids démographique de l'Europe dans le monde, réussir la révolution numérique, participer activement à la mondialisation, etc.). Elle fait usage de formules rassurantes, ambitieuses, soucieuses du bien-être individuel qui dissimulent mal un contexte belliciste, une philosophie néolibérale (une réduction du périmètre des compétences et des moyens des pouvoirs publics) et une certaine dose d'assurance conquérante (il s'agit toujours de viser une première place mondiale).

Un bilan en demi-teinte

Il s'agit d'une politique dont les fondements théoriques sont actuellement hétéroclites (ils sont keynésiens avec les multiplicateurs (sur le modèle du multiplicateur keynésien d'investissement, en calculant les retombées d'un euro investi par l'UE), classiques avec l'importance accordée aux mécanismes de marché, ordolibéraux avec le cadre institutionnel budgétaire, monétaire et social, et enfin néolibéraux (la concurrence étendue aux territoires, la renonciation à une politique économique conjoncturelle keynésienne, la surveillance des pouvoirs publics). La PRE actuellement privilégie la concentration spatiale (densification urbaine) et les effets associés (en termes de gains de productivité, d'innovation, de développement durable) et notamment la métropolisation. La DG 16 (Direction de la politique régionale) est devenue la direction de la politique régionale et urbaine.

Compte tenu de ces différents volets, il est difficile de tirer un bilan global en termes d'efficacité et d'objectifs atteints, mais il est déjà perceptible que la PRE va poursuivre la voie sur laquelle elle est engagée.

Les effets positifs sont incontestables, on peut schématiquement en distinguer trois :

- La part de l'UE dans l'investissement public est significative. Cette part est même très importante pour certains pays, de l'ordre de 60 à 70 % pour le Portugal, les pays Baltes, les PECO. Sa contribution en période de basse conjoncture n'est pas non plus contestable car les fonds structurels fonctionnent un peu comme des *stabilisateurs automatiques* de l'investissement public en période de crise.
- La PRE a également initié des progrès dans l'analyse des territoires et des mécanismes territoriaux. On peut citer la mise en place de la NUTS, les progrès des indicateurs statistiques régionaux et des outils d'analyse (bases de données et techniques d'exploitation, le réseau ESPON/ORATE, etc.).
- La PRE a permis une meilleure compréhension des enjeux régionaux et des dynamiques de territoires. Elle a en particulier contribué à la prise de conscience du rôle des régions et des territoires pour le développement économique, au renforcement des prérogatives des collectivités territoriales (décentralisation / dévolution) (Lamarino et al. 2017). Elle a aussi favorisé la coopération interrégionale et transfrontalière.

En sa qualité de financeur des projets régionaux qui satisfont (ou pas) les critères des objectifs communautaires, la PRE constitue aujourd'hui le principal levier doctrinal des politiques nationales, régionales et locales de développement territorial. C'est l'Europe qui indique aux territoires à partir de normes appliquées pour l'éligibilité aux fonds structurels, comment évoluer et ce qu'il convient de faire en matière de développement. Donnons des exemples : servir des prestations sociales minimales permettant aux pauvres de vivre dans la dignité, donner aux femmes plus d'autonomie par un accès facilité au marché du travail, renforcer la compétitivité coût et hors-coût des entreprises, lutter contre l'obésité, augmenter la part de l'agriculture biologique, etc. Il s'agit là de choix éminemment culturels. La PRE a ainsi induit une mutation des

fonctions territoriales. Elle commande aux territoires de s'adapter à la mondialisation et aux disruptions technologiques et climatiques. L'UE aurait pu avoir l'ambition de peser davantage sur le modèle de développement et promouvoir ainsi un modèle de concertation politique et de développement plus spécifiquement européen.

Les aspects problématiques de la PRE

La diversité des objectifs n'est pas sans générer des contradictions. Si l'objectif principal demeure la convergence, il y a aujourd'hui des contradictions possibles avec les objectifs de compétitivité et d'attractivité (d'intégration à la mondialisation). C'est l'éternel débat sur la balance entre efficacité et équité, entre concurrence et solidarité. La PRE est en partie compensatrice des effets globaux de l'économie libérale mondialisée, en partie accompagnatrice de ce modèle de développement et génératrice d'inégalités sociales et territoriales (la mondialisation génère des inégalités). Il y a au minimum une ambivalence dans la PRE qui revendique simultanément une action sur la compétitivité génératrice de concurrence et donc de divergences (notamment dans la logique *the winner takes all*) et une attente de résultats en termes de convergence, de cohésion et d'Europe pacifiée⁵.

Pour l'heure, outre la poursuite de la stratégie macrorégionale et de la coopération transfrontalière, la PRE favorise surtout les villes et les métropoles. Cela n'est pas exclusivement une conséquence de la volonté européenne, cela tient également au nombre et à l'importance des projets en milieu urbain (compte tenu du principe d'additionnalité dans l'attribution des fonds structurels). L'idée générale est que les grandes villes mondialisées qui concentrent une part croissante de population (métropolisation) sont les véritables lieux de la création d'emplois, de l'innovation et de l'expérimentation des modes de vie futurs. Mais malheureusement, les mécanismes de diffusion spatiale de la croissance et du développement ne fonctionnent plus autant que par le passé (Scott et Storper 2003 ; Lamarino et al. 2017). Si les disparités nationales sont

⁵ Certains hauts responsables ne voient pas là de contradiction. Le ministre portugais de l'aménagement Pedro Marques dit vouloir « *soutenir la compétitivité pour parvenir à la convergence* ». Comprenne qui pourra.

réduites, si les régions NUTS 2 convergent lentement et seulement sur certaines périodes, force est néanmoins de constater que les disparités entre les métropoles et les villes de rang inférieur (notamment les villes moyennes et les communes rurales) s'accroissent et que les inégalités socio-économiques et les ségrégations spatiales intra-régionales explosent (notamment au niveau local).

Quel avenir pour la PRE ?

A ce jour, bien que les institutions européennes aient déjà posé des jalons et formulé des propositions, nul ne sait encore ce que va devenir la politique régionale de l'UE au cours de la prochaine période de programmation 2021-2027. Non pas que la PRE risque réellement de complètement disparaître (ce risque n'est cependant pas nul). Un cadre financier, adopté depuis par le Conseil, a été posé en 2018, une feuille de route budgétaire et des propositions de budget général ont d'ores et déjà été formulées en 2019 par la Commission et le Parlement qui laissent chacun entrevoir une reconduction partielle ou totale des moyens financiers de la PRE. Cependant, les prises de position divergentes des principaux acteurs de la PRE et la possibilité de coalitions d'États membres (pays du nord, pays du sud, groupe de Visegrad, etc.) pour refuser certaines formes de coordination et de solidarité, laissent entrevoir des désaccords de fond, des retards et des difficultés dans la mise en application de cette politique.

La situation mondiale et la situation européenne ont changé. Les crises économiques et politiques se sont multipliées, entraînant une défiance des citoyens et de certains élus vis-à-vis des élites européennes et des politiques européennes. L'usage généralisé des technologies numérique (objets connectés, évaluation généralisée des performances dans tous les domaines de l'action individuelle et institutionnelle, usage économique généralisé des données individuelles, des algorithmes et du Big data), tout ce nouveau contexte inaugure une ère nouvelle pour les territoires, leurs habitants mais aussi pour la construction européenne et la PRE. Des invariants cohabitent avec des nouveautés : la Commission européenne continue à appeler les États membres et les collectivités territoriales à la discipline budgétaire mais ajoute aux conditionnalités, le respect des valeurs

fondamentales de l'Union. Aussi les premières négociations intergouvernementales se sont-elles ouvertes dans un contexte inédit de tensions et de risques de désaccords entre la Commission et les États membres et au niveau des États membres entre eux (Casalino 2018) En effet, la Commission a en mai 2018 fait plusieurs propositions de modifications du règlement des fonds structurels parmi lesquels :

- Une baisse probable des dotations de la PAC et des fonds structurels, arguant de la perte de recettes inhérente au Brexit. Bien qu'il existe déjà une proposition visant à faire passer la limite supérieure d'éligibilité aux fonds structurels de 90 % à 100 % de la moyenne communautaire, certaines régions en difficulté craignent de pâtir de la réduction du budget alloué à la PRE.
- Une obligation de lien plus étroit avec le semestre européen⁶, à travers les nouvelles orientations spécifiques pour les investissements (OSI) qui vont dans le sens de l'assainissement des comptes publics et la mise en œuvre des réformes structurelles suivant les recommandations spécifiques par pays (RSP). La dimension étatique de cette conditionnalité fait craindre une recentralisation nationale des dispositifs. Les régions pourraient être sanctionnées en cas de manquements de la part des États. Toutes ces obligations associées aux politiques macroéconomiques nationales renforcent le penchant actuel top-down de la PRE : la stratégie européenne et les priorités nationales priment sur les schémas régionaux de développement.
- Une simplification des procédures et une flexibilité accrue de l'utilisation du FEDER et du FSE à l'intérieur des programmes pour de nouveaux usages (asile, immigration, etc.).

Conclusion sur les inflexions en cours dans la gouvernance territoriale

L'UE, dans sa réflexion concernant la mise en place de la nouvelle PRE sur la période 2021-2027, prend également en compte les

⁶ Le semestre européen, concentré sur les six premiers mois de l'année, est dans le cadre de la gouvernance de l'Union, un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires portant sur les réformes structurelles, le respect de règles qui encadrent la politique budgétaire et la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs.

changements profonds qui sont intervenus ces dernières années dans l'organisation territoriale. Ces changements n'ont pas seulement affecté les régions dans leurs caractéristiques démographiques et économiques usuelles, ils ont affecté la notion même de gouvernance régionale et territoriale : l'ensemble des acteurs (territoires, entreprises, citoyens) sont désormais interconnectés, évalués, responsabilisés sur un ensemble très large de « performances économiques, sociales et écologiques », désormais quantifiables et communiquées à tous en temps réel. Grâce aux nouvelles technologies une nouvelle ère du jeu catallactique (au sens de Hayek)⁷ peut commencer. Si la PRE a été initialement conçue pour rapprocher les situations socio-économiques des espaces régionaux (aider les régions en retard de développement, les régions en crise ou en reconversion), elle prend une orientation nouvelle. Le défi inclut désormais la gestion régionale des problèmes environnementaux, les migrations de population, la gestion et l'approvisionnement des populations en ressources vitales (eau, énergie, nourriture), la mobilité des actifs, la gestion des inégalités socio-économiques et environnementales, l'accès à la santé, l'attractivité des territoires pour les firmes, les touristes, les populations « créatives », l'adaptation des capacités de formation et d'innovation, la gouvernance urbaine et territoriale médiatisée par les NTIC. Cette diversité d'objectifs illustre bien le manque d'orientation politique. La concurrence est très largement exacerbée par cette extension presque sans limites des responsabilités des collectivités territoriales. Les régions qui adhèrent fortement à cette conception européenne individualisante du développement et disposent de porteurs de projets dynamiques, seront aidées pour opérer cette mutation. Mais dans le même temps, les solidarités intra-

⁷ Hayek n'adhère pas aux conclusions du modèle walrasien (à l'équilibre général correspondant à un optimum individuel et collectif), il conçoit le marché comme une émanation involontaire et sans objectif précis (*un ordre spontané*) de la pratique de l'échange marchand, un lieu de coordination et d'expérimentation des plans individuels, où chacun apporte ses compétences, ses efforts et ses talents, sans être en droit d'attendre une rétribution proportionnelle ou équitable. En ce sens seulement, le marché est « juste ». Il qualifie ainsi, en théorie mais de façon réaliste, l'ordre engendré par le marché concurrentiel.

territoriales traditionnelles sont fragilisées. Les cultures régionales de développement s'effacent devant un modèle concurrentialiste unique. Un processus de déculturation et acculturation des territoires aux règles européennes est aujourd'hui à l'œuvre. En renforçant les mécanismes concurrentiels, la Commission européenne pense sûrement participer à l'intérêt général et au bien commun mais, pour cela, il conviendrait d'accorder aux régions une respiration créatrice dans la solidarité et le respect de leurs modèles culturels de développement (Kahn 2014). La reconnaissance de l'hétérogénéité des préférences nationales et régionales ne peut se rabattre sur le principe : « Que le meilleur gagne ».

Références bibliographiques

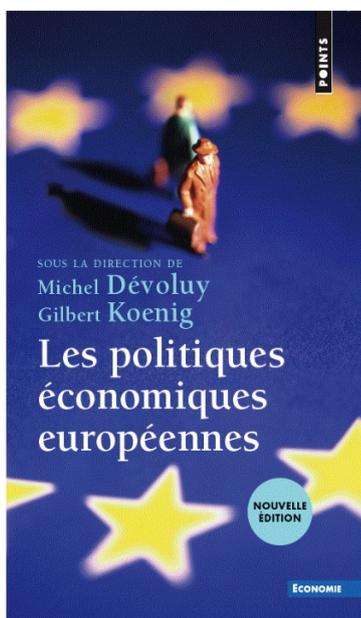
- Bourdin, Sébastien (2018). « Analyse spatiale de l'efficacité des fonds structurels européens sur la croissance régionale », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2, 243-270.
- Casalino, Paolo (2018). « Politique de cohésion après 2020 : enjeux et perspectives dans le contexte des négociations du cadre financier pluriannuel », *Policy Paper, Question d'Europe*, n° 488, Fondation Robert Schuman.
- COM (2018a). « Un budget de l'UE pour l'avenir, Développement régional et cohésion, documents KN-01-18-550-FR-N / KN-04-18-510-FR-N / KN-04-18-511-FR-N / KN-01-18-551-FR-N », https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_fr; et https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_fr.
- COM (2018b). Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion, COM (2018) 372 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.
- Kahn, René (2014). « Le statut de la culture régionale dans les théories du développement territorial », dans Kahn R., Le Squère R. & Kosianski J.M. (dir.), *Cultures régionales, développement économique*, L'Harmattan, 51-74.
- Lamarino, S., Rodriguez-Pose A. & Storper M. (2017). « Why Regional Development matters for Europe's Economic Future », *Working Papers WP07*, Publications Office of the European Union.

Les ouvrages collectifs publiés par l'OPEE

Les politiques économiques européennes

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, 2^e édition, Éditions du Seuil, 2015.

Ce livre couvre tous les champs de la politique économique européenne (budget, monnaie, emploi, agriculture, industrie, élargissement, coopération internationale, etc.). Pour chaque politique, il décrit ses fondements, ses résultats, ses problèmes et ses perspectives.



Ouvrage de référence complet et accessible à un large public, il concerne aussi bien les étudiants que les citoyens soucieux de comprendre vraiment des politiques qui, plus que jamais, se trouvent au cœur des plus vifs débats.

Cette nouvelle édition est très largement

refondue pour tenir compte des bouleversements institutionnels et politiques survenus après l'échec du projet de Constitution européenne (2005) et depuis la crise financière de 2008.

Les auteurs sont des enseignants-chercheurs de l'université de Strasbourg. Ils sont membres de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE) qui est rattaché au Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA). L'ouvrage est dirigé par Michel Dévoluy et Gilbert Koenig, tous deux professeurs émérites à l'université de Strasbourg.

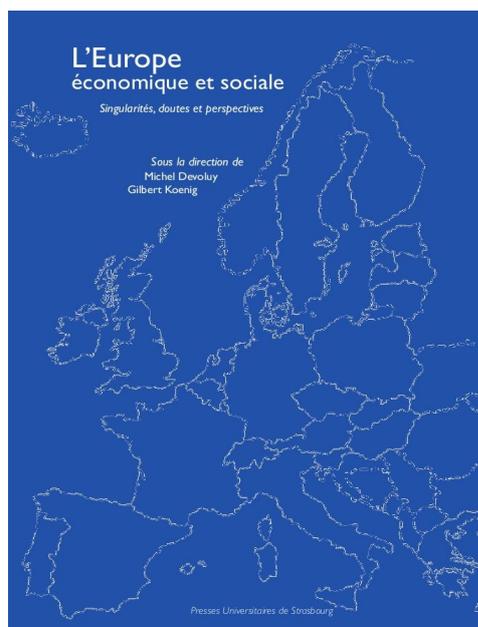
www.lecerclepoints.com

Couverture : © John Foxx/Getty Images
Éditions Points, 25 bd Romain-Rolland, Paris 14. ISBN 978.2.7578.5041.1/Imp. en France 01.15 – 10,50€

L'Europe économique et sociale : Singularités, doutes et perspectives

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2011.

L'évolution future du système européen peut se placer dans la continuité sous réserve de quelques réformes destinée à améliorer la gestion des crises économiques et de rassurer les marchés financiers. Elle peut également se réaliser à la faveur de changements plus profonds qui permettraient notamment de



rapprocher le système de la conception des pères de l'Europe. L'analyse de l'orientation actuelle du système économique et social européen permet d'évaluer le bien fondé d'une telle conception. De plus, elle lève certaines ambiguïtés, notamment celle qui porte sur la relation entre l'économique et le social. Enfin, en évaluant les performances du système et sa gestion de la crise économique de 2008-2009, elle permet de comprendre les inquiétudes que suscite son fonctionnement.

Le système économique et social européen suscite des interrogations et des doutes qui

résultent surtout des ambiguïtés qui pèsent sur la nature de ses objectifs et sur sa finalité. Ces ambiguïtés ont émaillé toute l'histoire du développement du projet européen qui est traversée par des tensions entre l'intergouvernemental et le fédéral, par des rivalités entre les approches libérales et interventionnistes et par des oppositions entre l'Europe des élites et l'Europe des peuples. Ces conflits résultent essentiellement des difficultés à trouver une voie satisfaisante pour assurer l'intégration européenne. Jean Monnet a joué un rôle particulièrement important dans cette recherche en essayant de faire passer dans les idées et les faits sa conception de l'intégration européenne par la voie économique. On peut voir une application de cette conception dans la création d'une union monétaire européenne.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg
Support : Livre broché, 24€
Nb de pages : 320 p.
ISBN-10 : 2-86820-476-7
ISBN-13 : 978-2-86820-476-9
GTIN13 (EAN13) : 9782868204769

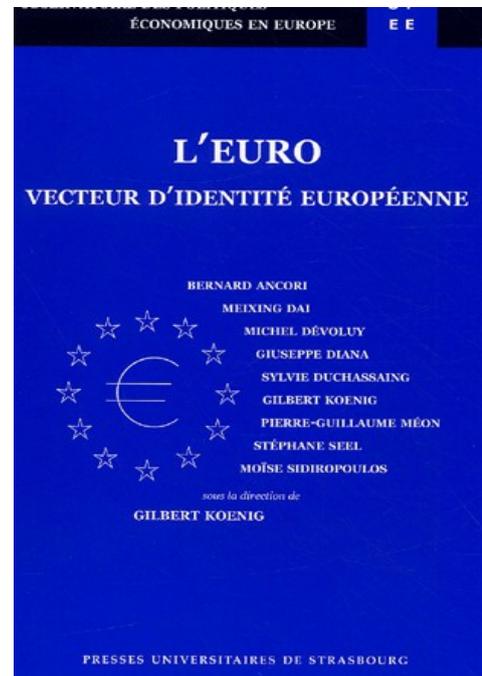
L'Euro, vecteur d'identité européenne

Sous la direction de Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002.

L'euro peut s'imposer durablement dans l'espace européen non seulement à cause de ses avantages économiques, mais aussi grâce à sa capacité de susciter un sentiment d'appartenance à cet espace.

Cet ouvrage se propose d'étudier dans une perspective historique et économique, comment l'instauration de l'euro peut contribuer au développement d'un tel sentiment. En tant que monnaie commune à plusieurs pays, l'euro établit des liens sociaux, économiques et juridiques entre les Européens, ce qui suscite un

sentiment d'attachement à une communauté. De plus, il délimite l'espace européen vis-à-vis du reste du monde, ce qui favorise l'affirmation d'une appartenance des citoyens à l'Europe par rapport à l'extérieur.



Cette affirmation se traduit notamment par une volonté de détenir une monnaie forte et susceptible de jouer un rôle important dans le système monétaire international. En tant que facteur d'intégration, l'euro façonne une organisation économique, politique et sociale à laquelle les Européens peuvent s'identifier. Ce rôle s'exerce essentiellement par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne qui gère la monnaie commune, de l'agencement des politiques macro-économiques que celle-ci engendre et des relations de travail qui s'établissent dans l'union monétaire.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg
Support : Livre broché, 22€
Nb de pages : 336 p.
ISBN-10 : 2-86820-201-2
ISBN-13 : 978-2-86820-201-7

Appel à contributions pour le Bulletin

Le Bulletin de l'OPEE qui est répertorié dans la base bibliographique RePEc fait appel à des contributions. Des propositions d'articles portant sur la construction de l'Union européenne et ses politiques économiques et sociales sont les bienvenues. Ces articles, précédés d'un bref résumé (destiné à introduire l'article dans le bulletin), ne doivent pas dépasser 4 000 mots. Les auteurs seront informés rapidement de la décision prise par le Comité de rédaction sur leurs propositions. Envoyez vos contributions à dai@unistra.fr.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61 avenue de la Forêt Noire, 67085 Strasbourg
Site Internet : <http://opee.unistra.fr>

Coresponsabilité de l'OPEE : Meixing Dai et Gilbert Koenig

Rédacteur en chef et directeur de la publication : Meixing Dai

Imprimé à l'Université de Strasbourg

Numéro ISSN : 1298-1184

Les auteurs ayant contribué à ce numéro : Benoit Dicharry, Université de Strasbourg (BETA) – Damien Broussolle, Université de Strasbourg (LaRGE) – René Kahn, Université de Strasbourg (BETA) – Francis Kern, Université de Strasbourg (BETA) – Gilbert Koenig, Université de Strasbourg (BETA) – Claire Mainguy, Université de Strasbourg (BETA) – Phu Nguyen-Van, Université de Strasbourg (BETA) – Thi Kim Cuong Pham, Université de Strasbourg (BETA) – Eric Rugraff, Université de Strasbourg (BETA) – Isabelle Terraz, Université de Strasbourg (BETA) – Yann Thommen, Université de Strasbourg (BETA).

Conception graphique : Pierre Roesch

Édition et mise en ligne : Meixing Dai

Université
de Strasbourg