

# Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 37

Hiver 2017

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

## Editorial - Maintenir l'Europe dans l'histoire

Michel Dévoluy

Quelques grandes figures intellectuelles, de Victor Hugo à Stephan Zweig, ont vu dans l'Europe politique notre seul horizon raisonnable. Lorsqu'il s'est agi de devenir concret, les pères de l'Europe communautaire ont pensé que l'intégration économique conduirait, par étapes, vers un resserrement des intérêts communs tel que, finalement, le basculement vers une forme d'union

politique serait inéluctable. L'installation du marché unique puis le passage à l'euro se sont inscrits dans cette logique. Mais celle-ci s'est enrayée pour deux raisons principales : une attirance sans cesse revivifiée pour le souverainisme et la main mise de l'ordo-libéralisme sur la construction monétaire.

Les forces d'attraction des souverainetés nationales, toujours présentes, s'amplifient en période de profondes interrogations. Nous en sommes là aujourd'hui. Une société bousculée et inquiète de l'avenir se raidit et devient plus sensible aux discours nationalistes. Tous les États de l'Union, bien sûr à des degrés divers, sont en insécurité. Que faire face à une mondialisation galopante, une économie fragile et incertaine, un environnement dégradé, une immigration

### Sommaire

<b>Maintenir l'Europe dans l'histoire</b> .....1	
Michel Dévoluy	
<b>Le bitcoin est-il une monnaie ?</b> .....5	
Meixing Dai, Moïse Sidiropoulos	
<b>La crise des migrants peut-elle conduire à l'éclatement de l'espace Schengen ?</b> .....13	
Lucile Bécaud, Geanina Ramona Caulea, Meixing Dai	
<b>Les critères d'allocation du Fonds de Cohésion sont-ils respectés ?</b> .....25	
Benoit Dicharry, Phu Nguyen-Van, Thi Kim Cuong Pham	
<b>Transparence et ciblage des prévisions d'inflation : Les leçons de la Banque Nationale Tchèque</b> .....29	
Marine Charlotte André	
<b>Les dysfonctionnements des grands projets d'infrastructure en Europe : quelles explications ?</b> ...33	
Jean-Alain Héraud	
<b>Faut-il décentraliser les négociations collectives ?</b> .....41	
Agathe Simon, Isabelle Terraz	

incontrôlée, une menace terroriste oppressante ? La réponse est, hélas, habituelle. Se replier sur la nation donne l'impression de reprendre en main le destin collectif. Autrement dit, il faut se protéger derrière ses frontières et activer la défiance vis à vis de l'extérieur. L'étranger devient la menace et le bouc émissaire. Et c'est ainsi que se distillent les peurs et les tensions qui ont si souvent mené aux affrontements et aux guerres. Le monde change et nous déconcerte souvent. Mais le retour vers un passé national, glorieux et protecteur, est une promesse illusoire, et périlleuse.

Le désenchantement face aux résultats économiques explique également le peu d'empressement des citoyens pour une Europe politique. La gestion de la dernière crise n'a pas été convaincante, les inégalités s'accroissent, l'hétérogénéité entre les États demeure. La raison profonde de ces déceptions provient d'une forte adhésion de la zone euro à l'ordo-libéralisme. Cette doctrine repose sur trois grands principes : la défense de la concurrence libre et non faussée ; une politique monétaire menée par une banque centrale indépendante se concentrant sur l'objectif de stabilité des prix ; des finances publiques strictement encadrées et soumises à des sanctions en cas de dérapages.

L'ordo-libéralisme se défie des politiques interventionnistes et des choix stratégiques des gouvernements trop à l'écoute d'intérêts sectoriels. Le résultat est une forme de fédéralisme tutélaire où les règles se substituent aux choix démocratiques. Il suffit ici de penser au comportement de la Troïka face à la Grèce. Avec l'ordo-libéralisme, les États de la zone euro acceptent de se lier les mains en réduisant leurs capacités à réagir efficacement, mais sans pour autant transférer un vrai pouvoir politique à l'Union. L'Europe incarne ainsi la figure du père fouettard qui se soucie peu du bien-être de ses habitants. Seul semble compter le respect des règles. Mais ce n'est pas tout. Ce régime conduit également à valider une concurrence fiscale et sociale délétère entre les États membres. En résumé, la tendance au désamour pour l'Europe ne doit pas surprendre. Alors que les citoyens attendaient de l'euro un progrès économique et social, ils ressentent bien plutôt déclassement et inquiétude.

L'insécurité économique et sociale ne touche pas tout le monde. Les Européens les plus convaincus se retrouvent parmi les segments privilégiés ou protégés de la population, mais à l'exception notoire de deux catégories d'acteurs. D'abord les élus nationaux, peu disposés à enclencher des transferts de souveraineté qui limiteraient leurs pouvoirs. Ensuite les grands décideurs économiques, ceux-ci s'accommodant parfaitement d'un *dumping* salarial, fiscal et social qui est une des sources des bons résultats financiers de leurs firmes, mais aussi de leurs rémunérations trop souvent extravagantes. L'intérêt des uns comme des autres est donc le *statut quo*. Au fond, cette Europe intergouvernementale et ordolibérale leur convient très bien.

Changer l'Europe afin d'améliorer les conditions de vie de ses citoyens et le fonctionnement de sa démocratie nécessite une vraie relance. Pour progresser, il faut un projet stimulant et une méthode mobilisatrice. Les frilosités intellectuelles et politiques ne sont pas bonnes conseillères. Soyons au contraire réalistes en portant nos regards avec détermination et loin devant. Aujourd'hui, la proportion des Européens dans le monde est de un sur quatorze, ce qui est peu. Mais celle-ci atteindra un sur vingt en 2100. Si les nations de l'Union demeurent fragmentées et individualistes, elles se condamneront à l'impuissance démocratique et au suivisme économique. Nous aurons alors, au mieux, une gestion par des règles et, au pire, un libéralisme économique de nature autoritaire.

Le projet européen revigoré devrait se construire sur trois axes : doter la zone euro d'une puissance publique responsable ; répondre aux grands enjeux environnementaux, stratégiques et géopolitiques ; construire un espace collectif porté par une culture humaniste exemplaire.

La méthode à suivre devrait commencer par un long et approfondi débat citoyen sur ce que nous attendons de l'Europe. A ce stade, la mobilisation, au minimum sur une année, des partis, syndicats, réseaux sociaux, médias et collectivités territoriales s'avère indispensable. Toutes les formes de discussions et d'échanges transnationaux devraient également être encouragées. Suivrait alors une Convention, s'étendant sur plusieurs mois, pilotée par le Parlement européen. Son texte conclusif serait une Constitution articulant une Europe à

deux cercles, le premier dessinant une véritable intégration politique (une fédération) des États de la zone euro. Pour conclure ce processus démocratique, un référendum, tenu le même jour, permettrait à chaque État membre de choisir son avenir. Naturellement, la fédération (le premier cercle) ne serait pas fermée à de futurs candidats.

La dynamique citoyenne qui vient d'être esquissée est certes indispensable, mais elle doit être encouragée et soutenue. Rien ne se fera sans les engagements fermes de quelques grandes figures politiques, artistiques et culturelles. De même, ce mouvement réclame un soutien marqué du couple franco-allemand et un assentiment affiché des quatre autres États fondateurs de l'Union. Cette splendide et inédite construction commune débuta il y a presque trois quart de siècle. Elle a installé la paix, consolidé les mouvements démocratiques et, malgré des insuffisances, soutenu le développement économique. Maintenir l'Europe dans l'histoire revient désormais à franchir résolument le dernier pas : une fédération des États membres de la zone euro.

## Le bitcoin est-il une monnaie ?

Meixing Dai\*, Moïse Sidiropoulos\*

**Le bitcoin attire de plus en plus l'attention des spéculateurs, des consommateurs et des sites marchands, et augmente rapidement en capitalisation. Les autorités de régulation sont plus que jamais préoccupées par la façon dont il doit être traité du point de vue économique. Est-il une monnaie, une chaîne de Ponzi ou un actif financier très spéculatif ? Selon les réponses données à cette question, les réactions des autorités seront très différentes.**

天欲其亡，必令其狂

μωραίνει Κύριος ον βούλεται απολέσαι

Le bitcoin est présenté comme une « monnaie » virtuelle cryptographique dont les échanges sont assurés par un système de paiement pair-à-pair inventé par l'informaticien mystérieux Satoshi Nakamoto (2008) et lancé en 2009.<sup>1</sup> La coïncidence de son lancement avec la grande crise financière globale et le fait que ce système décentralisé est fondé sur un logiciel open-source et indépendant de toute autorité ont permis à ses promoteurs de bien vendre le concept. Il a été présenté comme une alternative aux monnaies créées par les banques centrales et les banques de dépôts, critiquées pour avoir favorisé l'émergence de bulles spéculatives et donc été responsables de la crise financière globale de 2008.

La technologie utilisée est basée sur un ensemble de nœuds de réseau et un registre public *a priori* infalsifiable appelé « *blockchain* ». Celui-ci enregistre toutes les transactions vérifiées par les nœuds du réseau. L'absence d'une autorité centrale et d'un administrateur unique a trouvé son remède grâce au consensus de ces nœuds de réseau. Ce système est censé être robuste face aux attaques des pirates informatiques et aux

<sup>1</sup> Pour une présentation détaillée du fonctionnement du système bitcoin et son évolution, voir Wallace (2011), Yermack (2014), et Bökme et al. (2015). Tichit et al. (2017) ont examiné un ensemble de monnaies virtuelles et les ont comparées avec les monnaies locales. McCallum (2015) a discuté des implications réglementaires du bitcoin.

défaillances d'une partie des nœuds car il est capable de se restaurer grâce aux nœuds non-affectés.

La nouveauté du concept et les aspects innovants de sa technologie ont rendu le bitcoin très visible dans les médias financiers dès 2013-2014, devançant largement ses concurrents qui l'imitent. Il est la plus importante « monnaie » cryptographique par sa capitalisation qui s'élève à 333 milliards de dollars le 17 décembre 2017, un sommet historique qui est vingt fois plus élevé qu'au début 2017.<sup>2</sup> En limitant la quantité de bitcoins à 21 millions d'unités, ses promoteurs ont créé artificiellement sa rareté. En rendant son « minage », via la résolution de problèmes mathématiques de difficulté croissante, de plus en plus énergivore, ils ont créé l'illusion que la valeur du bitcoin est déterminée par son coût de production marginal.

Le désir d'attirer l'attention et/ou la volonté de rester à la mode ont poussé des individus, des sites marchands et d'autres acteurs à accepter son usage pour les transactions commerciales. Cela a sans doute contribué à créer une demande soutenue pour cette « monnaie ». Des hommes politiques et des membres des autorités de régulation de divers pays ont soutenu l'idée que les « monnaies » basées sur les algorithmes peuvent, sans être adossées à un État, jouer un rôle dans le système de paiement. Ces facteurs ont favorisé

<sup>2</sup> Voir <https://www.ccn.com/bitcoin-price/>.

\* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France.

---

l'émergence et le développement d'une spéculation importante sur le bitcoin malgré ses débuts sulfureux en raison de sa forte implication dans les échanges des biens et services illicites. Les acheteurs et les vendeurs de ces biens et services sont intéressés par l'anonymat et le secret qu'offre un tel instrument de paiement. D'ailleurs, certains de ses détenteurs l'ont utilisé pour échapper aux contrôles de capitaux.

Un bitcoin qui ne valait presque rien à ses débuts vaut 19 891 dollars dans la journée du 17 décembre 2017. L'étudiant norvégien, Kristoffer Koch, connu pour avoir acheté 5000 bitcoins pour 150 couronnes norvégiennes (environ 18 euros) aurait une fortune de 99 455 000 dollars, soit 84 668 494 euros, s'il ne les avait pas vendus entre-temps. Ce type d'anecdote contribue à alimenter une fièvre spéculative sur cette « monnaie » dont l'ascension semble irrésistible car les spéculateurs sont animés par le plus fou des rêves : si cette « monnaie » remplace une partie des grandes monnaies mondiales dans les transactions commerciales et financières, que vaut-elle ? Pour eux, le fait que l'usage insignifiant des bitcoins dans les transactions commerciales ne semble pas être un frein à l'ascension de son prix mais présage un grand potentiel de progression de son usage dans le système économique et financier mondial et donc de son cours.

Cette « monnaie » cryptographique a attiré une attention croissante des économistes. Plusieurs questions importantes se posent. Le bitcoin peut-il être vraiment considéré comme une monnaie à part entière ? Le fonctionnement du système bitcoin ne ressemble-t-il pas à celui d'un schéma de Ponzi, voué à échouer en emportant des milliards d'euros dans le vent ? Ou encore, peut-il devenir une monnaie internationale et ainsi rivaliser avec les grandes monnaies émises et garanties par des États ?

## **Les cinq fonctions de la monnaie**

Les économistes s'accordent généralement sur les trois fonctions essentielles de la monnaie, déjà spécifiées par Aristote dans l'antiquité, à

savoir : moyen d'échange, unité de compte et réserve de valeur.<sup>3</sup>

Une monnaie peut prendre différentes formes. Une fiction avancée en économie monétaire suggère que les premières monnaies sont des biens (or, argent, coquillages, bœufs, etc.) qui ont pris le rôle de la monnaie dans les processus d'échange grâce à leur propriété spécifique en tant que bien (ayant une grande valeur par unité de poids, étant durable et facile à conserver et à transporter). On passe ainsi d'une économie de troc à une économie monétaire. Cette fiction ne permet pas d'expliquer tous les faits observés, notamment l'utilisation de certains biens lourds et de faible valeur comme moyen d'échange et de réserve de valeur.

La monnaie au sens moderne émerge avec l'exploitation de ses trois fonctions par les pouvoirs politiques, ce qui amène la monnaie à se doter progressivement de deux autres fonctions, à savoir la fonction de procurer des revenus de seigneurage et la fonction de stabilisation macroéconomique et financière.

En imposant l'usage des pièces de monnaie standardisées, l'État s'octroie des pouvoirs très importants. Outre les facilités pour les collectes d'impôts et de taxes et les paiements de dépenses, les États à travers le monde ont compris qu'il est possible de frapper des pièces de monnaie contenant moins de métaux précieux que ces pièces sont censées contenir, tirant ainsi un revenu de seigneurage. Théoriquement, ce privilège peut être exploité à son maximum si la monnaie en métal est remplacée par la monnaie papier ou fiduciaire. Les billets bancaires apparaissent pour la première fois en Chine au 11<sup>e</sup> siècle. L'émission officielle des billets fut mise en place par plusieurs dynasties chinoises et termina en général par une hyperinflation et leur remplacement par une monnaie en métal. En Europe, les billets bancaires apparurent dès le 16<sup>e</sup> siècle. Leur utilisation a été bridée par l'idée selon laquelle il faut garantir leur valeur en métal précieux tel que l'or. La déconnexion entre les monnaies et l'or ne fut achevée qu'après l'effondrement du système Bretton Woods, un système d'étalon-change-or axé autour du dollar américain instauré après la 2<sup>e</sup> guerre mondiale par les pays industrialisés.

---

<sup>3</sup> Pour une explication très pédagogique de la notion de monnaie, voir Irena Asmundson et Ceyda Oner (2012), « Qu'est-ce que la monnaie? » L'ABC de l'économie, Finances & Développement (Septembre), 52-53.

Dans cette évolution, on constate l'émergence de multiples émetteurs de monnaie. La monnaie n'est pas émise seulement par la banque centrale via son crédit à l'économie (prêts aux banques et aux entreprises privées non financières), à l'État (achat des obligations publiques) et à l'extérieur (achat des devises et d'or). Elle peut aussi être créée par les banques de dépôts. Le système bancaire dans son ensemble est capable de créer de la monnaie en faisant des crédits. Ces crédits se transforment en dépôts : soit ils restent dans les comptes bancaires des emprunteurs, soit ils sont dépensés et deviennent les dépôts des autres agents économiques. Toutefois, la création monétaire par le système bancaire n'est pas infinie. Dans ce processus de création monétaire, une partie des crédits est retirée sous forme de billets et de pièces de monnaie. Comme la création monétaire est fondée sur un mécanisme fragile, qui consiste à financer des crédits à une échéance plus ou moins longue avec des dépôts pouvant être retirés à tout moment, il est nécessaire pour la banque centrale de réguler cette activité en imposant des réserves obligatoires sur les dépôts. Ces réserves sont déposées auprès de la banque centrale. Par ailleurs, les banques commerciales par prudence constituent elles-mêmes des réserves excédentaires pour faire face à des épisodes de manque de liquidités. En réalité, sans une régulation bancaire, les banques pourraient prendre trop de risques et constituer des réserves insuffisantes pour faire face à une crise financière systémique, qui entraînerait une chute brutale de la quantité de monnaie créée par le système bancaire. Pour éviter ces épisodes de crise grave de liquidités, les autorités de régulation ne cessent de renforcer les régulations bancaires et financières. Ainsi les régulations introduites suite à Bâle III ont renforcé un ensemble d'instruments de régulation micro-prudentielle et a introduit des régulations macro-prudentielles (Barry et Dai, 2013).

L'avènement de la monnaie scripturale entraîne une séparation entre la monnaie (dépôts gérés par les banques) et les instruments de paiement (chèques, virements, cartes bancaires, cartes prépayées, portemonnaie électronique, Paypal...) qui la font circuler, contrairement aux pièces et billets qui sont à la fois monnaie et instruments de paiement. Les instruments de paiement scripturaux se sont diversifiés au

cours du temps et ont eux-mêmes suivi un processus de dématérialisation. Les instruments papiers ont peu à peu cédé leur place aux instruments électroniques. On attribue le nom « monnaie électronique » à certains de ces instruments tels que carte bancaire, carte prépayée, portemonnaie électronique, ou encore le compte Paypal et le bitcoin stockés à distance sur un serveur.<sup>4</sup> Curieusement, cette appellation n'est pas attribuée aux dépôts bancaires bien que ces derniers sont actuellement dématérialisés et donc sous forme de données électroniques.

Par ailleurs, les innovations financières introduites depuis les années 1980 ont brouillé de plus en plus les frontières entre la monnaie et les actifs financiers, d'autant plus que le développement des marchés financiers a permis d'échanger rapidement des actifs financiers contre les moyens de paiement à faible coût de transaction et sans un risque de perte excessive de valeur. Ainsi, la monnaie devient un concept très complexe dans une économie moderne, comme le montrent les différents agrégats monétaires définis par les banques centrales.

La BCE, outre la base monétaire qui est la monnaie émise par la banque centrale, distingue trois agrégats monétaires : M1 (pièces et billets en circulation + les dépôts à vue), M2 (M1 + les dépôts à termes  $\leq 2$  ans + les dépôts remboursables avec un préavis  $\leq 3$  mois), et M3 (M2 + les prises en pension + les instruments négociables sur le marché monétaire émis par les institutions financières monétaires + les titres de créances  $\leq 2$  ans). Certaines banques centrales introduisent même un agrégat monétaire M4 qui est égal à M3 plus les bons du Trésor, les billets de trésorerie et les bons à moyen terme émis par les sociétés non financières.

En modifiant la disponibilité de liquidités sous différentes formes, la banque centrale est censée pouvoir influencer la conjoncture à court terme, notamment en période de crise financière et économique. L'un des objectifs importants assignés à une banque centrale moderne est la stabilité des prix. Selon le pays, l'objectif de stabiliser la croissance peut être plus ou moins important. En déconnectant la valeur de la monnaie des métaux précieux,

<sup>4</sup> Certains d'entre, du fait de leur mode de stockage et d'accès via le réseau Internet, sont aussi appelés « monnaie de réseau », « monnaie cryptographique », « cyberargent » ou « cybermonnaie ».

---

la banque centrale peut assurer une bonne stabilisation de l'inflation et de la croissance en temps normal. La politique monétaire peut influencer le niveau du revenu national à court terme en raison de l'existence de rigidité des prix et des salaires, mais son effet sur la croissance est censé être transitoire. La tâche peut être compliquée par une grande crise financière comme celle qui suit l'éclatement des bulles des actifs immobiliers et des valeurs mobilières au Japon au début des années 1990 et celle des *subprimes* aux États-Unis en 2008, ou encore la crise bancaire et de dette souveraine dans la zone euro entre 2010 et 2012. Au lieu de mener une politique monétaire conventionnelle, il faut alors intervenir via des mesures non-conventionnelles consistant à acheter des actifs publics (et même privés) de différentes maturités et à abaisser des taux d'intérêt directeurs parfois même en-dessous de zéro. Dans cette perspective, la monnaie a des fonctions dont l'importance dépasse celle de ses trois fonctions communément admises car elle constitue un moyen capital pour les autorités publiques d'intervenir dans le fonctionnement de l'économie.

En tant que monnaie des monnaies, le dollar américain s'octroie des pouvoirs exorbitants. La réponse de John Connally, secrétaire au Trésor US dans l'administration du président Richard Nixon sur la période 1971-72, à la plainte à l'égard du privilège exorbitant et des fortes fluctuations du dollar par des responsables politiques français et européens est elle-même une illustration : « le dollar est notre monnaie mais votre problème ». La domination du dollar dans le système financier international ne s'est pas affaiblie après l'effondrement du système Bretton Woods car le monde a besoin d'une monnaie de réserve et d'une monnaie qui fait l'intermédiaire d'échange entre les monnaies afin de réduire les coûts de transaction. L'euro et le yuan qui montent en puissance dans leur rôle de monnaie internationale ne semblent pas pour l'instant menacer la domination du dollar américain dans le système monétaire international.

### **Dans quel sens le bitcoin est-il une monnaie?**

Plusieurs études ont examiné si le bitcoin remplissait les trois fonctions classiques de la monnaie, à savoir moyen d'échange, unité de

compte et réserve de valeur, et ont parfois discuté les deux autres fonctions de la monnaie sans l'explicitier, à savoir moyen de procurer du revenu de seigneurage et moyen de stabilisation macroéconomique et financière (Velde 2013, Yermack 2015, Dupré et al. 2015, Ciaian et al. 2016a). Le bitcoin répond quelque peu au premier de ces critères, car un nombre croissant de marchands, en particulier des marchands en ligne, semblent disposés à l'accepter comme moyen de paiement. Cependant, l'utilisation commerciale du bitcoin reste insignifiante au niveau mondial car peu de gens l'utilisent comme moyen d'échange.

### ***Moyen d'échange***

Pour l'instant, l'utilisation du bitcoin dans le commerce quotidien est plutôt anecdotique. Il est accepté surtout par des sociétés qui vendent des logiciels et du matériel informatique au service du fonctionnement du système bitcoin ainsi que par les plateformes fournissant des services aux spéculateurs sur le marché du bitcoin. Étant donnée sa faible utilité en tant que moyen de paiement dans les transactions commerciales, le bitcoin n'a pas de valeur intrinsèque significative.

Un aperçu de l'adoption du bitcoin peut être obtenu à partir des données tirées du grand livre de compte enregistrant les transactions en bitcoin. Le nombre de transactions par jour avoisine 380 000 fin novembre 2017.<sup>5</sup> La majeure partie de ces transactions impliquent des transferts entre des spéculateurs. Les achats de biens et services représentent seulement 10 à 20 % de ces transactions. Cela semble très peu, vu le grand nombre de commerces en ligne et hors ligne annonçant l'acceptation du paiement en bitcoin.

Le bitcoin n'est pas efficace pour assurer la fonction de moyen de paiement. Un obstacle sérieux résulte de la difficulté de se fournir en nouveaux bitcoins. Un consommateur peut se procurer des bitcoins en tant que « mineur » de bitcoin. Cette activité n'est plus rentable actuellement pour un mineur individuel disposant de moyens techniques limités car le résultat ne couvre pas les coûts en matériel et en énergie. L'activité de minage est actuellement dominée par des acteurs disposant des superordinateurs très onéreux. Il est donc obligé de se procurer des bitcoins auprès des plateformes de marché ou des

---

<sup>5</sup> Voir le site <https://blockchain.info/>.



revendeurs en ligne avec la charge pour lui de trouver un moyen de les stocker en toute sécurité. Le paiement de ces achats est peu pratique puisque ceci doit généralement se faire par un virement bancaire ou en liant un compte bancaire existant à la transaction. Les marchés de bitcoin sont peu liquides, ce qui implique des écarts importants entre prix d'achat et de vente. Par ailleurs, les coûts de transactions et les risques liés à l'exécution des ordres et à la conservation des bitcoins sont non négligeables. Même si les premières cartes de débit existent déjà, il est dangereux pour un consommateur d'utiliser une telle carte pour payer ses dépenses en bitcoin car cela représente un risque énorme tant que cette « monnaie » cryptographique se trouve dans une dynamique spéculative frénétique et ne trouve pas une stabilité de sa valeur nominale exprimée en monnaies officielles.

### ***Unité de compte***

Pour qu'une monnaie puisse servir comme unité de compte, il faut que les agents privés l'acceptent comme un numéraire de référence pour exprimer et comparer des prix des biens et services, des actifs et des facteurs de production, et l'utilisent dans leurs calculs économiques et dans leurs comptabilités.

La forte volatilité du prix du bitcoin l'empêche de devenir une unité de compte. Un changement trop fort et trop fréquent du prix du bitcoin ne permet pas aux vendeurs d'afficher un prix fixe durant une certaine durée sans subir de risque. Le changement fréquent du prix entraînerait un coût non négligeable et créerait de la confusion pour les acheteurs qui auraient du mal à comparer les prix en bitcoin chez différents vendeurs. Les bitcoins reçus posent aussi un problème de risque de change qui semble trop important pour les vendeurs ayant un gros volume de transactions en bitcoin à cause de la forte variation quotidienne de son prix.

Outre ce problème, il y a aussi celui dû à la grande divergence des prix du bitcoin à un moment donné sur les différentes plateformes de marché. Cette disparité constitue une violation flagrante de la loi d'unicité des prix. Le calcul des prix moyens par certains sites web ne résout pas le problème d'information concernant le prix effectif de l'achat ou de la vente d'un bitcoin au moment où les acheteurs et les vendeurs veulent réaliser une transaction

en bitcoin. Ils sont frustrés par le fait de ne pas pouvoir vendre librement là où le prix de bitcoin est le plus élevé et acheter là où il est le moins cher. La difficulté de faire des arbitrages sur les différents marchés pour des raisons techniques implique que cette situation puisse persister pour longtemps. Cela n'arrive pas pour les monnaies officielles qui sont quotidiennement échangées sur les marchés de change interconnectés.

Ces obstacles pourraient être éliminés par les développements ultérieurs apportés par les acteurs impliqués au fur et à mesure que le bitcoin devenait une monnaie importante pour les transactions commerciales et financières. Le fait de limiter la quantité de bitcoins à 21 millions d'unités peut générer une tendance déflationniste très forte si son adoption est généralisée. Une déflation associée au bitcoin serait beaucoup plus néfaste que celles observées dans l'histoire économique, étant donné le rythme de hausse de la valeur du bitcoin prévisible suite à la généralisation de son usage. Or, la déflation est généralement associée à des périodes très difficiles pour l'activité économique comme le montrent la Grande dépression aux États-Unis dans les années 1930 et les deux décennies perdues par l'économie japonaise depuis le début des années 1990. En effet, la déflation génère des difficultés macroéconomiques très sérieuses qui sont dues d'une part à l'ajustement lent des taux d'intérêt, des prix et des salaires nominaux pour s'adapter au taux d'inflation négatif, et d'autre part à l'anticipation selon laquelle il vaut mieux reporter les achats dans le futur pour profiter des gains de pouvoir d'achat liés à la baisse anticipée des prix des biens et services. Cette déflation peut donc remettre en cause la généralisation du bitcoin en tant que monnaie exerçant toutes ses fonctions essentielles. En outre, il y a un risque considérable qu'un tel projet échoue et entraîne des pertes colossales pour les agents privés qui ont acheté les bitcoins à un prix trop élevé. Il est évident que les autorités régulatrices ne peuvent que dissuader l'acquisition de bitcoins par les agents privés et leur usage dans l'économie.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> La banque de France a mis en garde contre l'utilisation du bitcoin dans un article intitulé « Les dangers liés au développement des monnaies virtuelles : l'exemple du bitcoin », Focus n° 10 – 5 décembre 2013.

---

Le développement de l'usage du bitcoin dans le commerce se heurte à une autre grande difficulté, souvent négligée ou sous-estimée par les promoteurs du bitcoin, qui résulte du fait que la valeur unitaire du bitcoin est très élevée par rapport à la plupart des produits et services ordinaires. Cela oblige les commerçants à fixer des prix de la plupart des biens et services en quatre décimales ou plus car la limite de la division des bitcoins est de huit décimales. Or, les agents privés peuvent ne pas comprendre ces prix d'autant plus qu'ils sont habitués à avoir des prix en zéro ou deux décimales dans les monnaies officielles sauf sur les marchés de change. Cela implique aussi une évolution des logiciels de gestion et de comptabilité puisqu'ils sont généralement programmés pour n'accepter que deux décimales. Dans beaucoup de pays, les consommateurs négligent les décimales dans le prix des biens et services puisque celles-ci représentent une valeur peu importante dans leur monnaie officielle.

### ***Réserve de valeur***

La fonction de la monnaie en tant que réserve de valeur traduit sa capacité de permettre à son détenteur de reporter la consommation à une date future incertaine sans perdre trop de valeur. Dans cette fonction, la monnaie est jugée sur deux critères :

- La monnaie doit être facile à conserver en sécurité, notamment contre les vols ou la perte. Dans le système monétaire officiel, les détenteurs de monnaie peuvent réduire considérablement les vols ou la perte en la conservant à la banque.
- La valeur de la monnaie doit être stable dans le temps. Les banques centrales s'efforcent à l'heure actuelle de stabiliser le taux d'inflation à un niveau faible, ce qui permet de donner confiance aux agents économiques en la capacité de la monnaie officielle à conserver de la valeur pour le futur.

Pour l'instant, le bitcoin a du mal à satisfaire ces deux critères. Concernant la conservation, les bitcoins doivent être détenus dans des comptes informatiques ou des disques durs connus sous le nom de « portefeuilles numériques ». La sécurité de ces portefeuilles est une difficulté majeure pour le fonctionnement du système bitcoin. En tant que réserve de valeur, le bitcoin fait face à de grands défis en raison d'attaques informatiques, de vols et d'autres problèmes

liés à la sécurité.<sup>7</sup> Il est possible de souscrire des contrats d'assurance contre les vols, mais cela implique des coûts de détention assez significatifs.

Outre ce problème de sécurité, ses détenteurs sont confrontés à un problème de gestion du risque résultant de la volatilité élevée de la valeur du bitcoin. Les études statistiques montrent que la volatilité du bitcoin est comparable à celle des actions les plus spéculatives, dépassant 100 % contre une volatilité autour de 10 % pour les devises officielles et de 20 % pour le prix de l'or. La détention de bitcoins, même pendant une courte période, est très risquée, ce qui est incompatible avec une monnaie servant comme réserve de valeur et remet en cause la capacité d'une monnaie à fonctionner comme unité de compte. Bien que la possibilité d'une hausse fulgurante du prix du bitcoin attire les spéculateurs, les périodes de forte baisse suivant l'éclatement d'une grosse bulle sur son prix seront cauchemardesques pour ses détenteurs dont l'objectif principal est de transférer des pouvoirs d'achat des biens et services vers le futur.

Les études empiriques montrent que la dynamique du prix du bitcoin suit une logique spéculative et est indépendante des événements macroéconomiques contrairement à celle des cours de diverses monnaies officielles et de l'or. Le taux de change quotidien du bitcoin par rapport au dollar américain n'affiche pratiquement aucune corrélation avec les taux de change du dollar exprimés en termes d'autres devises importantes comme l'euro, le yen, le franc suisse ou la livre sterling, ainsi que le prix du dollar exprimés en or. Par conséquent, il est presque impossible pour les entreprises et les consommateurs de se couvrir contre tout risque susceptible d'affecter la valeur du bitcoin. En plus, il est plus ou moins inutile en tant qu'outil de gestion de risques de change des monnaies officielles.

### ***Droit de seigneurage***

Le droit de seigneurage représente une source de revenu importante pour le budget de l'État.

---

<sup>7</sup> De nombreux incidents sont signalés. On peut citer l'exemple du détournement de 744 408 bitcoins en février 2014 suite à un piratage informatique qui a conduit à l'effondrement brutal de Mt. Gox, une plateforme d'échange de bitcoins basée à Tokyo, ou encore celui de James Howells, un Gallois qui a déclaré avoir jeté un disque dur contenant 7 500 bitcoins en 2013.

Par exemple, en 2016, la Fed a versé 92 milliards de ses profits nets au gouvernement fédéral des États-Unis.<sup>8</sup> En Europe, les profits nets de la BCE varient entre 10 et 30 milliards d'euros sur la période 2002-2015 (Gros 2016).

Les crypto-monnaies telles que le bitcoin privatisent les revenus de seigneurage. Pour l'instant, la création de bitcoins a enrichi énormément ses créateurs et des spéculateurs qui ont acquis les bitcoins à un prix dérisoire.

Dans le système financier actuel, les banques commerciales privées réalisent aussi des revenus de seigneurage grâce à leur activité de création monétaire via les activités de crédits et de dépôts, qui sont à hauteur de 1 % à 3 % du PIB au Royaume-Uni et de 0.2 % à 1 % du PIB au Danemark selon les estimations de Bjerg et al. (2017). Toutefois, il y a un certain équilibre dans le partage des revenus de seigneurage entre les banques privées et la banque centrale. L'apparition de crypto-monnaies brise cet équilibre. Dans le cas extrême, où les monnaies souveraines sont entièrement remplacées par les crypto-monnaies qui ont pris une grande importance dans les échanges commerciaux et financiers, les États perdent leur droit de seigneurage et donc une part importante de leurs recettes. Si cela s'avère vrai, on peut anticiper que les États vont prendre, d'une manière ou d'une autre, le contrôle de la création des crypto-monnaies pour récupérer ces revenus de seigneurage.

Toutefois, pour éviter les conséquences néfastes et les désordres financiers engendrés par une nationalisation des crypto-monnaies dans l'avenir, certains pays préfèrent interdire leur utilisation dès maintenant. La Banque centrale de Chine a même commencé à créer sa propre crypto-monnaie basé sur le « *blockchain* ». Par contre, d'autres pays tels que les États-Unis, l'Allemagne, le Japon et la France, sans encourager l'utilisation des crypto-monnaies par le grand public, ont actuellement adopté une approche plutôt bienveillante en acceptant leur utilisation dans le commerce et leur échange sur les marchés financiers via des cotations des fonds investis en bitcoin.

---

<sup>8</sup> Voir l'annonce de la Fed, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/other20170110a.htm>.

### **Stabilisation macroéconomique et financière**

Le bitcoin remplit mal les fonctions de moyen d'échange, d'unité de compte et de réserve de valeur associées à une monnaie. Le bitcoin, par son principe de création et de fonctionnement, ne remplit pas la fonction régulatrice d'une monnaie officielle dans l'économie moderne.

En effet, une des raisons du remplacement de l'or par la monnaie fiduciaire est que sa production limitée ne suit pas le rythme de croissance de l'économie mondiale et génère de la déflation, à laquelle les économies ont du mal à s'adapter. Bien que la déflation ait pu se développer dans une économie se servant uniquement d'une monnaie fiduciaire, comme c'est le cas au Japon, il est possible d'y remédier en pratiquant une politique monétaire suffisamment accommodante. La pratique des taux d'intérêt nominaux négatifs par des banques centrales européennes et japonaises ces dernières années s'inscrivent dans cette logique.

Un obstacle majeur pour que le bitcoin remplisse le rôle d'une monnaie régulatrice de la production et de l'inflation provient de ce que sa quantité est limitée, conformément au principe fixé par ses promoteurs pour attirer des spéculateurs. Ce principe remet en cause son existence en tant que monnaie ayant un rôle régulateur de l'économie. L'ascension fulgurante de son cours depuis sa création implique un taux de déflation très important pour les prix des biens et services exprimés en termes de bitcoins. Relâcher la contrainte de limitation de la production de bitcoins enlèverait tout intérêt spéculatif du bitcoin et peut conduire à l'effondrement des désirs de détention exprimés par les spéculateurs et d'autres agents économiques.

Le bitcoin en tant qu'actif spéculatif souffre de l'inefficience des marchés sur lesquels il est échangé. Jusqu'à une date récente, il ne pouvait pas être vendu à découvert, et les dérivés financiers tels que les contrats à terme et les swaps qui sont routiniers pour d'autres devises ou actifs financiers n'existent pas pour le bitcoin. L'absence de ces outils d'arbitrage permettant de corriger le mauvais fonctionnement du marché du bitcoin semble être l'explication de la facilité avec laquelle sont formées les bulles spéculatives spectaculaires sur le prix du bitcoin pendant plusieurs épisodes, ce qui amène certains à

---

parler d'une chaîne de Ponzi.<sup>9</sup> Le lancement des contrats à terme sur le bitcoin par le groupe CME de Chicago aux Etats-Unis le 18 décembre 2017 et le lancement prochain des fonds indiciels adossés au bitcoin par la bourse de New York et d'autres bourses pourraient un peu changer la donne, bien que l'arbitrage entre ces contrats/fonds et les bitcoins cotés sur les plateformes décentralisées reste difficile.

## En guise de conclusion

Malgré sa popularité croissante depuis quelques années, le bitcoin a pour l'instant surtout des caractéristiques d'un actif très spéculatif avec la formation régulière de bulles spéculatives très exubérantes. Cette spéculation repose sur l'anticipation selon laquelle le bitcoin sera utilisé largement dans les transactions commerciales et financières, mais l'existence d'une telle spéculation remet en cause une généralisation de l'usage du bitcoin en tant que monnaie avec ses fonctions essentielles. Néanmoins, le bitcoin exerce certaines fonctions de la monnaie, notamment la fonction de moyen d'échange, mais de façon très insatisfaisante en raison des difficultés de se procurer des bitcoins, des coûts et des délais de transaction importants, et des problèmes de sécurité liés à la conservation des bitcoins acquis. La forte volatilité de son prix ne lui confie pas les fonctions d'unité de compte et de réserve de valeur. En outre, la forte déflation induite par son usage généralisé pour une offre de bitcoins plafonnée implique un risque de crise économique et financière très sérieux, ce qui met aussi en cause la possibilité de généraliser son usage. Par ailleurs, son usage implique une privatisation des revenus de seigneurage et leur capture par des acteurs privilégiés, privant les États des revenus substantiels pour assurer des dépenses publiques et sociales. Cela pourrait conduire les États à reprendre le contrôle des échanges de bitcoin surtout si celui-ci est largement adopté dans les transactions commerciales et financières.

---

<sup>9</sup> Voir Pascal Ordonneau (2017), « Le Bitcoin entre monnaie et chaîne de Ponzi », Le 03/06 les Echos. Par ailleurs, Cheah et Fry (2015) ont testé l'hypothèse de bulles spéculatives sur le marché du bitcoin et confirment que la valeur fondamentale du bitcoin est égale à zéro. Pour Ciaian et al. (2016a, b), les indicateurs d'attractivité (qui dépendent en partie de l'économie liée au bitcoin) sont les principaux déterminants du prix du bitcoin.

## Références bibliographiques:

- Barry, François, & Meeting Dai (2013), « La dimension macro-prudentielle de la régulation financière introduite par Bâle III, » *Bulletin de l'OPEE* 28(1), 23-32.
- Bjerg, Ole, Duncan McCann, Laurie Macfarlane, Rasmus Hougaard Nielsen, & Josh Ryan-Collins (2017), "Seigniorage in the 21st Century: A study of the profits from money creation in the United Kingdom and Denmark," CBS Working Paper.
- Böhme, Rainer, Nicolas Christin, Benjamin Edelman, & Tyler Moore (2015), "Bitcoin: Economics, Technology, and Governance," *Journal of Economic Perspectives* 29(2), 213–238.
- Cheah, Eng-Tuck, & John Fry (2015), "Speculative bubbles in Bitcoin markets? An empirical investigation into the fundamental value of Bitcoin," *Economics Letters* 130, 32-36.
- Ciaian, Pavel, Miroslava Rajcaniova, & d'Artis Kancs (2016a), "The digital agenda of virtual currencies: Can BitCoin become a global currency?" *Information Systems and e-Business Management* 14, 883-919.
- Ciaian, Pavel, Miroslava Rajcaniova, & d'Artis Kancs (2016b), "The economics of BitCoin price formation," *Applied Economics* 48(19), 1799-1815.
- Dupré, Denis, Jean-François Ponsot, & Jean-Michel Servet (2015), « Le bitcoin contre la révolution des communs, » HAL Id: hal-01169131.
- Gros, Daniel (2016), "Negative Rates and Seigniorage: Turning the central bank business model upside down? The special case of the ECB," *CEPS Policy Brief*, No. 344.
- McCallum, Bennett T. (2015), "The Bitcoin Revolution," *Cato Journal* 35(2), 347-356.
- Nakamoto, Satoshi (2008), "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System," *manuscript*, retrieved at <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.
- Tichit, Ariane, Pascal Lafourcade, & Vincent Mazonod (2017), « Les monnaies virtuelles décentralisées sont-elles des outils d'avenir ? » *Working Paper* halshs-01467329.
- Velde, François R. (2013), "Bitcoin: A primer", *Chicago Fed Letter* 317, December.
- Wallace, Benjamin (2011), "The Rise and Fall of Bitcoin," *Wired*, November 23.
- Yermack, David (2015), "Is Bitcoin a Real Currency? An economic appraisal," in David K.C. Lee (ed.), *Handbook of Digital Currency : Bitcoin, Innovation, Financial Instruments, and Big Data*, 31–43.

## La crise des migrants peut-elle conduire à l'éclatement de l'espace Schengen ?

Lucile Bécaud\*, Geanina Ramona Caulea\*\*, Meixing Dai\*

**En facilitant la circulation des personnes, l'espace Schengen contribue très positivement à l'intégration économique et aux échanges culturels entre les pays membres. Son existence est remise en cause par les problèmes provoqués par la crise des migrants de ces dernières années et la mauvaise maîtrise de ses frontières extérieures.**

L'accord Schengen a permis d'élargir l'espace de liberté de circulation pour les citoyens des pays membres et pour les personnes extérieures ayant obtenu le visa de l'un de ces pays. En supprimant les frontières internes, cet espace réduit les coûts financiers et non financiers (comme le temps d'attente ou encore les formalités administratives) pour ceux qui franchissent les différentes frontières nationales, que ce soit pour des affaires professionnelles ou privées. Ainsi, cet espace permet la stimulation des échanges économiques et culturels.

En partageant les frontières extérieures de l'espace, il est nécessaire pour tous les pays membres de se répartir équitablement les responsabilités et les charges financières afin de garantir la sécurité de ces frontières. On constate que cela pose de sérieux problèmes dans une période où il y a des entrées massives de réfugiés et de migrants cherchant à accéder à une vie nettement plus confortable.

Géographiquement et économiquement, les pays confrontés, en première ligne, à l'arrivée massive des migrants n'ont pas les mêmes problèmes que ceux qui en sont la destination idéale. Étant donnés ces facteurs et en fonction des opinions publiques de chaque pays, l'attitude des pays à l'égard de l'accueil des migrants et/ou réfugiés peut être très différente.

Ces problèmes sont accentués depuis 2011 puisqu'on ne cesse d'enregistrer des taux de migration plus qu'élevés à destination de l'Europe. Les guerres et les persécutions du Proche Orient et d'Afrique poussent une

multitude de personnes à quitter leurs terres d'origine pour trouver de meilleures conditions de vie. En raison de sa proximité avec ces pays déchirés, les pays membres de l'espace Schengen sont confrontés à l'arrivée massive des réfugiés. Les réactions ont divergé parmi les pays membres. Cet épisode induit des évolutions importantes de l'espace Schengen et peut même remettre en cause son existence.

### Qu'est-ce que l'espace Schengen ?

#### *Sa création et son évolution*

L'idée d'un espace commun de libre circulation émerge à la suite de nombreuses manifestations de camionneurs dans les années 1980. Celles-ci sont dues, non seulement aux interminables files d'attente aux frontières, mais aussi aux lenteurs administratives de passage d'un État membre de la Communauté Économique Européenne (CEE) à un autre. La CEE prévoyait la coopération économique, l'abolition progressive des barrières douanières entre les pays membres et la mise en place de tarifs douaniers communs avec l'extérieur.<sup>1</sup> L'un de ses objectifs était de créer un grand marché commun pour favoriser l'exploitation des

<sup>1</sup> Rassemblant dès 1957 la France, la République Fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, la CEE s'élargit en 1973 avec l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, en 1981 avec celle de la Grèce, puis en 1986 avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal.

\* Université de Strasbourg, F-67000 Strasbourg, France.

\*\* Università di Trento, 38122 Trento TN, Italia.

\* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France.

économies d'échelle, stimuler la concurrence non faussée et les activités d'innovation afin d'accélérer la croissance. Cela nécessite la mise en place de la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production.

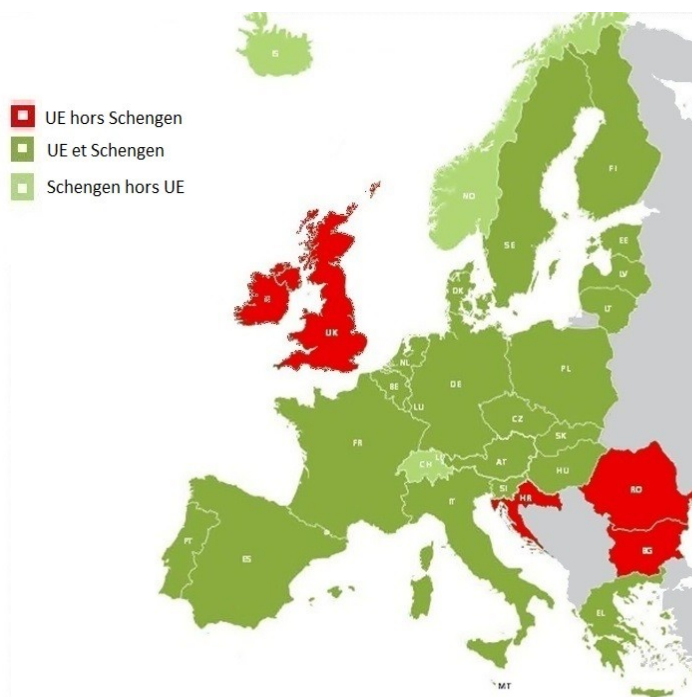
Les Accords de Sarrebruck, signés par les pays membres de la CEE le 13 juillet 1984, ordonnent la suppression des contrôles à la frontière franco-allemande de l'Ouest : Ils correspondent à une première impulsion à la politique de libre circulation en Europe.

Cette dernière prend de l'envergure lorsque, le 14 juin 1985, sont réunis les chefs de gouvernement de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays Bas et de la Belgique, à Schengen (Luxembourg) pour discuter et signer un accord facilitant les échanges transfrontaliers. Celui-ci permet la libre circulation des personnes, des biens, et des services entre les pays membres en réduisant les contrôles aux frontières internes, tout en instaurant des mesures compensatoires nécessaires pour renforcer la sécurité, avec pour objectif à long terme d'éliminer complètement les contrôles douaniers internes.

Les années suivantes, ce traité s'étend et s'approfondit :<sup>2</sup>

- 1986 : le principe de libre circulation des personnes est inscrit dans l'Acte unique européen.
- 1990 : L'Italie signe l'accord. Les membres fondateurs signent la convention d'application de l'accord de Schengen.
- 1991 : l'Espagne et le Portugal adhèrent à l'espace Schengen.
- 1992 : la Grèce ratifie l'accord.
- 1995 : l'Autriche devient membre.
- 1996 : Le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède signent l'accord.

- 1997 : le traité d'Amsterdam permet l'introduction de l'accord au sein des lois de l'Union Européenne (UE).
- 2004 : l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Suisse entrent dans cet espace.



Source : [viagenseferias.net](http://viagenseferias.net)

- 2006 : Le Liechtenstein les rejoint.

L'espace Schengen et l'UE n'ont pas les mêmes frontières. Les pays membres de l'UE ne font pas nécessairement partie de l'espace Schengen et inversement. La Roumanie, la Bulgarie, la Croatie, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Chypre appartiennent à l'UE mais pas à l'espace Schengen.<sup>3</sup> Réciproquement, la Norvège, la Suisse, le Liechtenstein et l'Islande ne font pas partie de l'UE mais sont inclus dans l'espace Schengen. Actuellement, l'espace Schengen compte vingt-six pays membres, dont vingt-deux pays de l'UE.

### Ses principes de fonctionnement

L'accord de Schengen vise à créer un espace de libre circulation des personnes entre les

<sup>2</sup> Voir « Une Europe sans frontières L'espace Schengen », Direction générale de la migration et des affaires intérieures, Commission Européenne, 16 p, 2015. Voir aussi Maud Sampo-du Cray (2016), « La crise de l'espace Schengen remet-elle en cause le projet européen ? », 09 mai, Classe Internationale.

<sup>3</sup> Le référendum du Brexit (23 Juin 2016) s'est révélé en faveur de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, prévue pour décembre 2018.

États signataires. Selon le principe de libre circulation (article 3 du Traité sur l'UE), toute personne, ressortissant de l'UE ou d'un pays tiers, une fois présente sur le territoire de l'un des pays signataires de l'accord de Schengen, peut traverser les frontières des autres pays membres sans subir de contrôle. Pour les citoyens des pays membres, il suffit de posséder un document d'identité pour se déplacer à l'intérieur de la zone, le passeport n'étant plus nécessaire. Les vols aériens entre aéroports de l'espace Schengen sont considérés comme des vols intérieurs.

Chaque État membre est chargé d'assurer le contrôle de ses propres frontières extérieures. Toutefois, l'Agence Européenne, nommée FRONTEX, a été créée pour coordonner les contrôles des frontières des États membres pour plus d'efficacité. Pour réduire le risque d'insécurité induite par l'abolition des frontières internes, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen ont été renforcés à l'aide de plusieurs mesures:

- La coopération judiciaire et policière a été développée avec la création du SIS (Système d'information Schengen), un fichier commun informatisé fournissant le signalement des personnes recherchées pour permettre leur arrestation ou la perquisition des objets volés ;
- Des règles communes en matière de conditions d'entrée et de visa pour de courts séjours ont été mises en place, tout comme pour le traitement des demandes d'asile.
- Les contrôles par les polices ou les douanes sont maintenus afin de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée. Seulement dans le cas d'une atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale, un État peut rétablir les contrôles à ses propres frontières (pour six mois au maximum ou deux ans en cas de circonstances exceptionnelles). Dans ce cas, une consultation des autres États de l'espace Schengen est nécessaire.

La Commission européenne a formulé des propositions de modifications en septembre 2011, face au risque d'insécurité et à l'afflux de migrants suite au « printemps arabe ». Adoptées en 2013, les nouvelles mesures élargissent la possibilité pour les États membres de réintroduire temporairement des contrôles en cas de manquement grave d'un

État membre face à ses obligations de contrôle aux frontières extérieures.

Si l'accord initial de 1985 a été bien accueilli par les habitants de la zone, les mesures introduites par la suite ont été beaucoup critiquées et ont conduit à la dénomination de Forteresse Europe, surtout au regard du système d'asile qui n'a pas su répondre à la crise humanitaire internationale de manière efficace.

### ***Ses effets économiques et autres avantages***

En permettant la libre circulation des personnes, l'espace Schengen renforce l'intégration économique et l'échange culturel entre les pays membres, et contribue ainsi au dynamisme économique européen, particulièrement dans les zones frontalières.

Pour les personnes résidant dans un pays et travaillant dans un pays voisin, il est plus commode de traverser quotidiennement les frontières si les contrôles sont levés. De cette manière, naît une connexion entre les marchés du travail des deux pays, favorisant ainsi la convergence des niveaux de salaires.

L'espace Schengen incite ainsi les pays membres à devenir meilleurs partenaires d'échange. En raison de l'élimination des contrôles de passeport et de l'intensification de la mobilité des travailleurs, il est plus aisé d'établir une confiance plus profonde entre les individus et les firmes de pays membres. Cette confiance qui permet une meilleure information et connaissance des coûts de production dans les autres pays, réduit les risques d'achat et de vente à l'étranger, et augmente la demande de biens importés (Davis et Gift 2014). L'espace Schengen permet ainsi les pays membres de devenir meilleurs partenaires d'échange.

On observe, de ce fait, une intensification des importations et des exportations suite à la création de l'espace Schengen. D'autres flux croissent également grâce à cette union, tels que les investissements directs à l'étranger. Plus généralement, l'accord Schengen permet une meilleure intégration du marché du travail, des biens, des services, et du capital, et peut être considéré comme un déterminant important pour la formation du marché unique européen.

Au-delà des aspects purement économiques, il est important de prendre en considération



---

l'enrichissement culturel et surtout la contribution à la paix que l'accord a apportés. Les interactions rendues possibles par la mobilité transnationale ont permis aux citoyens des pays membres de développer une affection envers l'Europe et une diminution du scepticisme envers l'ouverture des frontières. On a vu naître par ailleurs un sentiment d'appartenance commun aux citoyens européens dans les pays membres. Souvent, les personnes traversent la frontière pour des motifs personnels. Cette motivation est devenue fondamentale dans la construction d'une vision positive de la libre circulation car elle touche directement la sphère affective.

### ***L'espace Schengen en tant qu'outil de promotion des valeurs européennes***

Pour beaucoup de ressortissants des pays tiers, en particulier aux frontières de l'Est et du Sud de l'UE, le voyage ou le travail dans l'UE est très attractif. De plus, en raison de l'accord de Schengen, l'UE a le pouvoir de permettre l'accès à une zone géographique beaucoup plus étendue. Toutefois, le processus d'obtention du visa Schengen est souvent onéreux et difficile. Par conséquent, l'assouplissement du processus administratif pour obtenir le visa Schengen représente un avantage tangible pour les citoyens des pays proches de l'UE.

L'UE utilise l'attractivité de l'espace Schengen pour obtenir certains accords sur les affaires étrangères les plus sensibles avec ses pays voisins. Elle exerce ce pilotage surtout sur les pays candidats à l'entrée de l'UE et à l'espace Schengen. Pour ce faire, les pays postulants doivent mettre en œuvre certaines réformes dans un but d'harmonisation des politiques relatives à la mobilité des personnes. Ces réformes comprennent l'amélioration de la sécurité et de la gestion des frontières, ainsi qu'une mise à niveau des politiques d'asile conformément aux normes de l'UE. Elles poussent également à lutter contre la corruption, le crime organisé et le terrorisme, avant de négocier une libéralisation des visas avec les pays proches. Des études récentes montrent que cette conditionnalité est relativement efficace pour déclencher des réformes internes dans les pays tiers, du moins lorsqu'il s'agit d'une adhésion plus formelle aux normes promues par l'UE (Langbein et Börzel, 2013).

Parallèlement, la mobilité physique des personnes fait évoluer les mentalités, poussant

les pays tiers à la réforme. En effet, l'exposition à différents systèmes économiques et institutions politiques a un impact profond sur les valeurs sociopolitiques d'un individu. Même une exposition très courte peut avoir un impact durable. Careja et Emmenegger (2012) montrent que les migrants temporaires d'Europe Orientale vers l'UE affichent des attitudes plus démocratiques et pro-européennes que leurs pairs non migrants. En partageant les connaissances acquises à l'étranger, les migrants sont susceptibles d'influencer les opinions et les valeurs de leurs pairs dans leurs pays d'origine.

Faciliter l'accès à l'espace Schengen aux citoyens des pays voisins de l'UE peut donc apporter une contribution potentiellement importante à la convergence d'opinions politiques entre l'UE et ces pays. En ce sens, une frontière extérieure plus perméable pourrait également réduire les défis de sécurité à plus long terme dans le voisinage de l'UE.

### ***La libre circulation et la perception de sécurité dans l'UE***

Selon un sondage réalisé par la Commission Européenne en 2015, la libre circulation représente, pour les européens, le plus grand gain dû à l'intégration, juste derrière la garantie de la paix. Bien que la libre circulation entre les pays membres de l'espace Schengen soit vue comme un avantage, l'immigration provenant des pays tiers est plutôt un facteur de crainte. Même si 79 % des européens considèrent que leur territoire est une zone sécurisée pour vivre, beaucoup ont peur d'accueillir les réfugiés dans leurs propres pays pour diverses raisons. Ils craignent que ces migrants ne prennent leurs emplois, soient violents envers eux ou envers les institutions nationales. Cela explique en partie pourquoi certains pays refusent de les accueillir, ou d'appliquer la politique de quotas récemment proposées par la Commission Européenne. Le refus d'accepter ces réfugiés en grande difficulté sur tous les plans favorise leur sentiment d'exclusion et peut conduire à des situations de révolte, parfois violente. En France, on parle même de « la jungle de Calais » pour caractériser l'attroupement de migrants « en rébellion ».

Pour savoir si l'abolition des frontières entraîne une augmentation de la criminalité en Europe, plusieurs études ont été conduites, dont une menée par la *Polizeiliche*



*Kriminalstatistik* allemande. Cette dernière a observé l'évolution de plusieurs délits - les vols à l'étalage, avec et sans circonstances aggravantes, et les crimes - entre 2006 et 2014 suite à l'entrée de la République Tchèque et de la Pologne dans l'espace Schengen. Le constat a été surprenant puisqu'en comparant les régions frontalières et non frontalières, aucune hausse flagrante des taux de criminalité n'a été observée. Pour l'instant, il n'est pas possible de mettre en évidence un lien entre l'abolition des frontières internes et la dégradation de la sécurité en Europe.

Pour faire face à la crainte de l'existence d'un tel lien malgré l'absence d'évidence empirique, les accords de Schengen ont su évoluer pour permettre une intensification de la collaboration transfrontalière entre les forces de l'ordre et les autorités judiciaires des différents pays. L'échange d'informations rapide à travers le SIS, l'assistance judiciaire mutuelle, et dans des cas exceptionnels, le droit de surveillance transfrontalière en font partie. De surcroît, l'UE cherche à intensifier le contrôle de ses frontières extérieures pour apaiser le sentiment d'insécurité des européens, d'autant plus que ce sentiment fut un facteur déterminant du résultat du vote en faveur du Brexit en juin 2016.

## La crise des migrants

L'UE est régulièrement confrontée à un afflux de migrants légaux ou clandestins venant des pays sous-développés ainsi qu'à des demandeurs d'asile politique. Cette immigration était, jusqu'à récemment, relativement maîtrisée et ne posait pas de problèmes majeurs. La récente crise humanitaire aux frontières de l'UE, couramment appelée « crise des migrants », révèle les lacunes de l'accord de Schengen. Ces lacunes pourraient éventuellement remettre en cause l'existence de l'espace Schengen et ainsi l'une des principales réalisations de l'intégration européenne.

Les causes sous-jacentes de la « crise des migrants » remontent à quelques dizaines d'années. La Syrie représente un bon exemple illustrant les origines de ces flux de population en provenance du Monde Arabe.

En 1970, Hafez el-Assad, un général membre du parti Baas et issu de la minorité alaouite, s'empara du pouvoir par un coup d'État sans

effusion de sang. Il instaurait un régime autoritaire, qui fut repris, à sa mort en 2000, par son fils Bachar el-Assad. En 2007, ce dernier effectuait un deuxième mandat en tant que président.

C'est en mars 2011 que les premières manifestations anti-gouvernementales éclataient, d'abord en province, remettant en cause le système politique mis en place par la famille el-Assad. Les contestations ont pour objectif la légalisation des partis politiques, mais aussi l'élimination de la corruption très répandue des fonctionnaires locaux. L'abrogation de la loi d'urgence est aussi au cœur des revendications des contestataires, car elle permet les arrestations sans inculpation, c'est-à-dire, sans passage devant un juge suite à une enquête menée.

Au fil du temps, l'ampleur et l'intensité des contestations ont augmenté. Le gouvernement syrien a réagi à l'agitation avec un mélange de répressions et de concessions, et refuse de démissionner. Les affrontements se sont intensifiés au fur et à mesure que la répression s'est accentuée. Les tensions devenaient de plus en plus violentes entre les forces du gouvernement syrien et ses opposants.

En mars 2012, la Commission des droits de l'Homme de l'ONU estimait le nombre de tués à hauteur de 9 000 depuis le début de l'insurrection en Syrie. Trois ans plus tard, le bilan est établi entre 215 000 et 250 000 victimes.

En 2016, on comptait 13,5 millions d'habitants déplacés, soit la moitié de la population syrienne. Les migrations se font à hauteur de 7,6 millions à l'intérieur du pays et pour 4,6 millions dans des pays limitrophes (principalement la Turquie, le Liban et la Jordanie).

Ces conflits, qu'ils soient politiques, religieux ou économiques, éclatent en guerre civile dans de nombreux pays du Moyen-Orient, mais aussi dans diverses régions d'Afrique, expliquant des mouvements de population importants.

En 2016, les conséquences des « révolutions arabes » sont encore très évidentes.<sup>4</sup> En Egypte, des militants pacifiques, des détracteurs du gouvernement et beaucoup de civils demeurent incarcérés. La torture et les

<sup>4</sup> Amnesty International (2016), « Le "Printemps arabe", cinq ans après ».

---

mauvais traitements sont monnaie courante. Toute personne s'opposant au régime est violemment punie, qu'elle soit liée à l'opposition politique ou qu'elle ait manifesté pacifiquement. Les sanctions peuvent aller de la simple arrestation, en passant par la torture violente, jusqu'à la mise à mort. Des centaines de personnes ont subi l'exécution capitale tandis que des dizaines de milliers d'hommes et de femmes sont encore derrière les barreaux, souvent sans jugement légal. Au Yémen, les frappes aériennes de la coalition dirigée par l'Arabie saoudite et les bombardements des forces houthies ont tué plus de 2 500 civils. Certaines attaques pourraient même constituer des crimes de guerre.

Comme ces pays mentionnés ci-dessus, de nombreux autres sont encore déchirés par les hostilités en cours, pour des raisons politiques, économiques ou encore sociales, et parfois même géopolitiques : l'Irak, l'Afghanistan, la Libye, le Bahreïn, l'Érythrée parmi d'autres. Pour ces raisons, des populations principalement syriennes, afghanes, et irakiennes entament leur chemin vers le Vieux Continent à hauteur de respectivement 47 %, 25 %, et 15 % des migrants de Méditerranée Orientale en 2015.

Le nombre de demandeurs d'asile enregistrés au 1<sup>er</sup> décembre 2015 s'élève au total à 1,256 million<sup>5</sup> pour toute l'Europe. Outre celles provenant du Moyen-Orient, les demandes émises par des populations d'Afrique sont assez importantes (notamment des nigériens (21 %), des érythréens (12 %), des soudanais (7 %), des gambiens (7 %) et des ivoiriens (7 %)) en 2015. Les guerres et les conflits du Moyen-Orient et d'Afrique incitent des familles entières à quitter leur pays pour l'Europe, que ce soit par la mer ou par la route des Balkans. Ils quittent leur pays natal, au péril de leur vie, dans l'espoir de trouver une vie meilleure et plus stable en Europe.

Ces mouvements de population constituent le plus important flux migratoire depuis la Seconde Guerre mondiale. Selon les raisons de ces mouvements, on distingue les réfugiés des migrants ordinaires. Un *réfugié* désigne, selon le droit international, toute personne ayant obtenu l'asile dans un autre pays que le sien, parce qu'elle y courait un danger de mort et était contrainte de fuir, « craignant avec

raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». <sup>6</sup> A la différence d'un réfugié, un *migrant* est une personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel il n'est pas né et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays. <sup>7</sup> Il n'est donc pas en danger de mort et quitte son pays pour des raisons plutôt professionnelles ou personnelles.

Depuis 2011, l'afflux de réfugiés est considéré comme « une crise humanitaire sans précédent » selon l'OCDE, du fait de l'importance du nombre de personnes menacées susceptibles d'arriver en Europe et de la nécessité de la mise en œuvre de moyens extraordinaires pour éviter une catastrophe, ou au moins, pour en limiter les conséquences indésirables.

## **L'impact de la crise des migrants sur l'espace Schengen**

La « crise des migrants », aux frontières de l'UE, a eu un certain nombre de conséquences politiques, économiques et sociales, tant pour l'espace Schengen que pour l'UE. Elle révèle les lacunes du système Schengen, qui ne dispose pas d'une politique d'asile « communautaire » pour faire face à toutes les conséquences de la fin des contrôles aux frontières intérieures.

### ***Les conséquences politiques***

En 2011, suite aux révolutions arabes, l'Italie délivre des visas pour accueillir les réfugiés tunisiens. La France exprime son non-consentement en rétablissant le contrôle à ses frontières italiennes. Plusieurs pays prennent le parti de la France. La Commission Européenne émet un communiqué le 11 avril 2011, s'opposant à l'octroi de permis de séjour par l'Italie. Suite à cela, le rôle de la Commission Européenne est contesté et certains pays affirment que c'est aux États eux-mêmes de décider de leur sécurité intérieure et du maintien de l'ordre public national.

La difficulté d'aboutissement à des décisions politiques consensuelles dans l'UE contraste avec la gravité de la crise humanitaire durant

---

<sup>5</sup> Voir OCDE (04 Mars 2016), « Nombre record de plus de 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2015 », *communiqué de presse*.

<sup>6</sup> Critères établis par la Convention de Genève (1951) et le Protocole de New-York (1967).

<sup>7</sup> Définition établie par l'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

laquelle des milliers d'individus fuient la guerre au péril de leur vie. Leur nombre monte à un tiers des migrants qui entrent sur un territoire européen de manière illégale en 2015. Les démarches administratives pour obtenir un visa légal sont très longues. Ainsi, beaucoup d'entre eux préfèrent ne pas régulariser préalablement leur situation. Une fois sur place, l'obtention du statut de réfugié via la demande d'asile est tout aussi longue et sans aucune garantie, ce qui conduit ces migrants à s'installer illégalement en attendant l'acquisition du précieux statut.

L'UE a pris plusieurs décisions pour faire face à la crise.<sup>8</sup> Elle a choisi de mettre en place un *programme de réinstallation volontaire*, prévoyant le transfert de dizaines de milliers de personnes se trouvant à l'extérieur vers l'Union. Ce programme permet de lutter contre l'entrée illégale par le biais de passeurs et de trafiquants, et ainsi de rendre la migration vers l'UE moins coûteuse et moins risquée en vies humaines. Les Etats membres ont aussi ratifié un accord qui augmente le taux de renvoi des migrants se trouvant en situation irrégulière et n'ayant pas le droit de rester sur un territoire.

*L'asile politique* implique le droit de vivre et de travailler dans le pays hôte, de recevoir des transferts sociaux en adéquation avec les besoins de son demandeur et de réunir les membres appartenant à la même famille. Néanmoins, lorsque les demandeurs ne peuvent pas apporter les preuves d'une persécution dans leur pays, mais que les conditions dans le pays d'origine ne permettent pas leur retour en toute sécurité, ils peuvent recevoir une *protection complémentaire* tant que les conditions défavorables persistent.

Pour obtenir ce soutien, un réfugié entrant dans l'espace Schengen doit effectuer sa demande d'asile dans le pays d'arrivée et ne peut choisir un pays quelconque de l'espace. Cette politique a été mise en place pour éviter le phénomène d'*asylum shopping*, c'est-à-dire le dépôt de plusieurs demandes d'asile dans divers pays, permettant par la suite de choisir celui qui donne droit aux aides sociales les plus avantageuses. Plus récemment, a été introduite la possibilité de faire une demande d'asile à l'étranger afin d'obtenir un *visa au*

*titre d'asile*, qui sert uniquement à traverser les frontières pour ensuite faire une demande d'asile dans un État cible.<sup>9</sup> Cette possibilité est peu utilisée, d'autant plus que les migrants, fuyant la guerre ou des situations difficiles, n'ont pas le temps de faire toutes les démarches administratives. Pour ces raisons, les demandeurs d'asile sont répartis très inégalement dans les États membres de l'UE.

Une trop forte responsabilité repose sur les Etats frontaliers comme l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Hongrie. Cette charge est disproportionnée par rapport à la taille ou à la capacité d'accueil des pays, et implique un coût financier qu'ils ne peuvent supporter seuls. En outre, la situation sur les marchés du travail nationaux ne permet pas d'assurer l'insertion professionnelle des migrants, pourtant cruciale pour l'intégration de ces derniers à long terme. Ce système est aussi jugé imparfait par les migrants eux-mêmes.

Pour remédier aux lacunes de ce système, la Commission Européenne a étudié la possibilité d'établir des quotas pour une répartition plus équitable des personnes accueillies. La proposition de relocaliser 160 000 demandeurs d'asile se trouvant en Grèce et en Italie avant septembre 2017 a été acceptée. En revanche, l'idée d'attribution de quotas a été vivement contestée par plusieurs pays, comme le Danemark, la Hongrie ou encore l'Irlande. Ces derniers risquent une amende imposée par la Commission Européenne pouvant s'élever jusqu'à plusieurs centaines de milliers d'euros par personne refusée si le système de quotas est adopté. A contrario, d'autres pays comme la Suède ou l'Allemagne ont enregistré des taux très élevés en termes d'accueil de réfugiés. Plus précisément, l'Allemagne a consacré 6 milliards d'euros pour les 800 000 personnes accueillies en 2015. Ce soutien a pu être mis en place car il s'agit d'un échange gagnant-gagnant entre le pays d'accueil et le pays d'émigration. L'Allemagne, en dénatalité et avec une conjoncture favorable, exprime un fort besoin de main d'œuvre, et accepte donc d'héberger « à bras ouverts » les réfugiés provenant de Syrie, avec qui elle a créé des liens depuis 1950.

Malgré la tentative de définir une politique commune face à ces migrations massives, la

<sup>8</sup> Voir « L'UE et la crise des réfugiés » et « Avancées en matière de migration », Commission Européenne, 2016.

<sup>9</sup> Voir « Le droit d'asile en 10 questions », Espoir d'asile.

---

plupart des pays adoptent des comportements individualistes. Cela empêche l'UE de prendre des décisions politiques fortes, et le repli sur eux-mêmes conduit les pays membres à adopter des politiques nationales individualistes, voire protectionnistes. Ils s'éloignent plus ou moins de la politique commune en fonction de leurs économies et de leurs caractéristiques.

### *Les conséquences économiques*

Il est couramment entendu, dans les médias principalement, que les autochtones de l'UE se plaignent d'une hausse de chômage suite à l'arrivée des immigrés. Ils sous-entendent que ces derniers leur « volent » des emplois. La réalité est bien plus complexe.

Dans l'hypothèse où les immigrés et les nationaux sont parfaitement substituables, une hausse de l'immigration entraîne un accroissement de l'offre de travail pour un niveau de salaire donné. A court terme, comme le capital est fixe et la demande de travail reste invariante, l'arrivée des immigrés provoque une diminution des salaires au profit du rendement du capital. La redistribution des revenus issus de la production se fait donc en faveur des natifs puisque ceux-ci sont précisément mieux dotés en capital. A long terme, la rentabilité améliorée des entreprises entraîne un accroissement de capitaux investis dans les outils de production : les firmes existantes se développent et de nouvelles vont naître pour profiter des bas salaires. Par conséquent, la demande de travail augmente, atténuant ainsi les effets négatifs du choc d'offre initial sur le marché du travail.

Dans l'hypothèse alternative, où les immigrés et les locaux sont complémentaires dans la production nationale, ils ne se concurrencent pas dans les mêmes secteurs du marché du travail. Par exemple, les immigrés disposent des compétences demandées pour travailler dans les domaines d'exploitation intensive en travail mais moins exigeante en termes de qualification.<sup>10</sup> Dans ce cas, l'immigration permet de dégager de la main d'œuvre nationale qualifiée pour les emplois dans les

domaines d'exploitation intensive en capital humain, notamment dans le secteur tertiaire où ils sont mieux payés. En permettant à certaines activités de redevenir rentables sur le territoire national, l'immigration permet de créer de nouveaux emplois bien mieux rémunérés. Ainsi, quand les immigrés arrivent sur le marché du travail national, la productivité marginale des nationaux augmente et la demande pour le travail des nationaux augmente également. Sans modification de salaire, l'offre de travail des nationaux reste identique. Pour les inciter à travailler dans les secteurs où la productivité est élevée, les entreprises doivent augmenter le salaire proposé. Il en résulte donc une hausse d'emplois pour les natifs suite à une amélioration de l'attractivité de ces postes. Ce raisonnement repose sur le fait que les immigrés ont une dotation factorielle différente de celle des natifs. Un flux d'immigrés augmente nécessairement l'offre relative des facteurs abondants chez les immigrés, ce qui tend à réduire le prix de ces facteurs, et donc à profiter aux natifs qui, eux, ont une dotation abondante dans les facteurs complémentaires. Dans ce cas, l'afflux d'immigrés doit être suffisamment élevé pour qu'il y ait une modification significative de l'abondance relative des facteurs dans le pays et que l'effet souligné ici soit non négligeable (Saint-Paul, 2009).

La réalité semble se situer entre les deux hypothèses extrêmes. Le fait que la plupart des migrants sont, soit peu qualifiés, soit ne connaissent pas bien la langue suite à des difficultés d'intégration, semble valider l'hypothèse de segmentation. Toutefois, l'hypothèse de substituabilité est vérifiée pour certains natifs peu qualifiés qui se sont trouvés dans une situation plus précaire suite à l'arrivée d'immigrés.

A part ces effets affectant l'offre, l'arrivée des migrants dans un pays d'accueil peut entraîner une hausse de consommation importante et donc de demande globale, engendrant ainsi une création de nouveaux emplois. En outre, si les immigrés sont bien intégrés sur le marché du travail, leur installation permet alors d'assurer la pérennité du système de sécurité sociale dans un contexte où la population européenne devient toujours plus vieille. Dès leur entrée, ils reçoivent une protection sociale de la part de l'Etat, mais les aides qu'ils ont touchées sont plus que compensées s'ils trouvent un emploi durable. Il peut donc être judicieux, dans certaines circonstances, de

---

<sup>10</sup> Des offres de travail essentiellement manuel et mécanique peuvent être trouvées aussi bien dans les secteurs primaire (e.g., agriculture, exploitation minière) et secondaire (e.g., industrie agroalimentaire, industrie textile, construction mécanique) que dans le tertiaire (e.g., distribution, nettoyage et sécurité). Il y a aussi la possibilité que des immigrés soient hautement qualifiés et disposent de compétences rares.

favoriser ce transfert de population pour profiter de leurs répercussions économiques positives de long terme. Toutefois, on note que d'après Chojnicki (2012), les immigrés, majoritairement jeunes, arrivent sur ce nouveau marché du travail sans grande qualification, d'où leur situation de chômage fréquent.

Les études théoriques et empiriques montrent qu'en général l'immigration a des effets plus ou moins positifs selon les hypothèses adoptées pour la finance publique et la croissance à long terme des économies des pays d'accueil (OECD, 2014 ; Chojnicki et Ragot, 2016). Sans renier la possibilité qu'une politique d'immigration mal maîtrisée puisse avoir des effets négatifs à long terme, on peut penser qu'il est possible pour l'espace Schengen de tirer un avantage économique positif pour son avenir sur le long terme en contrepartie des coûts liés à l'accueil et à l'intégration des migrants sur le court terme. Il serait avisé que ces migrants puissent accéder à des pays en besoin de main d'œuvre peu qualifiée. Si l'espace Schengen le permet, les individus pourraient choisir le pays qui offre les meilleures conditions de travail sur le long terme. De ce fait, on pourrait observer, suite aux migrations de l'extérieur vers l'intérieur de l'espace, des déplacements intra-espace. Dans cette perspective, une vague soudaine d'immigration n'entraîne pas de hausse du chômage s'il n'y a pas de rigidité sur le marché du travail, et contribue au développement économique des pays membres de l'espace Schengen dans son ensemble (Card, 2005). Pour tirer pleinement profit de l'immigration et pour ne pas en subir les mauvaises conséquences, on doit aussi mettre en place un accueil favorable à une bonne intégration des migrants au système économique de ces pays.

### ***Les conséquences sociales***

La qualité de l'accueil des migrants peut avoir des conséquences sociales positives ou négatives dans les pays hôtes.

Pour intégrer le système économique des pays d'accueil, les migrants doivent réussir à affronter les arcanes de la bureaucratie locale. Les barrières administratives peuvent induire un sentiment d'exclusion chez certains migrants. Pour d'autres, ce sont les difficultés à s'intégrer socialement, à trouver un travail, ou encore à apprendre la langue du pays d'accueil, qui

posent problème. Les États sont souvent dépassés par l'afflux des migrants qui arrivent par milliers dans un délai très court. Tous les accueillir nécessiterait d'engager des dépenses supplémentaires très importantes pour les gouvernements ; mais ne pas les accueillir signifie les laisser s'engouffrer dans un cercle vicieux de pauvreté. N'ayant pas les papiers en règle, ils ne peuvent pas travailler légalement. Il arrive souvent qu'ils acceptent des postes peu payés, risqués, et parfois relevant du marché du travail souterrain. Certains tombent même dans la criminalité, car il en va de leur survie, et de celle de leur entourage. La solution à ce cercle vicieux pourrait consister, selon Corvelyn (2015), à favoriser l'accès à l'emploi pour ceux qui sont en difficulté financière et à l'éducation pour leurs enfants.

Les décisions d'attribution d'asile dépendent en partie des caractéristiques des populations nationales. Il arrive que les pays d'accueil potentiels refusent l'asile à des individus qui présentent des écarts de mode de vie importants. C'est le cas de la Slovaquie qui ne compte octroyer des visas qu'aux migrants d'origine chrétienne, tout comme la République Tchèque, refusant l'entrée aux migrants musulmans. Ces deux pays considèrent que l'acceptation des réfugiés sans distinction de leur croyance religieuse va poser des problèmes en termes de choc des cultures car dans leur pays, seulement 0,1 % de leurs populations croit en l'Islam, alors que les réfugiés provenant du Moyen-Orient ou de l'Afrique sont majoritairement musulmans. Ces discriminations sont jugées comme « inacceptables » par les dirigeants d'autres Etats membres de l'UE, comme Angela Merkel qui propose d'imposer une répartition des réfugiés par quotas dans l'UE pour pallier ce manquement de respect à la Convention de Genève du 28 Juillet 1951.

Pour répondre aux problèmes d'intégration, de nombreuses associations viennent en aide à ces réfugiés pour qu'ils trouvent leur place au sein de la société. Rien qu'à Strasbourg, il en existe une dizaine.<sup>11</sup> Ces associations accompagnent les migrants qui sont souvent perdus dans un nouveau pays, dont ils ne parlent pas la langue et ne connaissent ni la

---

<sup>11</sup> Association Foyer Notre Dame, CASAS-Collectif pour l'accueil des solliciteurs d'asile à Strasbourg, La Cimade Alsace Lorraine, L'Etage club de jeunes, Agir abcd, Caritas arc en ciel, Centre social Protestant, Fondation Saint Vincent de Pau, Horizon Amitié, et Home Protestant.

---

culture ni les modes de vie. Elles peuvent apporter un réel soutien en aidant à chercher des logements, mais aussi en dispensant des cours de langue du pays d'accueil.

### **Les changements de politique souhaitables**

Pour faire face à une crise migratoire, la solution ne se trouve pas dans la destruction de l'espace Schengen mais dans une amélioration des politiques sous-jacentes. Il est préférable pour les États de trouver un accord sur une politique européenne commune d'accueil des migrants pour assurer l'efficacité de la gestion de cette crise humanitaire. Il convient de partager équitablement la responsabilité et les coûts liés à l'accueil des réfugiés, en prenant en compte la taille et la capacité d'accueil de chaque État afin d'améliorer leur accueil et leur intégration. Réglementer, administrer et financer conjointement le régime d'asile de l'UE sont la clé de cette réussite. La répartition des réfugiés dans les États signataires de l'accord Schengen serait beaucoup moins controversée si le budget total de cette aide était supporté par le budget de l'UE jusqu'à ce que ces réfugiés puissent s'assumer d'eux-mêmes. Des améliorations devraient être faites pour faciliter l'accès au statut de réfugié par les personnes en danger dans leurs régions. Celles-ci devraient pouvoir faire une demande d'asile sans risquer leurs vies en traversant la mer ou les territoires en guerre dans des conditions déplorable. Il faudrait établir un système centralisé de traitement des demandes d'asile avec une répartition des réfugiés qui tient compte à la fois des préférences des demandeurs d'asile et des capacités d'accueil des États membres (Mens, 2017).

Dans le cas de grandes catastrophes humanitaires, comme la guerre en Syrie, l'UE devrait aider à concevoir une stratégie globale pour répondre aux besoins des réfugiés conjointement avec les régions touchées. Une stratégie globale devrait également comporter une aide importante à destination des pays voisins, qui supportent en premier la responsabilité de recevoir les réfugiés et de leur fournir des biens de première nécessité. La concertation dans la politique d'aide aux réfugiés peut conduire à la volonté de coopérer dans la plus grande des tâches : celle de résoudre les conflits sous-jacents, qui poussent des millions de personnes en

détresse à risquer leurs vies dans l'espoir d'un avenir meilleur.

### **Conclusion**

Si, à la signature des accords de Schengen, tous les États validaient la procédure de demande d'asile et la responsabilité commune de protection des réfugiés, leurs actes ont bien divergé quand la situation s'est détériorée. Avec la « crise des migrants », on voit certains États s'en retirer ou agir de manière très individualiste. Pourtant, on a pu constater que ces migrants sont une source de diversité culturelle très riche, de mains d'œuvre nécessaires et de demande additionnelle importante pour les biens et services produits dans les pays d'accueil. L'arrivée des migrants peut donc être positive à court terme pour la conjoncture économique, qui manque de dynamisme dans de nombreux pays européens, et même positive pour la croissance à long terme, étant donnée la faible natalité dans beaucoup de pays européens, sous condition, bien entendu, d'une intégration bien menée.

Les politiques protectionnistes à l'égard de ces migrations soulèvent plusieurs interrogations quant à l'avenir réservé à l'Europe. Ce continent, reposant en grande partie sur trois piliers que sont la zone euro, l'espace Schengen et l'UE, pourrait être grandement modifié par ces comportements dans les années à venir. Dans ce cas, on peut se demander ce qui pourrait se passer si l'espace Schengen se voyait brisé, mais aussi quelles pourraient être les conséquences d'une telle mutilation à l'égard de cette UE. Pour remédier à la situation actuelle, un certain nombre de changements dans les politiques relatives à l'espace Schengen devraient être engagés avec pour but d'assurer une meilleure protection des frontières, une intégration efficace des réfugiés et des migrants dans les pays d'accueil, et enfin un partage approprié des responsabilités et des coûts engendrés par l'existence même de ces politiques.

### **Références bibliographiques :**

- Ademmer, Esther, Toman Barsbai, Matthias Lücke, & Tobias Stöhr (2015), "30 Years of Schengen International blessing, external curse?" *Kiel Policy Brief* N° 88.
- Langbein, Julia, & Tanja A. Börzel (2014), "Introduction: Explaining Policy Change in

- the European Union's Eastern Neighbourhood," *Europe-Asia Studies* 65(4), 571-580.
- Card, David (2005), "Is the New Immigration Really so Bad?" *The Economic Journal* 115(507), 300-323.
- Careja, Romana, & Patrick Emmenegger (2012), "Making Democratic Citizens: The Effects of Migration Experience on Political Attitudes in Central and Eastern Europe," *Comparative Political Studies* 45(7), 871-898.
- Saint-Paul, Gilles (2009), « Immigration, qualifications et marché du travail » - Rapport Gilles Saint-Paul, *La Documentation française*, Paris.
- Chojnicki, Xavier (2012), « Idées reçues sur l'immigration : une lecture économique, » *Revue humanitaire* n° 33.
- Chojnicki, Xavier, & Lionel Ragot (2012), « Immigration, vieillissement démographique et financement de la protection sociale, » *Revue Economique* 63(3), 501-512.
- Corvelyn, Jozef (2015), « Casser le cercle vicieux de la pauvreté : l'étude qui pourrait tout changer, » *Atlantico*, 3 Février.
- Chojnicki, Xavier, & Lionel Ragot (2016), "Impacts of Immigration on an Ageing Welfare State: An Applied General Equilibrium Model for France," *Fiscal Studies* 37, 258-284.
- Davis, Dane, & Thomas Gift (2014), "The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade," *World Economy* 37, 1541-1557.
- Mazetier, Sandrine, François Gemenne, & Lionel Ragot (2016), « Immigration : Faut-il ouvrir les frontières ? » *Alternatives Economiques*, Hors-Série N°107.
- Mens, Yann (2017), « L'Europe paralysée face à l'immigration » *Alternatives économiques*, Hors-Série N°110.
- OECD (2014), "Is migration good for the economy?" *Migration Policy Debates*, No. 2, OECD.





## Les critères d'allocation du Fonds de Cohésion sont-ils respectés ?

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

**Cette note se focalise sur les fonds structurels mis à disposition de la politique régionale de l'UE, et plus particulièrement sur le Fonds de Cohésion qui a la particularité de n'être destiné qu'aux pays les plus pauvres de l'UE. Nous allons chercher à vérifier si l'allocation actuelle du Fonds de Cohésion entre ses différents pays receivers permet de répondre totalement au défi de la convergence économique affichée dans les traités européens.**

La convergence économique des 28 est l'un des principaux défis de l'Union européenne (UE). Pour ce faire, l'UE est dotée d'une politique régionale afin de corriger l'hétérogénéité des PIB par habitant de ses États membres. La politique régionale européenne représente quelques 352 milliards d'euros, soit 32,5 % du budget européen pour la période de programmation 2014-2020. Trois fonds structurels financent cette politique régionale : le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) qui pèse 183,3 milliards d'euros, le Fonds Social Européen (FSE) qui représente 80 milliards d'euros et le Fonds de Cohésion (FC) qui est doté d'un budget de 63,3 milliards d'euros sur la période 2014-2020.<sup>1</sup>

Le dernier fonds a été créé afin de compléter les packages Delors II pour accompagner l'intégration économique des régions des pays de l'ex-bloc de l'Est. Placé au cœur de la politique régionale européenne, ce fonds est un outil servant à accélérer la transition économique des pays les plus pauvres de la zone : il concentre la moitié de ses ressources pour contribuer à la construction du réseau transeuropéen de transports (RTE-T) en finançant des infrastructures telles que les chemins de fer, les autoroutes, les aéroports ou

les équipements portuaires. L'autre part du Fonds de Cohésion finance des infrastructures environnementales telles que les réseaux d'eau potable ou les centres de recyclage. Le but du Fonds de Cohésion est donc d'augmenter le niveau d'investissement public des pays bénéficiaires afin d'augmenter leur niveau de croissance économique.

### Les pratiques actuelles de l'allocation du Fonds de Cohésion

Le Fonds de Cohésion a été mis en place dès la période de programmation 1994-1999. À cette époque, il n'y avait que 4 pays bénéficiaires qui étaient la Grèce, le Portugal, l'Espagne et l'Irlande. Le défi de la convergence économique a pris une véritable ampleur dès l'intégration des anciens pays communistes de l'Europe de l'Est avec le grand élargissement de 2004 suivi de ceux de 2007 et 2013. Dès la période de programmation 2000-2007, 9 nouveaux pays bénéficiaires se sont ajoutés : la Pologne, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, Chypre, et Malte.<sup>2</sup> La Roumanie et la Bulgarie se sont ajoutées pour la période 2007-2013, tout comme la Croatie pour la période 2014-2020. Ces élargissements ont significativement augmenté l'hétérogénéité du PIB par habitant de la zone puisque des pays comme la

<sup>1</sup> Il existe encore deux autres fonds structurels mais ces derniers sont au service de la politique agricole commune : il s'agit du Fonds Européen Agricole de Développement Economique Régional (FEADER) qui représente 100 milliards d'euros et du Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP) doté de 5,8 milliards (sur la même période de programmation, i.e., 2014-2020).

<sup>2</sup> Il est à noter que l'Irlande a été exclue du Fonds de Cohésion en 2003, son PIB par habitant dépassant le seuil des 90 % du niveau moyen de l'UE. Il en a été de même pour l'Espagne en 2013.

\* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France. e-mail : [b.dicharry@unistra.fr](mailto:b.dicharry@unistra.fr) (B. Dicharry), [nguyen-van@unistra.fr](mailto:nguyen-van@unistra.fr) (P. Nguyen-Van) et [kim.pham@unistra.fr](mailto:kim.pham@unistra.fr) (T. Kim Cuong Pham).

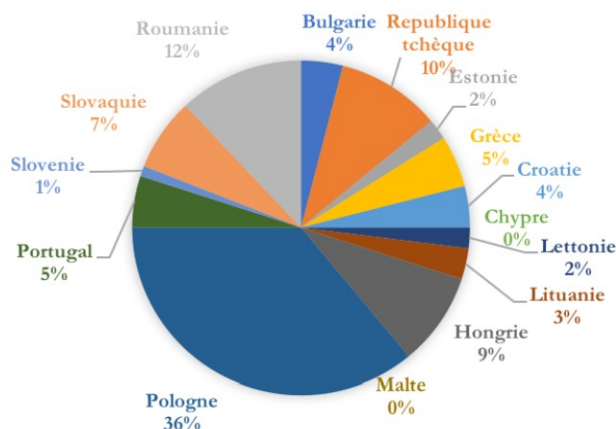
Bulgarie, la Roumanie ou la Croatie affichent un PIB par habitant équivalent à moins de 30 % de celui de la moyenne UE pour l'année 2015.

À cela se sont ajoutées la Grande Récession de 2008-2009 et la crise des dettes souveraines de la zone euro de 2012-2013. Ces dernières ont profondément affecté les économies de l'Europe du Sud et de l'Est puisque l'on a pu assister à un phénomène de divergence des PIB par habitant (Ferreiro et al., 2016 ; Commission Européenne, 2017). En effet, certains pays comme la Grèce, le Portugal ou encore la Lettonie affichent un PIB par habitant relatif à la moyenne UE plus faible en 2015 comparé au niveau de 2007.

Dans cette étude, nous allons nous concentrer sur les deux critères d'éligibilité du Fonds de Cohésion qui sont le niveau de PIB par habitant et le respect des critères du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) liés à l'endettement public. En effet, la Commission européenne alloue le Fonds de Cohésion entre les pays membres de l'UE qui ont uniquement un PIB par habitant inférieur à 90 % de celui de la moyenne UE en parité de pouvoir d'achat. Mais pour pouvoir bénéficier de ce fonds, ces pays ne doivent en plus pas faire l'objet d'une procédure d'endettement excessif qui peut être déclenchée par la Commission européenne. Cette procédure peut être déclenchée si un pays membre de l'UE

procédure d'endettement excessif et peut se voir retirer son éligibilité au Fonds de Cohésion à l'issue d'un vote à la majorité qualifiée.<sup>3</sup>

Actuellement, la Pologne est le principal bénéficiaire du fonds avec 36 % des



**Graphique 1 :** Allocation actuelle du Fonds de Cohésion (période de programmation 2014-2020).

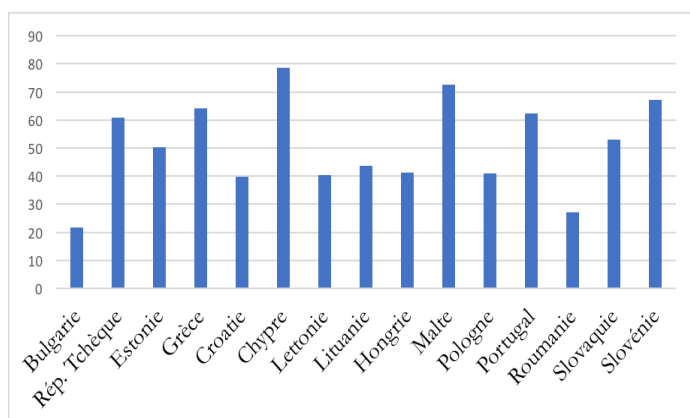
ressources totales. Plus largement, les ex-pays du bloc de l'Est en sont les principaux bénéficiaires puisqu'ils disposent de près de 90 % des crédits (voir Graphique 1).

Nous allons donc chercher à voir si cette allocation respecte les critères d'éligibilité sus-mentionnés.

### Les critères d'allocation du Fonds de Cohésion sont-ils respectés ?

Le graphique 2 indique que tous les pays bénéficiaires du Fonds de Cohésion ont un PIB par habitant inférieur au seuil des 90 % de la moyenne UE. La Pologne et la Roumanie, qui sont les deux plus gros bénéficiaires avec près de la moitié des fonds, sont respectivement à 41 % et 29 %. En se basant sur le PIB par habitant, la Roumanie est le second pays le plus pauvre de l'UE, la Pologne est au 5<sup>ème</sup> rang. Le premier critère d'allocation du fonds semble donc pleinement respecté.

Dans la lignée des critères d'accession du conseil de Copenhague de 1993, l'accès au Fonds de Cohésion est conditionnel



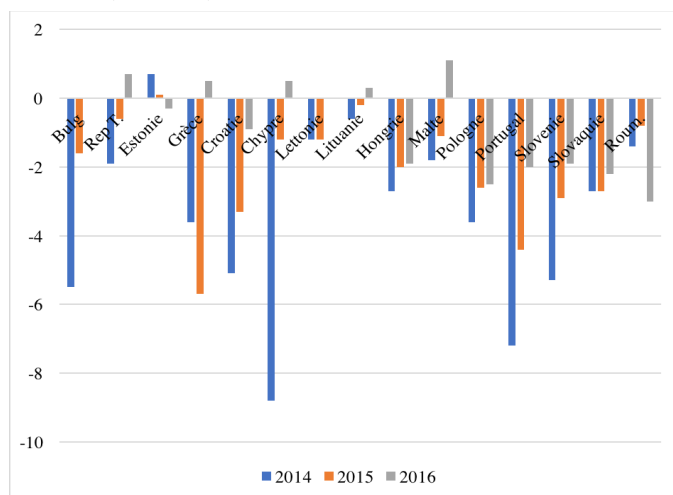
**Graphique 2 :** PIB par habitant relatif des pays bénéficiaires du Fonds de Cohésion par rapport à la moyenne UE pour l'année 2015 (%).

affiche un déficit budgétaire supérieur à 3 % de son PIB, et une dette publique supérieure au seuil des 60 %. Si ces règles sont enfreintes, un pays peut être mis sous

<sup>3</sup> Le Conseil européen procède à un vote où au moins 55 % des votes exprimés représentant au moins 65 % de la population européenne doivent être favorables à cette proposition.

au respect des critères du Pacte de Stabilité et de Croissance relatifs au déficit budgétaire et à la dette publique : la discipline budgétaire doit donc être respectée avant et après l'entrée d'un État dans l'UE.

**Graphique 3** : Déficit public des pays bénéficiaires du Fonds de Cohésion (% du PIB).



L'amélioration de la conjoncture économique ayant suivi la crise des dettes souveraines de la zone Euro a permis une réduction significative des niveaux de déficit budgétaire depuis le début de la période de programmation 2014-2020 : 6 pays sur 15 étaient au-dessus du seuil des 3 % en 2014, 3 en 2015 et aucun en 2016 (voir Graphique 3). Cependant, le seuil des 60 % relatif à la dette publique est beaucoup moins respecté : seuls 9 pays sur 15 avaient une dette publique inférieure à ce ratio. La Grèce se situe à un niveau quasiment 3 fois supérieur, le Portugal est à plus du double, Chypre dépasse le seuil des 105 %, la Sloveenie, Malte et la Hongrie ont une dette publique représentant aux alentours de 80 % de leur PIB (voir Graphique 4).

Suite à cela, la Grèce, le Portugal et la Croatie ont fait l'objet d'une procédure d'endettement excessif sur la période 2014-2016. Ces pays auraient pu faire l'objet d'une suspension des crédits si on appliquait strictement le second critère d'allocation du Fonds de Cohésion. Le respect des critères du Pacte de Stabilité et de Croissance est nécessaire dans la mesure où un endettement excessif peut affecter l'efficacité du Fonds de Cohésion en termes de croissance économique. En effet, le principe d'additionnalité exige que le Fonds de Cohésion ne finance pas plus de 85 % du coût d'un projet d'investissement : le pays bénéficiaire doit donc recourir à une

augmentation de ses recettes fiscales ou à de l'endettement public pour pouvoir financer la partie restante.

On peut penser que si le pays receveur a un endettement élevé, le recours à la dette pour financer le projet d'investissement amoindrira ses gains de croissance économique à cause d'un effet d'éviction significatif. L'endettement excessif peut donc nuire à la réalisation de l'objectif de convergence économique pour lequel a été fondé le Fonds de Cohésion. De même, si un pays bénéficiaire endetté a plutôt recours à une hausse du niveau de taxation pour financer le projet d'investissement, il y aura un effet néfaste sur la croissance dans la mesure où l'UE est une zone économique à forte concurrence fiscale (Hulten et Schwab, 1997). L'effet négatif sur la croissance y sera d'autant plus fort que le pays est endetté dans la mesure où ce pays devra diminuer la dynamique d'endettement en augmentant de nouveau ses recettes fiscales en vertu du respect du PSC.

## Conclusion

Au vu des critères d'allocation du Fonds de Cohésion, l'allocation actuelle ne semble donc pas répondre entièrement à l'objectif de convergence économique dans la mesure où les pays ayant fait l'objet d'une procédure d'endettement excessif ont continué de bénéficier de ce fonds. Le non-respect du Pacte de Stabilité et de Croissance semble refléter l'existence d'un certain ordre de priorité entre les deux différents critères d'éligibilité au Fonds de Cohésion.

Une littérature conséquente dont les arguments sont résumés dans Butkus et Matevuciute (2016) suggère d'ailleurs une réallocation de ce fonds au profit des pays ayant les meilleures qualités institutionnelles ou les meilleures performances macroéconomiques en termes d'endettement. Cette littérature souligne le fait que l'allocation actuelle du Fonds de Cohésion pourrait être plus efficace en termes de croissance économique. Ainsi, Ederveen et al. (2006) concluent que les fonds structurels génèrent plus de croissance économique dans les pays qui ont les meilleures qualités institutionnelles. Quant à Becker et al. (2010), ils soulignent plutôt l'importance de la structure économique du pays receveur (son

---

niveau de dépenses en R&D) comme un déterminant de l'efficacité des fonds structurels. Il serait alors intéressant de nous appuyer sur cette littérature pour étudier l'optimalité de l'allocation du Fonds de Cohésion par rapport à l'objectif de convergence économique.

### Références bibliographiques :

- Becker, Sascha O., Peter H. Egger, & Maximilian von Ehrlich (2010), "Going nuts: The effect of EU structural funds on regional performance," *Journal of Public Economics* 94(9), 578–590.
- Butkus, Mindaugas, & Kristina Matuzevičiūtė (2016), "Evaluation of EU cohesion policy impact on regional convergence. Do culture differences matter?" *Economics and Culture*, 13(1), 41-52.
- Ederveen, Sjef, 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 (2017), "Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union," European Commission. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf)
- Ferreiro, Jesus, Catalina Galvez, Carmen Gomez, & Ana González Flores (2016), "The impact of the Great Recession on the European Union countries," *FESSUD Working Paper* 150.
- Hulten, Charles R., & Robert M. Schwab (1997), "A fiscal federalism approach to infrastructure policy," *Regional Science and Urban Economics*, 27(2), 139-159.

## Transparence et ciblage des prévisions d'inflation : Les leçons de la Banque Nationale Tchèque

Marine Charlotte André\*

**Suite à la crise financière globale de 2008, les banques centrales de l'Union Européenne, parmi d'autres, se sont interrogées sur l'efficacité des outils conventionnels pour faire face au manque de liquidités. Elles cherchent les canaux de transmission les plus efficaces pour mettre en place la politique monétaire non conventionnelle afin de limiter la propagation de la crise à la sphère financière et réelle. La Banque Nationale Tchèque a montré une bonne voie combinant la transparence de la politique monétaire avec un régime de ciblage des prévisions d'inflation.**

La crise financière et économique de 2008 a généré une fragilité de la liquidité suite à l'abandon de certaines banques de leur fonction traditionnelle de teneur de marché en raison des contraintes réglementaires accrues comme le remarque en 2015 Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France. Cela a conduit au dysfonctionnement du marché interbancaire et induit une mauvaise transmission des effets de la politique monétaire vers l'économie réelle.

Traditionnellement, après une contraction économique, la banque centrale baisse les taux d'intérêt pour agir sur l'inflation et la production par les canaux de transmission habituels. Cette réponse conventionnelle n'a pas pu avoir l'efficacité espérée puisque la crise récente a généré le problème du « *zero lower bound* »<sup>1</sup> dans un contexte où la banque centrale s'efforce de pallier le manque de liquidité sur le marché interbancaire et dans le système économique. En effet, lorsque les taux d'intérêt de court terme nominaux sont très proches de zéro, ils peuvent conduire au problème de trappe à liquidité et à plus long terme, déterminer une diminution de la consommation et un taux de chômage élevé.

Avant la crise, la plupart des banques centrales ont adopté le régime de ciblage d'inflation.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Le Japon avait déjà été confronté à cette situation dans les années 1990.

<sup>2</sup> Politique qui les contraint à respecter une cible d'inflation, que ce soit une valeur numérique fixe ou

Comme le taux d'intérêt nominal ne peut plus diminuer lorsque la borne est atteinte et que les politiques conventionnelles via les taux d'intérêt et de change réels n'ont qu'un effet très faible, il est nécessaire d'envisager d'autres mesures de politique monétaire. La possibilité d'augmenter la cible d'inflation est exclue par la plupart des banques centrales et des économistes car elle entraînerait davantage de volatilité et d'incertitude dans l'économie (Bernanke 2010 et Woodford 2012). Ces mesures alternatives peuvent cibler d'autres canaux de transmission afin d'avoir un impact significatif sur le niveau d'activité et l'inflation. Certaines banques centrales<sup>3</sup> ont osé mettre en place une politique agissant sur les anticipations d'inflation des agents privés pour sortir du borbier des taux d'intérêt nuls voire négatifs.

Les anticipations d'inflation constituent une chaîne de transmission à travers laquelle la « *forward guidance* »<sup>4</sup> peut stimuler l'économie, notamment en maintenant une bonne réputation à travers une forte crédibilité (Del Negro et al. 2012).

un intervalle de confiance dans lequel se situe la cible.

<sup>3</sup> On recense ces banques centrales en Corée du Sud, Colombie, Hongrie, Nouvelle Zélande, Norvège, Suède, Turquie, Israël, République Tchèque ainsi qu'au Canada, Chili, Pérou et aux Etats-Unis.

<sup>4</sup> La « *forward guidance* » est une politique monétaire consistant à influencer les anticipations des marchés portant sur les niveaux futurs des taux d'intérêt, via les prévisions de la banque centrale.

\* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France.

---

Une telle politique tranche avec celle actuellement menée par la Banque Centrale Européenne (BCE) qui souffre surtout de l'euro-scepticisme ambiant. Une politique de transparence accrue et de ciblage des prévisions d'inflation pourrait-elle augmenter l'efficacité de ses canaux de transmission ? Les expériences de la Banque Nationale Tchèque pourraient nous apporter des réponses à cette question.

### **Comment le ciblage des prévisions d'inflation fonctionne-t-il ?**

La Banque Nationale Tchèque définit sa politique de ciblage des prévisions d'inflation en plusieurs points (Clinton et al. 2017). Tout d'abord, la politique monétaire cible une inflation basse sur le long terme et une trajectoire prévisionnelle de moyen-terme vers cette cible. Ensuite, la prévision est un élément clé pour le Comité monétaire de la banque centrale même s'il peut exister des divergences concernant cette prévision, ce qui donne alors naissance à des scénarios alternatifs. Rapidement après la décision politique, la trajectoire prévisionnelle pour les variables macroéconomiques clés est révélée, insistant sur la trajectoire pour le taux d'intérêt. Enfin, la trajectoire prévisionnelle pour le taux d'intérêt de court-terme (l'instrument politique) est endogène au sein du modèle économique de prévision, sachant que le taux varie pour atteindre la cible d'inflation de long terme et pour réduire voire éliminer tout écart de production.

La Banque Nationale Tchèque a pu, sous le régime flexible de ciblage des prévisions d'inflation, créer un modèle de prévision économique tel que les instruments de politique monétaire ont été systématiquement ajustés afin de ramener l'inflation à son niveau cible, malgré des chocs macroéconomiques exogènes forts qui ont engendré des déviations significatives. Elle a ainsi réussi à construire une crédibilité solide en prenant en compte le phénomène d'apprentissage des agents privés dans leurs anticipations au cours du temps concernant la conduite de la politique monétaire (Honkapohja, 2016).

Pour réduire les taux d'intérêt de long terme réels, alors même que le taux nominal est proche de zéro, il est nécessaire que les acteurs financiers anticipent des taux d'inflation futurs à la hausse. La banque centrale peut manipuler les anticipations des

agents privés (firmes et ménages) en publiant un bulletin prévisionnel anticipant une inflation croissante avant de retourner vers sa cible de long terme.

Le ciblage des prévisions d'inflation est par ailleurs accompagné d'une politique de change. Dans le cas de la Banque Nationale Tchèque, cette politique consiste à exercer un contrôle asymétrique du cours de la monnaie nationale face à l'Euro, en empêchant une appréciation trop forte de la couronne tchèque tout en laissant les mécanismes de marché réguler la dépréciation de la monnaie nationale dans les marges de fluctuations fixées. Une des conséquences notoires du couplage du ciblage des prévisions d'inflation et de la politique de change est une augmentation des taux de change, ce qui correspond à une dépréciation de la monnaie et conduit à une amélioration de la conjoncture.

### **La transparence pour augmenter l'efficacité de la politique monétaire**

Ces deux types de politique telles que les pratique la Banque Nationale Tchèque sont accompagnées de davantage de responsabilité quant aux prévisions et aux justifications de changement de trajectoire des variables, mais également de plus d'efficacité politique. Ces politiques répondent aussi à des considérations pratiques et pragmatiques. Afin que la politique monétaire puisse avoir un impact non négligeable sur le long terme, celle-ci doit influencer les taux d'intérêt de long terme. Rappelons que les entreprises investissent pour la plupart sur le long-terme.

Une totale transparence des prévisions, des objectifs et de la politique de la banque centrale peut donc renforcer l'efficacité de la politique monétaire de deux façons. Tout d'abord, la crédibilité de la cible d'inflation choisie par la banque centrale se renforce par un effort de communication pour le grand public (analystes financiers, entreprises et ménages) sur la vision cohérente du futur afin de permettre à l'inflation de converger vers son taux cible de long terme. De plus, la publication de la trajectoire du taux d'intérêt de court terme aide, à travers les anticipations d'inflation, à modifier la structure à terme des taux d'intérêt pour améliorer le mécanisme de transmission de la politique monétaire.

Ainsi la Banque Nationale Tchèque, pour renforcer son niveau de transparence, justifie

sa politique en profondeur à des intervalles réguliers (souvent de façon trimestrielle) dans un rapport de politique monétaire. Ce rapport souligne la trajectoire prévue conditionnelle pour le taux d'intérêt de court terme, que ce soit une description qualitative ou avec un chiffrage explicite. La banque centrale souligne les risques de ses estimations verbalement et avec des intervalles de confiance pour les variables dont les prévisions numériques sont publiées. Le caractère conditionnel doit être souligné afin que le public reconnaisse la prévision comme incertaine.

Cependant, il existe de rares cas où malgré la publication d'un rapport, les anticipations des agents ne convergent pas vers les prévisions publiées par la banque centrale. Ainsi, lors de la publication d'un des rapports en novembre 2009, la confusion qui résulta fut riche de leçons pour la Banque Nationale Tchèque. Cet écart entre les prévisions publiées et les anticipations mesurées quelques jours après peut être justifié par trois raisons principales. Le caractère conditionnel des prévisions a trop été souligné, ce qui peut avoir amené les agents à ignorer les prévisions officielles. Puis le Comité monétaire a insisté sur des incertitudes plus importantes que ce qu'on observe habituellement. La banque centrale a également publié un scénario alternatif qui utilisait un modèle macroéconomique différent, prêtant à confusion pour les agents privés. La Banque Nationale Tchèque n'est pas seule puisque la Banque nationale de Nouvelle Zélande, la Banque d'Israël, la Banque Norvégienne et la Banque Suédoise publient la prévision d'un taux d'intérêt endogène en suivant la même méthodologie.

## Conclusion

La transparence des communications sur la politique monétaire tchèque a augmenté progressivement pour atteindre un niveau de

transparence exemplaire, car depuis début 2000, elle publie les coefficients de la fonction de réaction du taux d'intérêt, ce qui permet une plus grande compréhension des marchés et des analystes de la politique monétaire basée sur le régime de ciblage des prévisions d'inflation. Les pratiques de la Banque Nationale Tchèque montrent que davantage de transparence pourrait ainsi bénéficier à la transmission de la politique de la BCE et mettrait à mal les arguments eurosceptiques de certains partis politiques des pays membres de la zone euro.

## Références bibliographiques :

- Bernanke, Ben S. (2010), "The economic outlook and monetary policy," *Proceedings-Economic Policy Symposium* - Jackson Hole, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1-16.
- Clinton, Kevin, Tibor Hlédik, Tomáš Holub, Douglas Laxton, & Hou Wang (2017), "Czech Magic: Implementing Inflation-Forecast Targeting at the CNB". *IMF Working Paper* 21.
- Del Negro, Marco, Marc Giannoni, & Christina Patterson (2015), "The forward guidance puzzle," *Staff Reports* 574, Federal Reserve Bank of New York.
- Honkapohja, Seppo (2016), "Monetary policies to counter the zero interest rate: an overview of research," *Empirica* 43(2), 235-256.
- Noyer, Christian (2015), « L'après crise et le financement de l'économie: enjeux et défis pour la stabilité financière, » *Revue de la stabilité financière* 19, 7-11.
- Woodford, Michael (2012), "Methods of Policy Accommodation at the Interest-Rate Lower Bound," *Proceedings-Economic Policy Symposium* - Jackson Hole, Federal Reserve Bank of Kansas City, 185-288.

---



## Les dysfonctionnements des grands projets d'infrastructure en Europe : quelles explications ?

Jean-Alain Héraud\*

**En Europe, comme dans les autres régions développées du monde, les grands projets d'infrastructure (de transport, d'énergie, de culture, etc.) font souvent l'objet de débats en raison de dysfonctionnements graves : non-respect des délais, des coûts, voire des spécifications inscrites dans le cahier des charges. Comment expliquer cette pathologie des *méga-projets* ? Est-elle propre à certains pays ou s'agit-il d'un problème très général de théorie des organisations ? D'un problème de politique ou de gouvernance publique ? La complexité de la gouvernance européenne porte-t-elle une part de responsabilité ?**

Dans tous les pays européens on réalise régulièrement des grands projets d'infrastructures, dont un certain nombre ont connu des déboires sérieux. La presse européenne se fait même régulièrement l'écho de véritables scandales. Par-delà la variété des systèmes nationaux, il est intéressant d'analyser les points communs à ces différentes affaires. C'est ce que réalise une littérature émergente autour du concept de *méga-projet*. Un ouvrage récent (Lehtonen, Joly, et Aparicio, 2017) fait le point sur cette question de l'évaluation socio-économique des méga-projets et analyse quelques exemples en Europe, ainsi qu'en Amérique du Nord.

Le terme de méga-projet a été popularisé par Bent Flyvbjerg, lequel a rassemblé et commenté beaucoup d'exemples pour tenter de comprendre les enchaînements menant à des dysfonctionnements quasi systématiques. Le titre d'un de ses articles est éloquent : *"Survival of the unfittest : Why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it"* (Flyvbjerg, 2009).

Derrière l'ironie de cette formule se cache un véritable problème de théorie des organisations, à savoir celui de la rationalité de la décision dans des systèmes complexes. On pense en effet immédiatement aux travaux de Herbert Simon et James March concernant la rationalité des organisations qui ne peut être jugée à l'aune de la rationalité absolue, celle de l'individu et surtout celle du théoricien ou de l'expert. L'observateur rationnel ne peut donc qu'être surpris, voire choqué du

spectacle de l'incohérence de la décision publique en matière de grands projets.

Le problème est que la décision « publique » est en fait celle d'un système multi-acteurs. La décision peut être irrationnelle même si chacun de ses acteurs est individuellement parfaitement rationnel, comme Condorcet en a déjà apporté la preuve il y a plus de deux siècles. Les méga-projets ont aussi d'autres caractéristiques que celle de la décision collective. Le paradoxe des votes de Condorcet, ainsi que le théorème d'impossibilité de K. Arrow en économie publique, portent sur *l'agrégation des préférences individuelles* dans un cadre très général. Ici on traite d'un processus dynamique. La nature des méga-projets rajoute à la difficulté de la décision collective celle de la prise en compte *du temps long*. Les grands projets s'insèrent en effet dans la *durée*, celle de leur conception, de leur mise en œuvre, de leur cycle de vie. Avec le temps long vient le problème de l'incertitude radicale (au sens de Frank Knight, c'est-à-dire non probabilisable) ainsi que l'instabilité des décideurs et des responsables.

### L'exemple des grandes opérations néo-colbertistes

En France, la nation qui a inventé le *colbertisme* (les grands projets industriels conçus et contrôlés par l'État) - mais qui est aussi un des pays où l'autocritique, voir

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

---

l'autodérision, est devenu un sport national -, on a beaucoup dénigré toutes les grandes opérations nationales qui ont échoué par le passé, comme le *Plan calcul* du général De Gaulle en 1966 (arrêté sous Valéry Giscard d'Estaing), ou plus tard le projet *Concorde* qui n'a jamais réellement connu de succès commercial. À l'époque contemporaine, que dire de l'interminable saga du réacteur nucléaire de nouvelle génération EPR géré successivement par Areva et EDF ? Remarquons que, lorsque le colbertisme se fait international (*Concorde* était un projet franco-britannique, et l'EPR implique plusieurs pays européens, d'où son nom *European Pressurized Reactor*), la complexité de la décision stratégique ne peut que s'accroître, et avec elle les sources de dysfonctionnements.

En réalité la critique du néo-colbertisme (ou de sa version américaine à travers l'industrie de la défense depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ou de sa version chinoise actuelle à travers un système de capitalisme d'Etat bien particulier...) est très ambiguë, car ce modèle répond justement au problème de Condorcet-Arrow en alignant les représentations mentales aussi bien que le pouvoir opérationnel. Quand le colbertisme a marché - et ce fut le cas historiquement en France dans de nombreux cas comme l'aérospatial et le nucléaire classique dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle - c'est en grande partie grâce à la communauté de connaissances, de visions stratégiques et de représentations mentales qu'a permis le pilotage public. En effet, non seulement l'État a joué le rôle de *financeur* de la conception et du développement du système technologique, mais aussi celui de *client* à travers la commande publique ou à travers les entreprises qu'il contrôlait ou influençait. L'absence de réel pouvoir public en dehors de l'État central dans un pays très centralisé comme la France n'a pas non plus permis l'émergence d'une opposition sérieuse de la part des collectivités locales et régionales lorsqu'il s'est agi de répartir dans les territoires les éléments du système (à commencer par les établissements nucléaires). Derrière l'État au sens strict, il y avait aussi les grands corps et les grandes écoles de la République : les mêmes polytechniciens, énarques et autres normaliens se retrouvent inmanquablement à la tête des ministères, des agences, des institutions scientifiques et techniques, comme des grandes firmes privées

dites « champions nationaux ». Il est clair que ça aide d'avoir dans le système des réseaux inter-acteurs à travers le petit monde de l'élite républicaine.

Dans un tel système, les grands projets, ça passe ou ça casse. Et heureusement ça passait souvent. La dernière phrase est écrite au passé car on ne peut contester la difficulté de maintenir actuellement le modèle néo-colbertiste. Il s'agit d'une question de masse critique de la nation dans un monde global - d'où l'ouverture sur l'Europe du système français avec le spatial (ESA), puis l'aéronautique (Airbus). Il s'agit aussi des règles internationales - et particulièrement européennes - qui ont dressé beaucoup d'obstacles sur le chemin de l'interventionnisme public dans un seul État.

### Un colbertisme étendu à l'Europe

Dans le cas de l'EPR, la technologie française a été développée en partenariat avec le groupe allemand Siemens et expérimentée en Finlande - avant même le démarrage en France du chantier de Flamanville. L'opération fête cette année ses 10 ans de retard. L'industriel français Areva qui avait programmé la mise en service de l'EPR de Olkiluoto pour 2009, annonce maintenant la date de 2019. Son client finlandais TVO lui réclame 2,6 milliards d'euros de dédommagement pour le retard et les surcoûts. Le coût de construction évalué initialement à 3 milliards sera sans doute de 9 milliards. Les difficultés viennent-elles de la technologie (qui n'est pourtant pas de rupture) ou de problèmes de coordination? En tout cas cela ne décourage pas EDF (continuateur d'Aréva) de vouloir vendre l'EPR à la Grande-Bretagne, cette fois-ci en coopération avec le groupe chinois CGN, sur le site de Hinkley Point. Aux dernières nouvelles (*Le Monde*, 23.11.2017), la facture que les Britanniques vont devoir régler est passée d'une estimation de 6 milliards de livres à 30 milliards ! Un rapport parlementaire au vitriol s'en indigne, mais le gouvernement britannique reste obstinément favorable au projet. Même le contexte du Brexit n'y a rien changé...

Un second exemple est intéressant à détailler car il permet bien de comprendre la logique politico-économique d'un mégaprojet et de voir comment l'Europe peut être instrumentalisée pour réaliser une infrastructure apparemment peu rentable. Il

s'agit de la liaison ferrée à grande vitesse Lyon-Turin, qui inclut un tunnel exceptionnel de 57 km. Ce cas est décrit dans Reverdy et Lehtonen (2017).

- Les *arguments* avancés pour justifier le projet étaient clairement exprimés en termes d'avantages économiques. Ils étaient basés sur l'hypothèse d'insuffisance de la capacité actuelle de transport par rapport à l'accroissement des volumes de trafic passager et de fret. Cependant le coût estimé était déjà très élevé au départ. Un rapport de la Cour des Comptes de 2012 les estimait dans la fourchette 24 à 26 milliards d'euros d'investissement. Les gouvernements français et italiens ainsi que les collectivités locales concernées étaient très motivés et ont continué à manifester leur engagement pour le projet.
- Actuellement, ce projet est *fortement contesté* par un certain nombre d'acteurs. En particulier du côté italien, des initiatives citoyennes s'opposent à ce qu'ils considèrent comme une atteinte grave au milieu et au mode de vie dans la vallée où débouchera le tunnel. Du côté français, l'opposition est plus de nature économique, les associations dénonçant une gabegie financière. La position actuelle de la Cour des Comptes est que les bénéfices escomptés sont très surévalués, alors que les coûts sont indéniablement élevés.
- *Revenir en arrière* sur l'ensemble du projet est devenu politiquement impossible en raison d'irréversibilités multiples: importants frais d'études et de travaux préliminaires déjà engagés; effets d'image et de réputation pour de nombreux acteurs. Une logique politique et technocratique s'est mise en route.
- Une partie de *l'irréversibilité* a été volontairement créée par certains acteurs. Par exemple, devant la montée des oppositions, les acteurs favorables au projet l'ont découpé en morceaux. Un segment central du tracé est constitué par le tunnel de base. Des motivations complémentaires ont été proposées récemment, comme la mise en œuvre de nouvelles solutions de mobilité (réduire le trafic entier en lui substituant le train), en réponse aux prévisions actuelles qui sont beaucoup moins optimistes sur l'évolution

future du trafic. Cependant dans les nouveaux argumentaires on omet de rappeler que les autres segments du projet (également très coûteux) sont nécessaires pour mettre en œuvre les solutions intéressant le tunnel lui-même. Ces argumentaires sont globalement faux en comparant les avantages du tout au coût d'une partie, mais ils s'appuient sur la rhétorique des *engagements successifs* : on considère que certaines phases sont actées et on ne reprend pas en compte l'ensemble de la problématique. C'est tout le problème d'un processus décisionnel qui s'étale dans le temps.

- Les promoteurs du projet cherchent à faire oublier qu'initialement c'est le trafic *passager* qui était mis en exergue et qui a contribué à lancer le projet, alors que les pronostics actuels sont beaucoup plus pessimistes. Le nouvel argumentaire, très tactique, porte sur le *fret* en surfant sur la vague actuelle de discrédit général du transport par poids lourds.
- Un argument important qui a contribué à convaincre une partie des acteurs est la promesse d'une *contribution financière massive de l'Union européenne* (40 % du coût total d'investissement du tunnel). La stratégie des acteurs en région est de bénéficier des retombées économiques locales tout en démontrant aux États que le coût ne sera pas trop important pour eux puisque l'Europe paye. Comme ce projet est, pour la France, le seul de cette ampleur financé par l'Europe, l'argument est de poids: le coût d'opportunité pour la France de renoncer à ce financement communautaire serait considérable. Cet argument unilatéral français aide à emporter la décision, mais on est loin d'un optimum en équilibre général !

Les conclusions de Reverdy et Lehtonen sont de plusieurs ordres. D'abord le projet Lyon-Turin est emblématique de ce qu'ils appellent le *biais d'optimisme* des concepteurs de projet. Ensuite, la *résilience* de ce projet (vis-à-vis des mauvaises nouvelles qui s'accumulent) est très forte grâce à stratégie « d'escalade de l'engagement ». Il s'agit d'un véritable art de créer l'irréversibilité par étapes successives. Enfin, l'irrationalité du projet est partiellement masquée par ce que Yves Crozet (en particulier lors d'une audition au Parlement en 2014) a appelé le *fétichisme de*

---

*L'infrastructure*: l'élu laisse une trace dans le paysage et donc dans l'histoire.

Les auteurs soulignent aussi comment les acteurs locaux du projet (les collectivités, pas les mouvements écologistes, bien sûr... ) ont su prendre appui sur des acteurs internationaux et surtout instrumentaliser la Communauté européenne. Comme on peut le constater, on n'est plus en France dans un système colbertiste pur. Faut-il alors militer pour un colbertisme européen? Ce serait peut-être une moins mauvaise solution, en rétablissant une cohérence d'ensemble.

## Les expériences allemandes

Traditionnellement, le goût pour les grands projets colbertistes est a priori moins marqué dans l'Allemagne (en tout cas d'après-guerre) qu'en France. L'image qu'on a de ce pays est plutôt caractérisée par le pragmatisme, le calcul rationnel en matière d'usage des fonds publics, une préférence pour les solutions décentralisées où les territoires décident et payent pour eux-mêmes dans une large mesure. On peut cependant relever au moins trois opérations allemandes entachées des mêmes défauts que ceux qui ont été soulignés à propos des mégaprojets: le laxisme en matière de *coût* et de *délais* ainsi que la difficulté de respecter le *cahier des charges*.

- Le nouvel opéra de Hambourg vient enfin d'être inauguré en 2017. L'icône architecturale que la ville attendait depuis longtemps est enfin là, les pieds dans l'eau du port. Elphi (c'est son petit nom, un raccourci de *Elbphilharmonie*) est très belle, mais rappelons que lorsque la première pierre a été posée, en 2007, la fin du chantier était prévue en 2010. Estimée à 77 millions d'euros au départ, elle en aura finalement coûté 789.
- La nouvelle gare de Stuttgart censée remplacer une infrastructure en cul-de-sac par un nœud ferroviaire traversable (au cœur de la *Magistrale européenne* Paris-Budapest) devait ouvrir initialement en 2021. On pense maintenant que « Stuttgart 21 » ouvrira entre 2024 et 2026. La note finale sera probablement située entre 7 et 10 milliards d'euros, alors qu'il était question de 4,5 milliards au départ.
- Le chantier du nouvel aéroport de Berlin-Schönefeld (qui portera le nom de Willy Brandt) a été lancé en 2006. Il devait

s'achever en 2012. On parle actuellement d'une ouverture vers 2020 au mieux. Le budget initial de 1,7 milliards d'euros a été multiplié par sept!

L'analyse de ce dernier exemple apporte un autre élément de diagnostic des difficultés propres aux mégaprojets. Nous avons déjà souligné le dépassement des coûts et des délais. Une troisième dimension du dysfonctionnement quasi-systématique de ces opérations est particulièrement présente dans le cas du nouvel aéroport berlinois. Il s'agit du non-respect du cahier des charges. On a identifié 150 000 vices de forme dans les travaux réalisés lors de l'inspection du chantier! Le non-respect des spécifications représente le troisième point que soulignent Lehtonen *et al* (2017) dans les manquements à la règle (*Iron Triangle Rule*) qui devrait s'appliquer impérativement: « *delivering in time, within the budget, and according to the specification* ». Cette troisième dimension de dysfonctionnement se rajoute aux deux premières - ou bien les explique en partie, car, dans la mesure où les irrégularités seront réparées, des coûts et du temps supplémentaires sont engagés.

Ainsi la plupart du temps, en Allemagne comme ailleurs, les mégaprojets ne respectent pas le *triangle de fer*. Le plus étonnant est que tout le monde le sait, mais on continue à enregistrer officiellement, comme si de rien n'était, des documents publics prévisionnels totalement utopiques. Le *biais d'optimisme* est donc systématiquement toléré. *Le Monde* (3-4/12/2017), sous la signature de Thomas Wieder, évoque une étude réalisée par la Hertie School of Governance (Berlin) en 2015 qui passe en revue 170 grandes infrastructures publiques et révèle que leur coût final dépasse en moyenne de 73 % le budget de départ. Pour les très grands équipements, le niveau de dépassement est généralement encore supérieur. Pour les équipements ordinaires comme les routes, voies ferrées et ponts, le surcoût en Allemagne est de 30 %, ce qui place ce pays derrière la France, les Pays-Bas et la Suisse.

Comment expliquer le surcoût important en Allemagne? Les analystes pointent le caractère imprécis des appels d'offre et leur nombre excessif, ainsi que des pénalités insuffisantes infligées aux partenaires contractuels ne respectant pas les délais. Les maîtres d'ouvrage ont aussi trop tendance à modifier leurs projets en cours de route. On tombe ici dans le défaut typique

*d'incohérence temporelle de la décision* – mais c'est une tentation compréhensible dans des projets qui s'étalent dans la durée. Y a-t-il aussi une difficulté particulière due au contexte fédéraliste ?

### **Le problème de la décision multi-acteurs**

Outre l'étalement dans le temps, le problème majeur des grands projets est certainement celui de la *complexité*, particulièrement générée par le nombre d'acteurs et de parties prenantes. C'est une explication possible de la statistique qui indique des dysfonctionnements croissants avec la taille des projets.

Dans le cas de Stuttgart 21, une partie des difficultés est venue de la mobilisation de groupes de citoyens. Celle-ci n'avait pas du tout été anticipée. Au départ du projet, l'immense majorité des acteurs était d'accord : la ville, la société de chemin de fer, les représentants du monde économique local, ainsi que l'Allemagne et les autres pays européens concernés par l'amélioration de l'infrastructure. Personne n'avait pensé que des citoyens, en nombre, puissent avoir une autre perception. Il est toujours difficile dans un mégaprojet de recenser a priori toutes les parties prenantes et de cerner leur point de vue précis. En fait, une partie de ces parties prenantes ne se constituera que pendant le processus de mise en œuvre. La séquence linéaire *description de la problématique - réponse optimisée - mise en œuvre de la stratégie* n'est pas réalisable. Voilà de quoi perturber l'ingénieur-économiste, mais le monde politico-administratif devrait savoir que la pensée linéaire est une utopie. Ou bien peut-être le savent-ils trop bien, ce qui a comme résultat une instabilité dans l'affichage des objectifs et dans la vision politique.

Une autre dimension de complexité est la *gouvernance multi-niveaux*. En Allemagne, la constitution fédérale impose un jeu apparemment plus complexe qu'en France dans la mesure où il faut respecter la volonté du *Bund* comme celle des *Länder* (en plus des collectivités locales). Dans les faits, ce n'est pas si sûr. L'avantage du fédéralisme est que chaque niveau a des compétences et des responsabilités clairement définies. En France, au contraire, l'Etat central - qui a

progressivement admis qu'il ne pouvait pas tout gérer - a décentralisé beaucoup de fonctions vers les territoires, mais sans créer clairement des domaines de compétence exclusive de tel ou tel échelon, et en cherchant de surcroît à garder quand même la main par divers systèmes de contrôle. D'où le « millefeuille » administratif régulièrement dénoncé et peu amendé malgré les dernières lois de décentralisation.

Dans tous les pays membres de l'UE, il y a bien sûr aussi les règles européennes qui se rajoutent au système de gouvernance. Si l'on reprend l'exemple de la gare de Stuttgart, on peut illustrer les éléments de complexité que rajoute le niveau européen... jusque dans des détails inattendus. Voici comment la réglementation européenne risque de retarder encore le chantier en 2018 : dans le déroulement actuel de l'opération il est question d'abattre quelques arbres au bord du Neckar ; là le problème ne vient pas des mouvements locaux de protestataires, mais d'une réglementation européenne qui exige d'obtenir l'autorisation de Bruxelles, car ces arbres abritent une espèce protégée de coléoptères ; l'abattage doit avoir lieu en dehors de la période de feuillaison ; la Commission n'a pas encore donné son feu vert en novembre 2017, et si elle ne communique pas son avis avant février, tout est reporté d'un an.

La *multiplicité des parties prenantes* est un des éléments clés du problème. Le principe de codécision est certainement une avancée démocratique dans nos sociétés avancées et il ne faut pas s'en plaindre. Cependant elle génère un coût – qui croît exponentiellement avec le nombre de parties prenantes et donc la taille du projet. Un aspect complémentaire est la dilution des responsabilités, elle-même aggravée par la *durée des projets*. Les mégaprojets sont presque par définition des projets longs. La palme revient sans doute aux opérations d'enfouissement des déchets nucléaires comme celle que l'ANDRA a la mission de tester puis de réaliser en France.

### **Le temps long : exemple du projet français de centre de stockage de déchets nucléaires**

Le principe du stockage profond a été retenu par la loi de 2006, après 15 ans de recherche,

---

leur évaluation et un débat public, comme seule solution sûre à long terme pour gérer ce type de déchets sans en reporter la charge sur les générations futures (Andra, 2017). Si sa création est autorisée, ce centre sera implanté dans l'Est de la France, à la limite de la Meuse et la Haute-Marne. Le projet Cigéo (Centre industriel de stockage géologique) fera suite à l'expérimentation actuelle à Bure (Meuse). Le Laboratoire de Bure est déjà un mégaprojet en soi : ce test d'une infrastructure à 500m de profondeur dans une structure géologique appropriée a été décidé en 1998 ; son coût de construction sur huit ans s'est élevé à 96 millions d'euros, et les frais de fonctionnement et d'expérimentations sont estimés à 16 millions d'euros par an. Le centre définitif d'enfouissement Cigéo est prévu pour être exploité pendant au moins 100 ans, tout en étant flexible afin de laisser aux générations futures un maximum de possibilités pour permettre des adaptations. Si tout se passe bien, le démarrage de l'installation par une phase industrielle pilote aura lieu en 2030.

L'extrême difficulté de gérer un projet dans le très long terme est *l'incertitude*, non seulement celle qui porte sur les états futurs du monde, mais aussi sur la fonction objectif et l'identité des porteurs du projet. Pour résumer la question en quelques mots : je ne sais pas exactement quelles seront la demande, la technologie, les contraintes futures au terme du processus que je lance maintenant ; de plus ce seront mes successeurs qui hériteront des conséquences.

### **L'incohérence stratégique complète: le cas du tram de Jaen**

Même sur des durées bien moins longues que celles évoquées ci-dessus, on observe des cas pathologiques de gestion d'un projet d'infrastructure dans le temps. La ville andalouse de Jaen a lancé en 2009 la construction d'une ligne de tram reliant son centre à la périphérie Nord. Le coût total de l'infrastructure fut de 75 millions d'euros et a bénéficié de diverses subventions nationales et européennes. L'inauguration a eu lieu en 2011. Le résultat est techniquement et esthétiquement réussi. L'ennui c'est qu'on n'y voit aucun tram rouler. En effet, le prix du billet a rebuté les habitants qui sont restés fidèles au bus. La municipalité considère maintenant que l'exploitation déficitaire de la

ligne accroît trop ses charges. Apparemment l'optimum économique tel qu'il est calculé actuellement consiste à ne pas utiliser l'infrastructure !

L'incohérence peut être analysée de diverses manières : S'agit-il d'une erreur de jugement ou a-t-on volontairement séparé la décision de construction de celle d'exploitation, pour des raisons plus ou moins avouables? On peut imaginer que les décideurs de la phase de construction ont « optimisé » leur modèle économique sans égard pour leurs successeurs qui auront à gérer la phase d'exploitation. Sans nécessairement parler de corruption, on peut soupçonner les pressions économiques des entreprises ayant profité de la construction, ou évoquer simplement la mégalomanie des édiles locaux.

Nous souhaitons cependant insister sur une autre explication (au moins complémentaire) à ce dysfonctionnement plutôt scandaleux vu de loin. Le *fétichisme de l'infrastructure* déjà évoqué plus haut n'est peut-être pas seulement le fait des politiciens locaux, mais aussi de la gouvernance nationale et européenne. Pourquoi les niveaux de gouvernance supérieurs sont-ils toujours aussi peu regardants quand il s'agit d'investissements, alors qu'ils érigent des montagnes d'interdits et de contrôles dès qu'il s'agit de subventions de fonctionnement ?

### **Conclusion**

Après avoir passé en revue quelques exemples de mégaprojets en Europe et proposé diverses explications, il nous semble que, par-delà la diversité institutionnelle des pays, il existe des lois générales menant aux dysfonctionnements observés.

Une difficulté fondamentale est la dimension systémique « complexe » des projets. Les ingénieurs et autres experts savent gérer la *complication* technique et organisationnelle, mais pas la *complexité* d'un système multi-acteurs aux évolutions largement imprévisibles. On pourrait cependant surmonter un peu cette difficulté systémique en réformant les formes de gouvernance et les routines administratives à l'intérieur de chaque pays comme au niveau communautaire.

**Références bibliographiques :**

Andra (2017), « Le projet Cigéo » <https://www.andra.fr/andra-cusehautemarne/pages/fr/menu18/le-projet-cigeo-6875.html>.

Flyvbjerg, Bent (2009), “Survival of the unfittest : Why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it,” *Oxford Review of Economic Policy* 25(3), 344-367.

Lehtonen, Markku , Pierre-Benoît Joly, & Luis Aparicio (eds) (2017), *Socioeconomic*

*evaluation of megaprojects. Dealing with uncertainties*, London, New York: Routledge.

Héraud, Jean-Alain (2017), “Foreknowledge and the management of megaprojects,” *evoREG Research Note* 37.

Reverdy, T., Lehtonen M. (2017), « The Lyon-Turin high speed railway project and the escalation of commitment, » in Lehtonen, Joly, Aparicio, (2017), *op. Cit.*, 62-82.

---



## Faut-il décentraliser les négociations collectives ?

Agathe Simon\*, Isabelle Terraz‡

**Le chômage de masse des années 1990 a amené l'OCDE à préconiser des réformes du marché du travail. L'institution recommande notamment de décentraliser les négociations collectives. Suite à la crise financière de 2008, les instances européennes réitèrent cette recommandation, plus particulièrement à l'égard des pays sous assistance financière.**

En 1994, face à un chômage élevé et persistant, l'OCDE proposait une « Stratégie pour l'emploi » et suggérait des pistes de réforme visant à modifier la structure de fonctionnement du marché du travail. A ce titre, l'institution proposait d'apporter des modifications aux systèmes d'éducation et de formation, de favoriser la flexibilité du temps de travail mais également celle des salaires. Ainsi, il était fait état de la nécessité d'« accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main d'œuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualification de chacun, en particulier chez les jeunes travailleurs. » L'idée de décentraliser les négociations est alors avancée. Il s'agit, plus précisément, de rapprocher le niveau des négociations de l'entreprise afin d'être plus en cohérence avec les conditions économiques de celles-ci.

Quelques années plus tard, L'Europe lançait sa « Stratégie Européenne pour l'emploi » lors du Traité d'Amsterdam de 1997 et s'accordait avec l'OCDE sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques structurelles dans les pays européens. Parmi les nombreuses propositions, on retrouve cette volonté d'obtenir des accords entre partenaires sociaux (organisations syndicales et patronales) qui soient plus proches de l'entreprise. Ces dernières recommandations ont ressurgi suite à la crise de 2008 dans les pays du Sud de l'Europe sous assistance financière.

Nous allons d'abord rappeler les principales recommandations de l'OCDE et de l'Union européenne (UE) au cours des années 1990 ainsi que leurs évolutions. Ensuite, nous

examinerons la mise en œuvre de ces recommandations dans 15 pays de l'UE avant de conclure.

### Que disent les instances internationales ?

#### *Les recommandations de l'OCDE*

La décentralisation des négociations collectives recommandée par l'OCDE repose notamment sur un article de Calmfors et Driffill (1988), soulignant l'existence d'une relation non linéaire entre le niveau de chômage et celui des négociations collectives. Considérant que les négociations salariales peuvent avoir lieu aux niveaux central, sectoriel ou de la firme, les deux auteurs montrent que la relation entre le chômage et le niveau de négociation prend la forme d'une courbe en cloche. Ainsi, des négociations collectives au niveau central ou au niveau de l'entreprise sont corrélées avec un faible chômage. En effet, au niveau décentralisé, les négociations sont en accord avec les conditions que connaissent les entreprises et permettent des hausses de salaire compatibles avec leur survie. A l'autre extrême, dans le cadre de négociations centralisées, les syndicats internalisent les conséquences de leurs revendications salariales sur les performances économiques du pays. Au niveau intermédiaire, soit au niveau sectoriel, les augmentations salariales risquent d'être excessives et sont susceptibles de conduire à une hausse du chômage.

\* Université de Strasbourg, France.

‡ Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France.

Les instances internationales vont retenir l'argument des avantages liés à la décentralisation des négociations. Ces recommandations émergent, par ailleurs, dans un contexte marqué par un accroissement de la compétition internationale. Alors que des accords sectoriels pouvaient limiter la compétition entre entreprises dans une économie relativement peu ouverte, le phénomène de globalisation rend caduc un tel argument. Par ailleurs, des changements dans les fonctionnements organisationnels des entreprises peuvent être observés. Ils prennent la forme de pratiques managériales plus horizontales et d'une plus grande diversification des tâches. Il peut alors se créer un décalage entre les accords sectoriels et le fonctionnement effectif de l'entreprise (Visser, 2013).

Une dizaine d'années plus tard, l'OCDE révisera ses recommandations (2004 ; 2006). L'institution dresse le constat d'une baisse tendancielle du taux de syndicalisation et d'une décentralisation de la négociation seulement dans quelques pays (Pays-Bas, Suède). De manière générale, il apparaît que les pays se sont avérés plutôt réticents à l'idée de décentraliser les négociations, ce qui peut s'expliquer par le fait que les modes de négociations collectives sont profondément ancrés dans le tissu social et, par conséquent, mettent du temps à s'adapter. De plus, les gouvernements ont pu éprouver la crainte d'une augmentation des inégalités et préférer

maintenir le système existant dans un souci d'équité et de cohésion sociale.

Pour sa part, Soskice (1990) a montré que des systèmes dans lesquels les acteurs des négociations coordonnent leurs actions peuvent avoir des performances aussi bonnes que les systèmes centralisés. Dans sa révision de 2004, l'OCDE va alors construire un indicateur du degré de coordination/centralisation des négociations et tester empiriquement son effet sur la performance macroéconomique (chômage, emploi, inflation et croissance des salaires réels) des pays. La coordination (voir encadré 1) peut être une mesure de « degré de consensus » des partenaires sociaux. L'indicateur centralisation/coordination est ensuite calculé comme étant la moyenne des indicateurs de centralisation et de coordination.

Les pays sont classés en trois catégories selon le niveau de centralisation/coordination (élevé, moyen, faible) pour les années 1970, 1980 et 1990. On constate alors que la catégorie du pays ne semble pas avoir une influence déterminante sur l'évolution du chômage. L'OCDE (2004) en conclut alors que « *l'idée selon laquelle les pays à coordination et centralisation intermédiaire enregistraient en général les plus mauvaises performances trouve assez peu de support empirique* ».

En 2006, l'OCDE réalise une nouvelle étude sur la relation entre l'indicateur de

#### Encadré 1. Indicateurs de centralisation et de coordination

##### Centralisation

- 1 = Essentiellement au niveau des entreprises et des établissements.
- 2 = À la fois au niveau du secteur et des entreprises, une proportion importante de salariés étant couverte par des négociations d'entreprise.
- 3 = Essentiellement au niveau sectoriel.
- 4 = Essentiellement négociations sectorielles, mais aussi accords périodiques au niveau central.
- 5 = Niveau central prédominant.

##### Coordination

- 1 = Négociations fragmentées au niveau des entreprises/établissements, avec peu ou pas de coordination par des associations à des niveaux plus élevés.
- 2 = Négociations fragmentées au niveau des secteurs et des entreprises, avec peu ou pas d'effet d'entraînement.
- 3 = Négociations au niveau du secteur, avec un effet d'entraînement non systématique et une coordination modérée entre les principaux acteurs de la négociation.
- 4 = a) Coordination informelle de la négociation au niveau du secteur et des entreprises par des organisations chefs de file (multiples) ;  
 b) Négociations coordonnées par des confédérations chefs de file, notamment négociations menées sous la direction du gouvernement (accords tripartites, pactes sociaux) ou imposition de barèmes de salaires par le gouvernement.  
 c) Effet d'entraînement systématique, joint à une forte concentration syndicale et/ou une coordination des négociations par les grandes entreprises ;  
 d) Arbitrage des salaires par le gouvernement.
- 5 = a) Coordination informelle des négociations au niveau des entreprises par une confédération syndicale ;  
 b) Négociations coordonnées par des confédérations chefs de file ou imposition par le gouvernement d'un barème/gel des salaires, avec obligation de paix sociale.

Source : Base de données ICTWSS, Visser (2015).

centralisation/coordination et le taux de chômage et aboutit, une fois encore, à des résultats fragiles. En définitive, les recommandations de 1994 ne semblent pas trouver de justification empirique et l'institution « incite à beaucoup de prudence lorsque l'on tente de tirer de ses travaux des conclusions destinées à orienter les choix politiques ».

Néanmoins, l'OCDE recommandera en 2006 de continuer dans le sens d'une plus grande flexibilité du marché du travail notamment via une facilitation du recours aux clauses dérogatoires tout en reconnaissant que les modèles inclusifs, caractérisés par un fort taux de couverture et des négociations centralisées et coordonnées, sont tout aussi efficaces que des modèles décentralisés (Aidt et Tzannatos, 2008 ; OECD 2006 ; Traxler and Brandl, 2012).

### **Les instances européennes**

De son côté, dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) de 1997, l'UE incite également les États-membres à décentraliser les négociations collectives afin de flexibiliser le marché du travail. La politique de l'emploi reste une prérogative nationale mais l'Europe intervient pour susciter des convergences entre pays dans le but d'améliorer le niveau et la qualité de l'emploi. La Commission propose des lignes directrices de l'emploi, propositions qui seront déclinées au niveau national puis feront l'objet de recommandations de la part des instances européennes (De Palma et Terraz, 2015). Les recommandations distillées par l'UE vont dans le sens d'un meilleur ajustement de l'évolution des salaires aux conditions locales des entreprises et par conséquent de la productivité.

Suite à la crise de la dette en Europe, les pays de la zone euro vont chercher à éviter les déséquilibres excessifs. En mars 2011, les États-membres signent « le Pacte pour l'euro », afin de renforcer la coordination de leurs politiques économiques. Ce pacte vient s'ajouter aux accords déjà existants (Pacte de Stabilité et de Croissance, Stratégie Europe 2020) dans le but de renforcer la compétitivité au sein de la zone euro. Parmi les objectifs de ce pacte, figure celui de « promouvoir l'emploi » qui insiste sur la nécessité de mieux aligner les salaires sur la productivité. Pour y parvenir, il est fait état de la nécessité de

« réexaminer les dispositifs de fixation des salaires et, le cas échéant, le degré de centralisation du processus de négociation, ainsi que les mécanismes d'indexation, l'autonomie des partenaires sociaux dans le cadre du processus de négociation collective devant être préservée ». Ainsi, on retrouve ici l'idée de décentralisation du niveau des négociations afin de mieux s'ajuster aux conditions des entreprises.

Les pays européens vont également se doter de mécanismes de surveillance additionnels dans le cadre du *six-pack* (2011) et du *two-pack* (2013). Ces dispositifs définissent un nouveau calendrier dans le cadre de « Semestres européens » au cours desquels la Commission européenne conseille les États-membres en termes de politiques économiques. Si l'accent est mis sur la résorption des déficits et la baisse de la dette publique, un volet sur les salaires émet des recommandations afin que les pays membres contrôlent mieux l'évolution de leurs coûts salariaux unitaires. Par exemple, la Commission recommande en 2015 de veiller à davantage de connexion entre salaires et productivité (Belgique, France, Italie, Espagne et Portugal). La décentralisation des négociations est un moyen d'y parvenir. Ainsi, il est également suggéré à l'Italie de développer des négociations de second niveau, soit des négociations intervenant au niveau de l'entreprise. Concernant la France, la Commission (2015) incite à « faciliter, aux niveaux des entreprises et des branches, les dérogations aux dispositions juridiques générales » et précise « qu'il est nécessaire d'aligner davantage la progression des salaires sur la productivité et de rendre plus flexible le mécanisme de fixation des salaires ». La Commission européenne ne recommande pas directement aux pays de décentraliser, mais cela est sous-jacent dans la mesure où c'est un des moyens d'atteindre les prescriptions.

### **Et dans les faits ?**

En réponse à ces recommandations, il convient d'analyser comment les pays ont réagi et s'ils ont mis en place des mesures aboutissant à une décentralisation effective des négociations et contribuant à rapprocher les négociations salariales du niveau de l'entreprise. Concrètement, décentraliser les

négociations collectives peut se réaliser de deux façons (Traxler, 1985) :

1. La décentralisation désorganisée, soit de façon directe, avec un remplacement des accords nationaux ou sectoriels par des accords au niveau de la firme.
2. La décentralisation organisée, soit de façon indirecte, avec l'instauration de possibilité de dérogation afin de permettre une plus grande marge de manœuvre aux négociations dans l'entreprise.

financière la moitié des pays de l'UE-15<sup>1</sup> négocient au niveau sectoriel. A l'époque, les négociations sont plus centralisées en Belgique, Finlande, Grèce et Irlande tandis qu'elles sont plus proches de l'entreprise au Luxembourg. Pour l'ensemble des pays considérés, le niveau principal de négociation n'a que peu évolué depuis les stratégies pour l'emploi de l'OCDE et de l'UE.

La prise en compte du niveau effectif de négociation permet de nuancer ce propos.

**Encadré 2.** Indicateurs du niveau de négociation

<b>Niveau principal de négociation des salaires</b>	5 : Négociation prend place principalement au niveau central 4 : Négociation au niveau du secteur et au niveau national 3 : Principalement au niveau du secteur 2 : Alterne entre secteur et niveau entreprise 1 : Principalement au niveau de l'entreprise
<b>Niveau effectif des négociations</b>	Composé de <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau principal de négociation</li> <li>• Fréquence à laquelle des accords supplémentaires au niveau de l'entreprise se font (3 : fréquent ; 2 : seulement les grandes entreprises ; 1 : rare même dans les grandes entreprises ; 0 : pas d'accord supplémentaire (ou non applicable car le niveau principal de négociation est égal à 1))</li> <li>• Clause d'ouverture dans les accords (Variable binaire, 1 : accords en contiennent ; 0 : accords n'en contiennent pas)</li> <li>• Niveau d'articulation des négociations (3 = désarticulé, lorsque des accords supplémentaires se font au niveau de l'entreprise ils sont informels et supprimés ou restreints par la loi ; 2 = Articulé, accord additionnels au niveau entreprise sont reconnus et fait par les syndicats ; 1 = désarticulé, accords additionnels ne sont pas mis en place par les syndicats)</li> <li>• Dérogation (3= principe de faveur est inscrit et strictement appliqué par la loi ; 2 = principe de faveur est dans la loi mais dérogation possible ; 1 = pas défini dans la loi ; 0 = principe de faveur inversé)</li> </ul>

Source : Base de données ICTWSS, Visser (2015).

Dans notre analyse, nous allons nous axer sur deux indicateurs (voir encadré 2) de négociation développés par Visser (2013 ; 2016). Le premier indicateur fait référence au niveau principal de négociation (national, sectoriel, entreprise ou systèmes intermédiaires) tandis que le deuxième se réfère à un niveau effectif de négociation. En effet, dans de nombreux pays, les négociations peuvent intervenir simultanément à différents niveaux. Par exemple, en Finlande, les négociations salariales ont lieu à la fois au niveau sectoriel et à celui de l'entreprise. En prenant en compte la façon dont s'articulent ces différents niveaux de même que la hiérarchie des éléments négociés entre eux, Visser aboutit à un indicateur composite, qui représente le niveau effectif de négociation.

**Avant la crise financière**

Concernant le niveau principal de négociation (tableau 1), on observe qu'avant la crise

L'indicateur composite construit par Visser est essentiellement basé sur le niveau principal de négociation présenté ci-dessus. Cependant, l'indicateur effectif diminue lorsque les négociations au niveau de l'entreprise se font plus courantes ou lorsque la législation autorise des clauses d'ouverture. Par ailleurs, le niveau effectif augmente lorsque les négociations sont mieux articulées ou que le principe de faveur<sup>2</sup> est important. Ainsi, le développement de clauses dérogatoires ou d'ouverture dans les accords de branche qui permettent aux accords d'entreprises de s'écarter de ceux conclus au niveau supérieur va diminuer l'indicateur composite. Il permet

<sup>1</sup> Nous nous concentrons sur les pays appartenant à l'UE avant l'élargissement de 2004.

<sup>2</sup> Lorsque les négociations peuvent avoir lieu à plusieurs niveaux (prenons par exemple le cas de négociations au niveau sectoriel et de l'entreprise), on dira que le principe de faveur est important si un accord de niveau inférieur (entreprise) ne peut aboutir à des conditions négociées moins favorables que celles obtenues au niveau supérieur (sectoriel).

alors d'analyser précisément les différents canaux via lesquels les pays modifient le système de relations professionnelles.

Avant la crise financière, cinq pays ont effectivement décentralisé leurs négociations. C'est le cas de l'Allemagne, l'Autriche, la France, les Pays-Bas et la Suède. Les négociations restent principalement au niveau sectoriel mais ces pays autorisent les clauses

### Depuis la crise financière

Suite à la crise financière, le processus de décentralisation s'accélère. En Finlande, le niveau principal de négociation passe au niveau sectoriel entre 2008 et 2011. En Irlande, les pactes nationaux encadrant les négociations sont abandonnés à partir de 2009 et seules les négociations d'entreprise

Tableau 1. Niveau principal et effectif de négociation

	Niveau principal de négociation					Niveau effectif de négociation				
	1990-94	1995-00	2000-04	2005-10	2010-14	1990-94	1995-00	2000-04	2005-10	2010-14
Autriche	3	3	3	3	3	3,55	3,4	3,3	3,3	3,1
Belgique	4,8	4,4	4,4	4,8	4,8	4,4	4	4	4,4	4,4
Danemark	3	3,4	3	3	3	2,4	2,8	2,4	2,4	2,4
Finlande	4	4,2	4,2	3,7	4,2	4,15	4,35	4,35	3,75	3,85
France	3	3	3	3	3	3,1	2,75	2,57	2,25	2,25
Allemagne	3	3	3	3	3	3,35	3,05	3,01	2,85	2,85
Grèce	4,8	4,6	4,6	4,6	2,6	5,55	5,35	5,35	5,35	2,07
Irlande	5	5	5	4,2	1	4,65	4,65	4,65	3,92	1
Italie	2,8	3	3	3	3	2,82	3,05	3,14	3,05	2,85
Luxembourg	2	2	2	2	2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Pays-Bas	3,4	3	3,6	3	3	3,67	3,15	3,55	2,9	2,9
Portugal	3,8	3,8	3	3	3	4,55	3,26	3,75	3,75	3
Espagne	3	3	3	3	3	3,5	3,38	3,3	3,3	2,81
Suède	3,8	3	3	3	3	3,45	2,65	2,4	2,4	2,4
Royaume-Uni	1,8	1	1	1	1	1,53	1	1	1	1

Source : Base de données ICTWSS, Visser (2015) et calculs des auteurs.

d'ouverture à partir de la fin des années 90 ou au début des années 2000. Ceci est combiné avec le développement des négociations au niveau de l'entreprise (Allemagne en 1993 ; Autriche en 1997) ou une remise en cause du principe de faveur (France en 2004). Selon ce dernier principe, les négociations d'entreprise en France peuvent théoriquement conclure des accords moins favorables qu'au niveau sectoriel mais ce principe ne concerne pas tous les domaines de négociations et n'est possible que si la branche n'a pas verrouillé cette possibilité. En France donc, du fait de ces différents dispositifs, l'indicateur effectif de décentralisation diminue (il passe de 3,1 à 2,25 entre 1990 et 2014). En prenant en compte cet indicateur effectif, Danemark, France et Luxembourg apparaissent ainsi comme des pays relativement décentralisés.

Globalement, les pays ont principalement utilisé les clauses d'ouverture sans remettre complètement en cause la structure de leur système de négociation. Précisons cependant qu'avant la crise financière, le recours aux clauses d'ouverture ne concerne qu'un tiers des pays de l'UE-15. En dépit d'une pression concurrentielle plus forte et de la modification des modes de production, une grande majorité des pays maintient le système en place.

perduent. Dans un premier temps, et face à l'ampleur de la crise, les entreprises du secteur privé mobilisent la clause « inability to pay » pour ne pas appliquer les normes de progression des salaires centralisées (Delahaie et al., 2012). Les pactes nationaux seront abandonnés ensuite. En Grèce, le système est profondément modifié. Le processus de négociation est fortement décentralisé alors qu'il partait d'un niveau de centralisation élevé.

Par ailleurs, les pays qui ne l'avaient pas fait auparavant généralisent les clauses d'ouverture au début de la crise financière (Finlande, Italie en 2009, Espagne en 2010) ou lors de la crise des finances publiques (Grèce en 2011 et Portugal en 2012) et accroissent le poids des négociations en entreprise (Finlande et Irlande en 2009 ; Autriche et Grèce en 2011).

Pour le cas de la Grèce, les réformes sont non négligeables, et principalement poussées par la Troïka (FMI, BCE, Commission européenne). On peut mentionner par exemple la possibilité offerte aux entreprises de négocier directement avec les travailleurs sans présence nécessaire des syndicats. De plus, l'articulation entre les différents niveaux de

---

négociation est moins importante qu'auparavant et les négociateurs ont la possibilité de conclure au niveau de l'entreprise des accords moins favorables qu'au niveau supérieur. L'Espagne, quant à elle, va également mettre en place une succession de réformes en instaurant notamment la possibilité pour les entreprises, et sous certaines conditions, de se désengager des accords sectoriels qui pourraient être trop contraignants. Cependant, l'inversion du principe de faveur n'est pas utilisée couramment. Une étude du ministère du travail espagnol a montré, en 2015, que moins de 5 % des entreprises ont eu recours à ce mécanisme.

Le Portugal va aussi connaître une dynamique de décentralisation avec une réforme principale en 2012 qui inclut l'introduction de clauses dérogatoires et accorde la priorité aux accords d'entreprises. Le cas du Portugal est plus particulier car marqué par des normes de travail très hétérogènes et parfois contradictoires. En effet, les relations sont très tendues entre les travailleurs et les employeurs et il existe une forte rivalité entre les syndicats (Visser, 2013). En 2011, le processus de décentralisation des négociations s'accompagne également d'une interruption de l'extension des conventions collectives, procédé courant jusqu'alors.

C'est finalement sous l'influence de la crise financière ou des problèmes économiques rencontrés lors des décennies précédentes qu'une grande majorité des pays de l'UE-15 ont amendé leurs systèmes de relations professionnelles pour décentraliser les négociations. Durant la période d'étude, seuls quatre pays n'ont pas suivi cette tendance (Belgique, Danemark, Luxembourg et Royaume-Uni). Danemark et Luxembourg avaient déjà un niveau de négociation effectif relativement faible (2,4) tandis que les négociations britanniques étaient complètement décentralisées. Dans ce panorama, la Belgique fait figure d'exception dans la mesure où le système de négociation collective n'a pas connu d'évolution majeure sur la période et qu'il apparaît relativement centralisé au regard des autres pays.

## Conclusion

Aller dans le sens d'une décentralisation des négociations permettrait théoriquement aux

entreprises une plus grande adaptabilité aux variations du marché. Sous la pression européenne, les réformes ont été particulièrement radicales dans les pays du sud de l'Europe et ont profondément remis en cause les systèmes de relations professionnelles. Cependant, la supériorité de ce système de négociation sur les performances globales des pays n'est pas avérée empiriquement (OCDE, 2004 ; 2006 ; 2012). La pertinence de ces politiques de désinflation compétitive reste donc à prouver.

## Références Bibliographiques :

- Aidt, Toke S., & Zafiris Tzannatos (2008), "Trade Unions, Collective Bargaining and Macroeconomic Performance: A Review," *Industrial Relations Journal* 39 (4), 258-295.
- Calmfors, Lars, & John Driffill (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance," *Economic Policy* 3 (6), 13-61.
- Commission européenne (2015), « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2015, » *Journal officiel de l'Union européenne*.
- De Palma, Francesco, & Isabelle Terraz (2015), « *Politique de l'emploi: quelle stratégie pour l'Europe?* » dans M. Dévoluy et G. Koenig (eds), *Les politiques économiques européennes : progrès et échecs*, 2015, Le Seuil.
- Delahaie, Noélie, Jean-Marie Pernot, & Catherine Vincent (2012), « Stratégies syndicales et négociations salariales face à la crise en Europe, » *La Revue de l'Ires*, 73(2), 47-68.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1994), *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanation, Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004), "Wage Setting Institutions and Outcomes," In *Employment Outlook 2004*, 127-181. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006), "Reassessing the Role of Policies and Institutions for Labour Market Performance: A Quantitative Analysis," in *Employment Outlook 2006*, 207-231. Paris: OECD.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (2012), "Labour Losing to Capital: What explains the Declining Labour Share?" In *Employment Outlook 2012*, 109-161. Paris: OECD.
- Soskice, David (1990), "Wage Determination: the Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries," *Oxford Review of Economic Policy*, 6 (4): 36-61.
- Visser, Jelle (2013), "Wage Bargaining Institutions – from Crisis to Crisis," *Economic Papers* n°488. Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN). Brussels: European Commission.
- Visser, Jelle (2015), *ICTWSS Data base*, Version 5.0. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS.
- Visser, Jelle. (2016). "What Happened to Collective Bargaining during the Great Recession?" *IZA Journal of Labor Policy* 5 (1): 9.

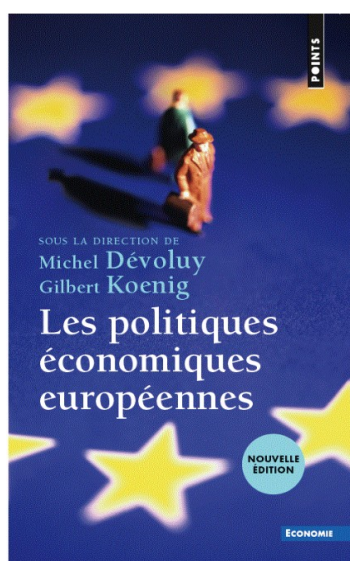
---

## Les ouvrages collectifs publiés par l'OPEE

### Les politiques économiques européennes

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, 2<sup>e</sup> édition, Editions 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](http://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

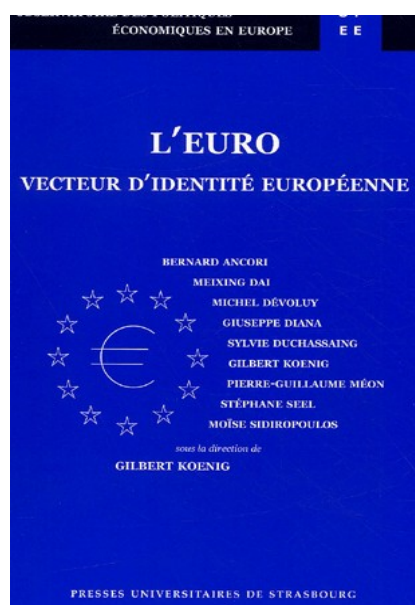
Sous la direction de Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002. (N° ISBN 2-86420-201-2)

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 [michel.devoluy@unistra.fr](mailto:michel.devoluy@unistra.fr).

### OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

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

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Rédacteur en chef : Meixing Dai

Imprimé dans le cadre de l'Université de Strasbourg. Numéro ISSN. 1298-1184

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

Ont participé à la rédaction de ce bulletin : Marine Charlotte André, Université de Strasbourg (BETA) – Lucile Bécaud, Université de Strasbourg – Geanina Ramona Caulea, Università di Trento – Meixing Dai, Université de Strasbourg (BETA) – Michel Dévoluy, Université de Strasbourg (BETA) – Benoit Dicharry, Université de Strasbourg (BETA) – Jean-Alain Héraud, Université de Strasbourg (BETA) – Agathe Simon, Université de Strasbourg – Phu Nguyen-Van, CNRS & Université de Strasbourg (BETA) – Thi Kim Cuong Pham, Université de Strasbourg (BETA) – Moïse Sidiropoulos, Université de Strasbourg (BETA).

Conception graphique : Pierre Roesch

Édition et mise en ligne : Meixing Dai



