

*Réformes structurelles  
et coordination  
en Europe*

*Rapport*

*Guido Tabellini  
et Charles Wyplosz*

*Commentaires*

*Jean Pisani-Ferry  
Jean-Pierre Vesperini*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique  
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2004 - ISBN : 2-11-005816-1

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

## **RAPPORT**

<b>Réformes structurelles et coordination en Europe</b> .....	7
<i>Guido Tabellini et Charles Wyplosz</i>	

1. <i>Les politiques de l'offre doivent-elles suivre l'exemple des politiques de la demande ?</i> .....	7
2. <i>Principes</i> .....	9
2.1. <i>Gouvernements bienveillants</i> .....	9
2.2. <i>Gouvernements partisans ou contraints</i> .....	11
2.3. <i>Résumé</i> .....	13
3. <i>Les défis économiques</i> .....	13
3.1. <i>L'emploi</i> .....	13
3.2. <i>La productivité</i> .....	16
4. <i>Le rôle de l'Union européenne</i> .....	23
4.1. <i>Le Marché unique</i> .....	23
4.2. <i>Marchés financiers et gouvernement d'entreprise</i> .....	28
4.3. <i>Marchés du travail</i> .....	32
4.4. <i>Taxation du capital</i> .....	37
4.5. <i>Recherche et capital humain</i> .....	39
5. <i>La stratégie de Lisbonne</i> .....	44
5.1. <i>Économie politique des réformes</i> .....	45
5.2. <i>La stratégie de Lisbonne peut-elle être réparée ?</i> .....	47
6. <i>Conclusions</i> .....	52

## **COMMENTAIRES**

<i>Jean Pisani-Ferry</i> .....	61
<i>Jean-Pierre Vesperini</i> .....	67

<b>RÉSUMÉ</b> .....	75
---------------------	----

<b>SUMMARY</b> .....	81
----------------------	----



# Introduction

Quoi centraliser et quoi décentraliser ? C'est la question fondamentale à laquelle l'Union européenne reste confrontée, et à laquelle elle s'efforce d'apporter des réponses lorsqu'il s'agit d'appliquer concrètement le principe de subsidiarité mais aussi de prendre des libertés vis-à-vis des catégories classiques du droit constitutionnel (État fédéral, confédération, etc.). Autant les réponses sont claires pour la politique monétaire (devenue unique avec l'euro), en voie de stabilisation pour les politiques budgétaires (*cf.* la « refondation » en cours du pacte de stabilité), autant elles demeurent beaucoup plus incertaines pour les politiques structurelles, souvent assimilées à des politiques de l'offre par opposition aux politiques keynésiennes de régulation de la demande.

Le rapport qui suit développe cette question essentielle (centralisation ? décentralisation ?) en partant de la boîte à outils des économistes – argument des externalités, positives ou négatives, des économies d'échelle éventuelles, etc. – pour déboucher sur des visions et des recommandations très concrètes. Compte tenu de la richesse et de l'hétérogénéité des politiques structurelles, il faut passer en revue les principales : la politique de l'emploi, les politiques favorables à la productivité (dont bien sûr la R&D, l'enseignement supérieur...), les stratégies industrielles, la politique fiscale, etc. On retrouve une grande partie de l'agenda de Lisbonne. Et même si Lisbonne donne aujourd'hui le sentiment d'avoir du plomb dans l'aile, les thèmes soulignés à l'époque conservent toute leur actualité, à la lumière du chômage européen, du retard constaté vis-à-vis des États-Unis et des défis posés par les grands pays émergents.

Ce rapport montre qu'entre centralisation et subsidiarité, la position optimale du curseur dépend fondamentalement du domaine traité. Dans un certain nombre de cas, la « méthode ouverte de coordination », subtil dosage conciliant la prééminence des politiques nationales et l'exigence d'une coordination pragmatique et souple, doit être préférée. Dans d'autres cas, il ne faut pas craindre une régulation et des régulateurs européens (*cf.* l'appel à la création de nouvelles agences indépendantes au niveau européen).

On retiendra aussi tout ce qui est dit sur l'urgence d'un marché vraiment unique et la nécessité de s'en donner les moyens institutionnels, et sur l'exigence de pôles européens d'excellence en matière d'enseignement supé-

rieur et de recherche. Certes, les moyens financiers relèvent de contraintes budgétaires peu flexibles à court terme, mais plus que de moyens l'Europe manque singulièrement d'ambitions et de persévérance dans ses réformes structurelles. De l'économie à l'économie politique de la réforme, il n'y a qu'à suivre le cheminement proposé ici.

Ce rapport a été présenté à Monsieur Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, lors de la séance plénière du CAE du 27 mai 2004. Il a en outre bénéficié du concours efficace de Laurence Bloch, alors conseillère scientifique au CAE.

*Christian de Boissieu*  
*Président délégué du Conseil d'analyse économique*

# Réformes structurelles et coordination en Europe<sup>(\*)</sup>

**Guido Tabellini**

*IGIER, Université Bocconi et CEPR*

**Charles Wyplosz**

*Institut universitaire de hautes études internationales et CEPR*

## **1. Les politiques de l'offre doivent-elles suivre l'exemple des politiques de la demande ?**

En décidant de centraliser leur politique monétaire et de fixer des limites aux politiques budgétaires, les pays membres de l'Union européenne ont beaucoup avancé sur la voie l'abandon de politiques nationales de demande. Dans le domaine des politiques de l'offre, le Marché unique a aussi progressé – la politique de la concurrence fait désormais partie des compétences partagées – mais les prérogatives nationales continuent à être prédominantes. C'est le cas des politiques du marché du travail, de la recherche et développement, de la santé, des retraites, de l'égalité, de l'éducation et de plusieurs aspects des politiques de réglementation. Ce partage des tâches est-il approprié, ou doit-il être reconsidéré ? Dans quels domaines est-il souhaitable de coordonner les politiques de l'offre ? Le cadre institutionnel actuel pour la coordination des politiques de l'offre est-il approprié, ou des réformes sont-elles nécessaires ? Telles sont les questions examinées dans ce rapport.

Le cadre actuel pour la coordination des politiques de l'offre est la méthode ouverte de coordination (MOC) au cœur de la stratégie de Lisbonne.

---

(\*) Nous remercions Jean Pisani-Ferry, Alain Quinet, Jean-Luc Tavernier, Jean-Pierre Vesperini et les membres du CAE pour leurs commentaires et suggestions. Ce texte a été traduit de l'anglais par Aurélie Martin et Sébastien Walti.

Cette nouvelle approche part de l'idée que les gouvernements nationaux ont besoin d'aller plus loin dans le domaine des politiques de l'offre, mais elle se garde bien de proposer de centraliser les politiques nationales. Cette approche peut être interprétée comme un compromis diplomatique entre « fédéralistes » et « nationalistes ». Elle satisfait les fédéralistes qui considèrent, sans tenir compte de la logique économique, qu'un approfondissement de la coordination est souhaitable en tant que telle parce qu'elle permet d'avancer vers « toujours plus d'union ». Elle rassure les nationalistes qui, sans tenir compte non plus de la logique économique, veulent protéger les prérogatives nationales contre ce qu'ils perçoivent comme une pression impitoyable pour ébranler l'État nation.

Toutefois, la MOC peut aussi être perçue comme une approche flexible de la coordination dans les domaines où la justification de la centralisation est faible mais bien présente. C'est l'approche pragmatique qui est suivie dans ce rapport. Notre objectif principal est d'évaluer si le besoin de coordination des politiques de l'offre est justifié et, le cas échéant, d'examiner dans quelle mesure la stratégie de Lisbonne offre un cadre adéquat.

La coordination des politiques de demande est, depuis longtemps, l'objet d'une importante recherche. Ce rapport se concentre exclusivement sur la coordination des politiques de l'offre. Il n'aborde pas la question de savoir si le cadre de coordination des politiques de demande, et en particulier le Pacte de stabilité et de croissance, doit être reconsidéré. Nous n'examinerons pas non plus le lien entre les politiques de demande et d'offre. Il est parfois affirmé que des politiques de demande expansionnistes sont nécessaires pour encourager des réformes de l'offre parce que ces réformes sont plus susceptibles d'être mises en place en période économique favorable. Cette vue est démentie par les faits. En étudiant les quinze dernières années, Boeri (2003) conclut que les réformes entreprises quand la croissance dépasse 2 % par an augmentent souvent la générosité de l'État providence ou de la protection du marché du travail plutôt que le contraire. Les réformes radicales et impopulaires sont toujours difficiles, et elles sont généralement mises en œuvre lorsque des circonstances économiques défavorables créent un sentiment d'urgence et accroissent la perception que « quelque chose doit être fait ».

Dans la section suivante nous présenterons nos principes directeurs, inspirés par la théorie du fédéralisme budgétaire. La section 3 décrit les défis structurels qui se présentent à l'Union européenne. Il s'agit d'un bref rappel car ces défis ont maintenant été clairement identifiés. La section 4 concerne l'analyse des politiques de l'offre, examinant le rôle de l'Europe à propos du marché du travail, de la politique de concurrence et du Marché unique, des impôts, des politiques de recherche et d'éducation. La section 5 étudie la stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination (MOC) qui lui est associée, une approche potentiellement intéressante qui se situe à mi-chemin entre coordination formelle et décentralisation totale. Cette stratégie ne tient manifestement pas ses promesses, mais elle peut être amélio-

rée, et diverses propositions sont avancées. La dernière section présente nos conclusions.

Le rapport ne cherche pas à identifier toutes les réformes dont l'Europe a besoin pour guérir ses maux. Les maux et les remèdes sont bien connus, tout comme les raisons pour lesquelles certains pays n'ont pas agi. Ces points sont brièvement rappelés pour illustrer l'objectif principal du rapport, qui est d'analyser comment le *processus* de réforme économique peut être le mieux atteint. Le rapport comprend aussi trois propositions dans l'esprit de la stratégie de Lisbonne : renforcer l'application centralisée du marché unique, si possible par la création d'agences indépendantes, exploiter la MOC pour amener l'opinion publique à faire pression sur les gouvernements qui hésitent face aux réformes des politiques de l'offre, et utiliser les ressources de l'Union européenne pour coordonner et encourager la création de nouvelles universités et centres de recherche.

## 2. Principes

En général, du point de vue de l'efficacité économique, le besoin de coordination des politiques d'offre n'est pas clairement établi. Les principes de base de l'économie sont trop souvent négligés dans les débats publics. Contrairement à certaines croyances populaires, la coordination ou la centralisation ne sont pas souhaitables en tant que telles. La justification doit être basée sur l'idée que les décideurs politiques nationaux qui agissent de manière isolée ont des motivations biaisées.

### 2.1. Gouvernements bienveillants

Traditionnellement, le point de départ des analyses de politique économique est que les décideurs politiques sont « bienveillants », motivés seulement par l'objectif de maximiser le bien-être national. Dans ce cas, la distorsion des motivations nationales provient soit de la présence d'externalités (les actions d'un pays affectent aussi les autres), soit de l'existence de rendements d'échelle croissants (certaines activités sont plus efficaces quand elles sont effectuées à une échelle supérieure à l'échelle nationale).

Les politiques de demande engendrent souvent des externalités qui, si elles sont suffisamment importantes, justifient un effort de coordination. Dans le domaine de la politique monétaire, par exemple, la dépréciation du taux de change d'un pays constitue une appréciation du point de vue de ses partenaires. Ceci a longtemps été interprété comme des mesures inamicales pour les partenaires économiques. La réponse est un important degré de coordination, ce qui a conduit à la mise en place du système de Bretton Woods, du SME et finalement l'Union monétaire. La politique budgétaire engendre des flux de revenu qui peuvent être bienvenus si la situation cyclique est semblable entre les pays, ou indésirables si les pays se trouvent à des points diffé-

rents du cycle économique. Il semble, cependant, que ces effets sont trop faibles pour justifier une coordination, sauf peut-être pour les impulsions provenant des pays les plus grands. Le seul aspect de la politique budgétaire qui justifie un effort de coordination est le risque de défaut sur la dette publique : dans une union monétaire le défaut d'un pays pourrait se répercuter dans toute la zone, provoquant éventuellement des difficultés systémiques dans le système financier, en tout cas engendrant des sorties de capital et une dépréciation du taux de change commun. L'objectif du Pacte de stabilité et de croissance est de traiter cet aspect.

Les politiques de l'offre sont différentes. En principe, les efforts d'un pays pour augmenter sa productivité devraient profiter à ses partenaires par le biais d'un pouvoir d'achat accru. Mais, à l'inverse, se peut-il que l'incapacité d'un pays à mener à bien des politiques efficaces d'offre, alors que ses partenaires réussissent, conduise à une perte de parts de marché et une baisse de la demande, engendrant chômage et ralentissement de la croissance ? Doit-on aussi redouter que des politiques d'offre non coordonnées soient optimales au niveau national mais insuffisantes du point de vue collectif parce que les actions entreprises dans ce pays profitent aux autres ? Ces deux possibilités découlent de l'existence d'externalités, mais cela ne signifie pas nécessairement que coordination ou centralisation soient justifiées. Ce ne sera pas le cas lorsque les externalités sont pécuniaires<sup>(1)</sup>. Les externalités pécuniaires surviennent quand elles sont accompagnées de changements de prix sans donner lieu à des défaillances de marché. Il se trouve que la plupart des externalités générées par les politiques d'offre sont pécuniaires<sup>(2)</sup>. Les politiques de croissance et d'amélioration de la productivité se traduisent par des modifications des termes de l'échange (au travers des prix et des salaires) ; si les marchés fonctionnent de manière adéquate, le pays qui agit est confronté à une motivation collectivement optimale et il n'y a pas d'argument valide pour une intervention gouvernementale et donc pour une coordination. En d'autres termes, les pays qui adoptent des politiques d'offre efficaces sont récompensés par le marché ; les autres pâtissent de leur propre comportement et profitent indirectement des efforts des autres, et pour cette raison ne peuvent pas se plaindre.

Bien sûr, il y a des exceptions importantes à ce cas général. La première est que, si les défaillances de marché préexistent, les politiques d'offre d'un pays peuvent en fait faire souffrir ses partenaires. Par exemple, les rigidités salariales qui grippent le mécanisme du marché peuvent avoir pour effet de

---

(1) La distinction entre les externalités pécuniaires et non pécuniaires est établie dans Musgrave et Musgrave (1973).

(2) À l'inverse, les politiques de la demande ne sont justifiées qu'en présence de défaillances de marché. Ainsi ce qui justifie la politique monétaire est la présence de rigidités des prix et/ou salaires, alors que la politique budgétaire est justifiée par la présence de contraintes à l'emprunt (échec de l'équivalence ricardienne). En présence de défaillances de marché, des arguments d'optimum de second rang peuvent être invoqués pour argumenter que le mécanisme des prix ne prendra pas correctement en compte les externalités pécuniaires.

faire augmenter le chômage. Cependant, le principe de l'optimum de premier rang suggère que la solution n'est pas la coordination mais la réduction des défaillances de marché en question là où ils existent.

La seconde exception concerne la législation et les réglementations, interprétées comme des interventions publiques pour trouver des solutions aux défaillances de marché. Par exemple, des politiques anti-trust sont nécessaires parce que les rendements croissants d'échelle, quand ils sont présents, induisent une concentration du marché excessive. Dans ce monde imparfait, la coordination des politiques de l'offre se justifie. Un bon exemple est le Marché unique qui, en effet, doit fonctionner au niveau global et requiert un important degré d'harmonisation du droit commercial, des achats publics, des politiques de la concurrence, etc.

## 2.2. Gouvernements partisans ou contraints

Le concept abstrait du responsable politique national bienveillant, qui maximise le bien être social, n'est pas toujours approprié. Souvent les responsables politiques nationaux sont partisans, dans le sens où ils sont confrontés à des contraintes politiques, et réagissent à des intérêts électoraux ou à l'influence de groupes de pression qui recherchent des rentes pour eux-mêmes. Dans ce cas, les choix de politiques nationales sont mus par des considérations dénaturées, et ce même en l'absence d'externalités ou d'économies d'échelle. La question est alors de savoir si la centralisation atténuée ou, au contraire, accroît ces distorsions politiques.

La raison principale pour laquelle la centralisation peut être contre-productive en présence de distorsions politiques nationales est évidente : la centralisation affaiblit la pression compétitive. Lorsqu'il agit de manière isolée, un gouvernement qui poursuit des politiques politiquement opportunes mais inefficaces doit en accepter le coût économique. Or ce coût est moindre si tous les gouvernements s'entendent pour poursuivre des politiques inefficaces. Un bon exemple est celui de la fiscalité. En agissant de manière isolée les gouvernements nationaux ont intérêt à fixer des taux d'imposition bas afin d'attirer les bases fiscales mobiles de l'étranger. Cette concurrence fiscale est inefficace, car elle conduit à des taux d'imposition excessivement faibles dans chaque pays. Supposons au contraire que des gouvernements, motivés par des objectifs politiques, tendent à trop dépenser et à trop taxer. Dans ce cas, la concurrence fiscale accroît le bien-être, parce qu'elle sert de contrepoids aux distorsions politiques.

La centralisation peut aussi amoindrir le coût du lobbying politique pour les groupes de pression étrangers. Cela peut être contre-productif ou facteur d'accroissement du bien-être, selon que les lobbys domestiques et étrangers ont des intérêts communs ou opposés (*cf.* Bordignon et *al.*, 2003). Si la prise de décision politique est décentralisée, elle est déformée seulement (ou principalement) par l'influence du lobby domestique. Dans un cas de centralisation, la politique est aussi influencée par le lobby étranger. Si les

lobbies étrangers et domestiques ont les mêmes intérêts, alors ils poussent dans la même direction et la politique est doublement biaisée. Si au contraire les deux lobbies ont des intérêts opposés, alors ils se contrebalancent et la distorsion politique est atténuée.

Des exemples de domaines où les intérêts des groupes de pression domestiques et étrangers sont identiques sont la protection du consommateur ou de l'environnement – les producteurs locaux étrangers ont un intérêt commun à restreindre la protection des consommateurs ou de l'environnement. Quand la politique est décentralisée, chaque gouvernement est influencé par un groupe de pression local, mais néglige l'effet défavorable de la protection des consommateurs ou de l'environnement sur les groupes de pression étranger. En cas de coordination politique, au contraire, les gouvernements coopèrent et s'échangent des services. Le résultat est que les choix de politiques nationales seront encore plus biaisés et la protection des consommateurs ou de l'environnement encore plus insuffisante.

Les groupes de pression locaux et étrangers sont opposés, par exemple, dans le cas de la politique industrielle. Les politiques qui protègent les parts de marché des entreprises nationales, ou les subventions à la production des producteurs nationaux, nuisent aux concurrents étrangers soit parce qu'elles créent des barrières à l'entrée dans le marché domestique, soit parce qu'elles donnent un avantage compétitif aux producteurs nationaux en réduisant leurs coûts. Dans ce cas, la centralisation ou la coordination expose le processus national de prise de décision politique à l'influence des groupes d'intérêts auxquels ces politiques protectionnistes nuisent, ce qui va vraisemblablement conduire à de meilleures politiques.

Jusqu'ici nous avons discuté des effets de formes de coordination étroites (comme la délégation du pouvoir à un décideur politique européen, ou la coordination d'une politique adoptée en commun) sur les incitations qui façonnent la prise de décision politique. Cependant, certaines politiques, en particulier celles qui concernent le marché du travail, sont coordonnées de manière plus flexible par la MOC. Cette méthode requiert que les décideurs politiques nationaux échangent des informations et fixent des critères communs de performance, mais les décisions politiques demeurent entièrement nationales. Ce genre de coopération politique flexible renforce généralement les incitations des décideurs politiques à mettre en place de bonnes politiques, parce qu'elle accroît la transparence des décisions, force les gouvernements et les organismes statistiques à récolter des informations sur les conséquences des décisions, et facilite les comparaisons internationales par les électeurs.

L'effet sur les opinions des électeurs peut être particulièrement important, à travers deux canaux. D'abord, si les électeurs sont mieux informés, les probabilités de prise en otage des gouvernements par des groupes de pression protégeant des intérêts spécifiques sont moindres. Ensuite, le fait que le même genre de réforme est mis en place par d'autres gouvernements,

qu'ils soient de droite ou de gauche, réduit les oppositions idéologiques et sert à démontrer que ces réformes vont bien dans l'intérêt général. Il faut toutefois noter que, parce qu'elle repose sur une coordination flexible, la MOC ne modifie pas profondément les incitations des décideurs politiques. Nous abordons plus en détail ces méthodes de coordination ci-dessous, cherchant le moyen de renforcer leurs effets positifs sur les incitations des gouvernements.

### 2.3. Résumé

Il n'y a pas de justification générale pour la coordination des politiques de l'offre. La présomption est que chaque pays bénéficie directement de la conduite de politiques d'offre efficaces, sans que cela ne nuise à ses partenaires. Au contraire des politiques de la demande, les politiques de l'offre ont la particularité d'être bénéfiques pour tous les pays. De plus, la concurrence des politiques de l'offre est *a priori* souhaitable. Non seulement la concurrence est un processus d'apprentissage qui permet à chaque pays d'observer les expériences conduites à l'étranger, mais elle accroît les incitations à mettre en place des politiques qui favorisent l'efficacité économique. L'exception principale concerne les politiques qui garantissent à tous les producteurs l'égalité d'accès au Marché unique, en particulier les politiques qui combattent les aides d'État et les autres distorsions à la concurrence. Dans ce cas, des bénéfices peuvent être clairement tirés de la centralisation, qui, seule, exploite les conflits d'intérêt entre les groupes de pression localisés dans différents pays.

## 3. Les défis économiques

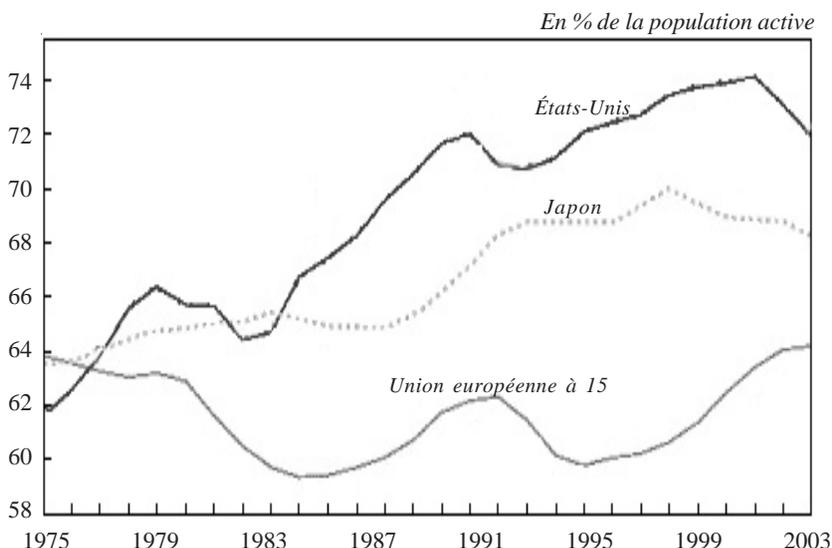
Dans cette partie, nous passons en revue les défis cruciaux qui se présentent aux décideurs politiques européens s'ils veulent satisfaire l'objectif de Lisbonne qui vise à renforcer la croissance. Cette section est organisée autour de deux thèmes principaux, l'emploi et la productivité. Chaque partie se termine par une brève discussion des répercussions politiques.

### 3.1. L'emploi

Les sondages d'opinion confirment régulièrement que, pour l'Europe, augmenter l'emploi est une priorité. Le graphique 1 montre que l'emploi a fluctué entre 60 et 64 % de la population en âge de travailler depuis le milieu des années soixante-dix. Aux États-Unis, par contre, le taux d'emploi est toujours resté bien au-dessus de 70 % depuis la fin des années quatre-vingt. L'incapacité rencontrée en Europe à fournir du travail à des travailleurs compétents est un échec massif et coûteux. Il s'agit, bien sûr, d'un formidable gâchis de la ressource la plus précieuse, le talent humain, qui bénéficie de systèmes d'éducation élaborés et coûteux. Mais le non-emploi est aussi

la source de graves problèmes sociaux qui sapent la cohésion sociale et alimentent la peur de réformes favorables à la croissance, créant ainsi le cercle vicieux qui caractérise l'Europe.

### 1. Taux d'emploi dans l'Union européenne, les États-Unis et le Japon 1975-2002



Source : Commission européenne (2003).

La stratégie de Lisbonne a fixé comme objectif pour l'ensemble de l'Europe un taux d'emploi global de 70 % en 2010 (65 % en 2005). L'emploi a progressé de manière significative dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Ces progrès sont aussi mis en évidence dans le tableau 1, qui compare l'Union européenne et les États-Unis avant et après le début de la stratégie de Lisbonne. En Europe la croissance de l'emploi est passée de - 0,3 % en moyenne dans la première moitié des années quatre-vingt-dix à + 1,4 % en moyenne après 1997. Aux États-Unis en revanche, elle a décéléré de 1,7 % avant 1997 à 1 % à partir de 1997. La comparaison avec les États-Unis est cependant partiellement biaisée par les facteurs cycliques, puisque les États-Unis ont subi une récession plus grave que l'Europe en 2001.

Ce progrès ne peut masquer que le défi ne sera pas relevé. Le taux d'emploi reste faible (64,3 % en 2002), tout particulièrement dans quelques pays (Italie, Grèce, Espagne, mais aussi France et Allemagne). De plus, il est exceptionnellement bas pour certains groupes (personnes âgées, jeunes, femmes). Finalement, la croissance de l'emploi s'est ralentie en 2002 et 2003 et, comme toujours, les progrès deviennent plus difficiles dès lors que les distorsions les plus flagrantes ont été éliminées.

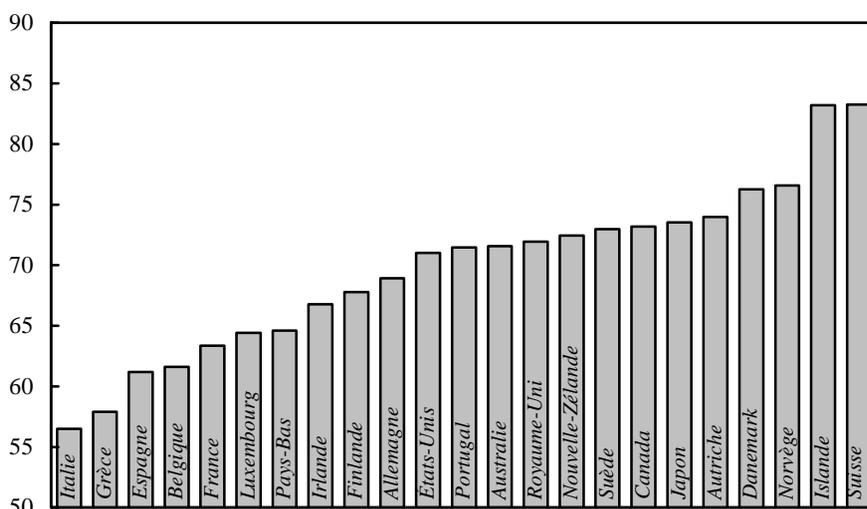
## 1. Performances économiques : Union européenne et États-Unis

	1991-1996		1997-2002	
	Union europ. à 15	États-Unis	Union europ. à 15	États-Unis
PIB	1,5	3,2	2,4	3,0
Emploi	- 0,3	1,7	1,4	1,0
Productivité horaire	2,2	1,4	1,5	2,2

Source: Kok Report of the Employment Taskforce, novembre 2003.

Les mesures à prendre ne sont pas mystérieuses. Le récent rapport Kok (2003), par exemple, développe une liste de mesures, toutes bien connues depuis longtemps : allonger l'âge de la retraite et réduire les coûts non salariaux du travail, augmenter la flexibilité des salaires (particulièrement entre les régions d'un même pays), réduire les trappes à chômage générées par des allocations chômage désincitatives et un fort taux marginal de l'impôt sur le revenu, réduire les coûts de licenciement, et faciliter la réallocation du travail. Là où certaines de ces politiques ont été mises en place (Danemark, Irlande, Espagne, Royaume Uni, voir graphique 2), les résultats sont manifestes, même si ces mesures sont longues à porter leurs fruits. Les raisons pour lesquelles ces politiques ne sont pas entreprises de façon plus générale et plus énergique sont aussi claires : toute réforme du marché du travail est certaine de bouleverser le délicat équilibre sociopolitique existant, souvent le résultat de décennies de conflits et négociations. Peu de gouvernements sont prêts à se jeter la tête la première dans une tourmente politique assurée.

## 2. Taux d'emploi en 2003



Source : Perspectives économiques 1974, décembre 2003, OCDE.

### 3.2. La productivité

Le deuxième défi est l'augmentation de la productivité du travail, source de richesse et d'emplois. Ce défi appelle une meilleure exploitation des nouvelles opportunités technologiques déjà existantes, mais aussi l'augmentation du rythme de l'innovation technologique.

#### 3.2.1. Comparaison avec les États-Unis

Comme le montre le tableau 2, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix la croissance de la productivité a augmenté aux États-Unis (passant de 1,1 % en moyenne avant 1995 à 2,2 % après). En fait, le tableau 2 sous-estime l'accélération sous-jacente de la croissance de la productivité américaine ces dernières années à cause de la récession de 2001 aux États-Unis ; en 2003 la productivité américaine s'est encore accélérée. Cette accélération est entièrement due aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) – ceci est fermement établi, par exemple par Oliner et Sichek (2000), et par Jorgenson (2003). Mais alors que ces nouvelles opportunités technologiques sont également disponibles en Europe, la productivité européenne n'a pas accéléré dans la période récente. Au contraire, elle a diminué au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, passant de 1,9 % en moyenne avant 1995 à 1,4 % en moyenne depuis lors.

#### 2. Décomposition sectorielle de l'augmentation de la productivité

	Croissance de la productivité				Parts du PIB	
	1990-1995		1995-2000		2000	
	Union europ.	États-Unis	Union europ.	États-Unis	Union europ.	États-Unis
Économie entière	1,9	1,1	1,4	2,5	100,0	100,0
Producteurs de TIC	6,7	8,1	8,7	10,1	5,9	7,3
Utilisateurs de TIC	1,7	1,5	1,6	4,7	27,0	30,6
Non-TIC	1,6	0,2	0,7	0,5	67,1	62,1

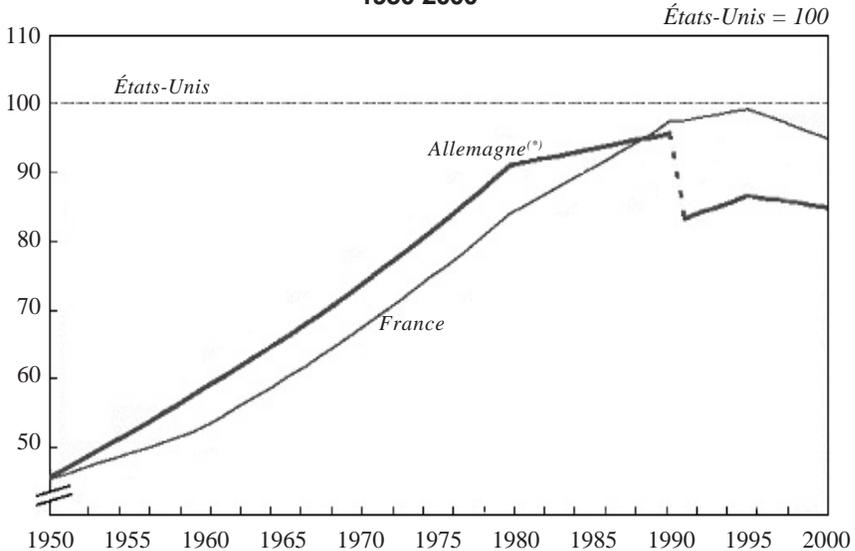
Notes : L'Union européenne est définie comme l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne et la Suède. Chiffres non ajustés pour tenir compte des heures ouvrées.

Source: van Ark, Inklaar et Mc Guckin (2002).

Le graphique 3, tiré de Blanchard (2004) replace les événements récents dans une perspective de long terme. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix la productivité européenne a rattrapé celle des États-Unis. Cette évolution a été largement induite par la croissance rapide du capital par travailleur, probablement le résultat d'une substitution du travail par le capital en réponse à la hausse rapide des coûts salariaux. Cette convergence s'est arrêtée dans le milieu des années quatre-vingt-dix, précisément quand les États-Unis ont commencé à récolter les bénéfices des TIC. L'Europe

n'a pas été capable d'exploiter à fond les bénéfices des nouvelles TIC à des fins productives, et se retrouve maintenant à la traîne des États-Unis. Surmonter ce problème est le deuxième défi auquel les économies européennes font face actuellement.

### 3. Productivité du secteur privé pour une force de travail comparable, 1950-2000



Note : (\*) Allemagne de l'Ouest jusqu'à 1989.

Source : Blanchard (2004).

#### 3.2.2. Diagnostic

Un certain nombre de travaux récents ont permis d'identifier les faiblesses européennes. Le tableau 2, tiré de Ark, van, Inklaar et Mc Guckin (2002) sépare la croissance de la productivité entre les secteurs qui produisent les TIC, les secteurs qui sont seulement utilisateurs de TIC et le reste de l'économie, dans l'Union européenne et aux États-Unis. Il confirme l'analyse de Cohen et Debonneuil (2000) : le décalage résulte de l'accélération rapide aux États-Unis de la productivité (dont la croissance est passée de 1,5 à 4,7 %) dans les secteurs utilisateurs de TIC. Cette accélération, qui s'est produite au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, n'apparaît pas en Europe (où les gains de productivité sont restés stables, passant de 1,7 à 1,6 %). Les secteurs utilisateurs de TIC sont principalement les services, comme la vente en gros et en détail, et les services financiers. Une seconde, et moindre, différence est que les secteurs qui produisent la de TIC (où la croissance de la productivité est plus rapide) sont relativement plus importants et plus productifs aux États-Unis qu'en Europe.

Cette interprétation des différences entre l'Europe et les États-Unis est confirmée par les derniers travaux de Jorgenson (2003) et de Daveri (2003),

qui révèlent en outre pourquoi les secteurs utilisateurs de TIC en Europe ont des résultats inférieurs à ceux des États-Unis. Le tableau 3 mesure les contributions relatives de l'amélioration de la qualité du travail, de l'augmentation de l'intensité en capital et en TIC, et de la productivité globale des facteurs (une composante résiduelle) à l'augmentation totale de la productivité aux États-Unis et dans les principaux pays européens. Il sépare les secteurs producteurs de TIC du reste de l'économie<sup>(3)</sup>.

### 3. Sources de la croissance de la productivité du travail

	1989-1995		1995-2000	
	Union europ.	États-Unis	Union europ.	États-Unis
Productivité horaire	2,30	1,34	1,44	2,11
Qualité du travail	0,45	0,36	0,34	0,21
Intensité capitalistique dans les secteurs non producteurs de TIC	1,34	0,32	0,48	0,39
Intensité capitalistique dans les secteurs TIC	0,23	0,43	0,43	0,87
PGF dans les secteurs producteurs de TIC	0,26	0,25	0,56	0,44
PGF dans les secteurs non producteurs de TIC	0,01	-0,02	-0,37	0,20

Notes : L'Union européenne est définie comme la moyenne de la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume Uni ; Entre 1995 et 2000, la croissance de l'intensité du capital dans les secteurs producteurs de TIC a contribué à hauteur de 0,87 point à la croissance de la productivité annuelle moyenne.

Source : Jorgenson (2003).

Le tableau 3 montre clairement que la détérioration de la croissance de la productivité en Europe par rapport aux États-Unis dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix s'explique par trois facteurs. Premièrement, l'Europe a réduit son accumulation de capital non-TIC (ligne 3). Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose : c'est la conséquence de la modération des coûts salariaux à la suite des progrès obtenus sur les marchés du travail européens. Cette modération a ralenti, voire stoppé, la forte substitution du capital au travail qui avait caractérisé la période précédente. Deuxièmement, l'Europe accuse toujours un retard en ce qui concerne l'accumulation de capital TIC. Si, au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, le rythme d'accumulation de ces nouvelles technologies a aussi bien doublé en Europe qu'aux États-Unis, il reste que ces derniers investissent toujours deux fois plus que les grands pays européens. C'est très certainement l'une des raisons pour lesquelles la productivité dans les secteurs utilisateurs de TIC ne s'est pas plus améliorée en Europe. Finalement, la productivité globale des facteurs dans les secteurs non producteurs de TIC a baissé en Europe, alors qu'elle a augmenté aux États-Unis. Les secteurs non producteurs de TIC sont devenus plus efficaces aux États-Unis, mais pas en Europe.

(3) La définition des secteurs est différente de celle de Van Ark, Inklaar et Mc Guckin (2002). De plus, un ajustement prend ici (mais pas dans le tableau 2) en compte les variations des heures de travail.

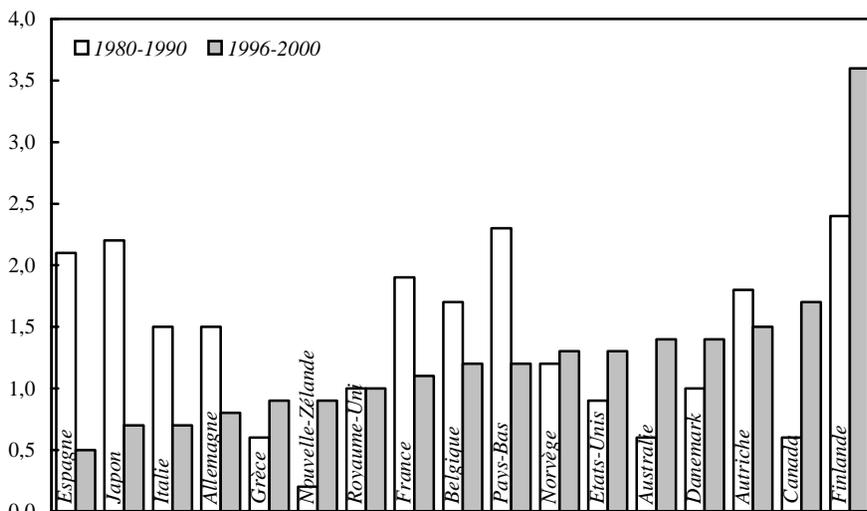
### 3.2.3. Évaluation et implications de politique économique

Le retard de l'Europe concerne aussi bien la production que l'utilisation de TIC. Moins de travailleurs sont employés dans la production de TIC en Europe qu'aux États-Unis. Ceci a son importance car ce sont les secteurs qui croissent le plus rapidement. Ces différences entre l'Europe et les États-Unis n'ont pas augmenté de manière significative au cours du temps, elles existaient au milieu des années quatre-vingt-dix. Mais l'Union européenne n'a clairement pas réussi à rattraper son retard avec les États-Unis.

En outre, bien que les dépenses de TIC en Europe se soient accélérées depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, l'Europe n'a pas été capable de tirer profit de ces investissements : la croissance productivité du travail dans les secteurs utilisateurs de TIC a stagné malgré les dépenses supplémentaires de TIC (tableau 2), et ceci est confirmé par le déclin de la productivité globale des facteurs dans les secteurs non-TIC (tableau 3).

Jusqu'ici nous avons analysé la situation pour la totalité de l'Europe, mais le continent est loin d'être homogène. Comme le montre le graphique 4 (les pays sont classés selon leur performance au cours de la période 1996-2000), la productivité augmente plus vite dans les pays du nord de l'Europe que dans ceux du sud, souvent même plus vite qu'aux États-Unis, constituant ainsi dans beaucoup de cas une inversion par rapport aux années quatre-vingt. On peut aussi noter la médiocre performance du Royaume-Uni.

#### 4. Croissance annuelle moyenne de la productivité globale des facteurs



Source : Nicoletti et Scarpetta (2003).

Les leçons de politique économique qui découlent de cette analyse sont plus complexes que dans le cas des politiques de l'emploi parce qu'elles impliquent plusieurs aspects sans liens les uns avec les autres : distorsions sur le marché du travail, distorsions sur les marchés financiers et des produits, et l'acquisition et la production de savoir. Cela signifie que, pour relever le défi de la productivité, il est essentiel que combiner réformes et politiques de l'offre.

### 3.2.3.1. Marché du travail

Les nouvelles technologies de production engendrent une importante économie de travail. Pour augmenter la productivité totale, le travail doit pouvoir se déplacer à la fois à l'intérieur des entreprises, entre les entreprises et entre les secteurs. La rigidité des marchés du travail européens – en particulier les barrières aux licenciements – gêne la réallocation du travail nécessaire pour tirer profit des nouvelles technologies. La suppression de ces rigidités est donc une priorité importante.

### 3.2.3.2. Marchés des produits et marchés financiers

Le manque de concurrence sur les marchés financiers et des produits ainsi que la segmentation des marchés contribuent aussi à expliquer pourquoi les grands pays européens n'ont pas beaucoup bénéficié des nouvelles TIC. Supposons un instant que le rythme d'innovation potentiellement utilisable pour la production soit donné de manière exogène. Le taux de croissance économique dépend alors de la vitesse avec laquelle les nouvelles technologies sont adoptées et disséminées dans l'économie lorsqu'elles deviennent disponibles. Le taux d'adoption et de dissémination des nouvelles technologies de production est d'autant plus élevé que le marché de biens et services est vaste et efficace. Une concurrence accrue et de plus grandes opportunités d'échange constituent les deux caractéristiques d'un tel marché.

Une concurrence accrue sur le marché des produits force les entreprises existantes à accélérer l'adoption d'innovations pour éviter de succomber à leurs compétiteurs. L'adoption d'innovations repose sur un arbitrage intertemporel, tout comme un investissement de recherche et développement. À court terme, l'opération est coûteuse (l'entreprise doit surmonter les oppositions internes, familiariser les employés avec les nouvelles technologies ou les nouvelles habitudes de travail). À long terme, elle augmente l'efficacité et réduit les coûts. La menace de concurrence de la part d'autres producteurs peut forcer les entreprises existantes à changer plus vite que prévu, puisqu'il devient trop risqué de repousser les ajustements. En réalité, c'est largement à travers l'entrée et la sortie d'entreprises qu'un marché des biens et des services efficace accélère la dissémination de l'innovation. Les entreprises inefficaces, celles qui sont incapables de faire face à la concurrence étrangère doivent fermer, libérant ainsi des ressources qui deviennent disponibles pour des initiatives nouvelles et plus productives. Les travaux de Nicoletti et Scarpetta (2003) confirment cette conclusion : les pays de l'OCDE où les marchés sont les plus concurrentiels et les plus libéralisés sont ceux où l'augmentation de productivité est la plus rapide<sup>(4)</sup>.

Un marché financier efficace est tout aussi essentiel. Le développement de la finance détermine le niveau de concurrence dans le reste de l'économie. Des ressources financières limitées sont une barrière à l'entrée de

---

(4) L'idée que la concurrence est bénéfique à la croissance parce qu'elle force les entreprises nationales à adopter des technologies de production plus efficaces a été particulièrement appuyée par Parente et Prescott (2001).

nouvelles entreprises. Des marchés financiers imparfaits se traduisent par la protection des entreprises existantes inefficaces dans tous les secteurs de l'économie. Rajan et Zingales (2003) développent plusieurs exemples de ce type de phénomène. Ils montrent que la déréglementation mise en place aux États-Unis dans les années soixante-dix et quatre-vingt a entraîné une augmentation significative du niveau de développement du secteur financier et été accompagnée d'une augmentation du taux de création de nouvelles entreprises, cet effet ayant été plus important dans les États qui avaient le plus dérégulé. Dans le même ordre d'idées, les différences de développement financier entre régions italiennes se retrouvent dans l'intensité de la concurrence au niveau local : les marges des PME italiennes sont plus importantes dans les régions les moins développées financièrement (Guiso, Sapienza et Zingales, 2002).

Pendant une concurrence plus forte n'est pas le seul effet bénéfique d'un marché des biens et services efficace. La taille du marché est aussi importante. Un grand marché étend le choix des produits intermédiaires disponibles pour la production, ce qui à son tour augmente la productivité globale des facteurs. Le commerce international est le canal qui étend la taille du marché. Par le commerce international, les innovations introduites dans un pays augmentent aussi la productivité chez ses partenaires commerciaux. De plus, le commerce international accroît les externalités liées au savoir. Les partenaires commerciaux peuvent apprendre les uns des autres, simplement parce que le commerce expose les entreprises locales à une diversité de pratiques et d'organisations commerciales. Dans une situation autarcique, l'apprentissage par l'expérience se limiterait à l'expérience cumulative de l'industrie locale. Le commerce permet aux producteurs de bénéficier aussi de l'expérience accumulée par les autres pays<sup>(5)</sup>.

Dans beaucoup de pays d'Europe, et particulièrement dans les grands pays d'Europe continentale, la concurrence sur les marchés des produits et dans le commerce des services est gênée par des barrières réglementaires et d'autres distorsions dues aux gouvernements. Supprimer les distorsions sur les marchés des produits et parvenir à un marché européen efficace et intégré est une autre priorité importante pour remporter le défi d'une augmentation plus rapide de la productivité.

### 3.2.3.3. Savoir

Nous avons déjà noté que les secteurs pionniers en matière d'innovation technologique sont plus de plus petite taille en Europe (et particulièrement dans les grands pays d'Europe continentale), en comparaison avec les États-Unis. Ceci reflète une tendance plus générale : l'Europe semble se laisser distancer par les États-Unis pour ce qui concerne sa capacité à repousser la frontière technologique.

---

(5) L'analyse de l'impact du commerce international sur la croissance par la dissémination des innovations de production est due au travail de Grossman et Helpman (1995) – voir aussi Helpman (1994), chapitre 5.

Le premier symptôme est que, selon divers indicateurs, la recherche fondamentale et appliquée est moins fructueuse et productive en Europe qu'aux États-Unis. C'est vrai de la recherche avec une valeur économique immédiate ou prospective, mesurée par le nombre de brevets, mais aussi de la recherche fondamentale mesurée par les publications, l'impact scientifique, etc. – voir par exemple les données et les références dans Aghion et Cohen (2004). Le second symptôme est que l'Europe consacre en moyenne moins de ressources à l'investissement en R&D et à l'éducation tertiaire. Les États-Unis dépensent un tiers de plus que l'Europe en R&D et plus du double pour l'éducation universitaire. Dans ces deux cas, la différence concerne surtout les dépenses privées : les dépenses gouvernementales sont à peu près équivalentes en Europe et aux États-Unis (ceci s'applique aussi à l'éducation universitaire). Il y a aussi de fortes variations à l'intérieur de l'Europe, puisque les pays du Nord obtiennent de meilleurs résultats pour les deux indicateurs.

Les deux symptômes sont liés : l'Europe est aussi moins productive scientifiquement parce qu'elle dépense moins. Mais le manque de ressources financières n'est pas la seule explication, et d'ailleurs les dépenses gouvernementales ne sont pas très différentes entre les États-Unis et l'Europe. L'organisation de la recherche dans les universités européennes et laboratoires de recherche est tout aussi responsable, sinon plus, des échecs européens. Bien que les détails précis diffèrent d'un pays à l'autre, l'essentiel du problème est le même partout en Europe : le manque de concurrence. Le budget des institutions de recherche européennes dépend principalement des financements publics nationaux. Ces ressources sont allouées sur la base des besoins et de critères d'égalité, et peu d'attention est portée au mérite scientifique. Le résultat est que ces ressources sont souvent gaspillées ou mal distribuées. La distorsion des incitations qui caractérise les institutions de recherche se répercute au niveau du chercheur individuel, à qui manquent aussi des incitations pécuniaires et de carrière adéquates. Les chercheurs les meilleurs et les plus mobiles partent aux États-Unis, ceux qui restent en Europe manquent souvent de motivation et sont sous-payés. Dans beaucoup de pays, les problèmes sont encore aggravés par des bureaucraties conservatrices à l'intérieur des ministères et agences gouvernementales et par des règles de gouvernance inadaptées aux universités.

Le remède à ces maux est une troisième priorité importante pour beaucoup de pays européens, et en particulier pour les grands pays d'Europe continentale. Cela veut dire augmenter les ressources allouées à la recherche, corriger l'allocation de ces ressources et améliorer les règles de gouvernance des institutions de recherche européennes.

## 4. Le rôle de l'Union européenne

La liste des défis auxquels l'Europe doit faire face, si elle souhaite vraiment atteindre les objectifs de Lisbonne, est impressionnante. De plus, de nombreux gouvernements éprouvent les plus grandes difficultés pour avancer dans la direction nécessaire. La tentation de s'appuyer sur la construction européenne pour contourner ces difficultés est aisément compréhensible. Après tout, en centralisant les décisions, on déplace la difficulté, et le niveau européen peut sembler plus éloigné des pressions et contre-pressions qui se manifestent au niveau national. Mais la centralisation n'est pas, en général, la solution. La centralisation doit être évaluée en toute objectivité et l'Union européenne ne doit pas devenir un bouc émissaire utilisé pour contourner les échecs des gouvernements nationaux. L'Europe n'en a ni les moyens, ni la légitimité politique. De plus, le principe de subsidiarité, selon lequel la décentralisation doit être retenue en l'absence d'arguments clairs en faveur de la centralisation, implique que charge de la preuve est du côté des partisans de la centralisation. Cette section évalue les arguments en faveur d'un rôle accru de l'Union européenne dans cinq domaines : le Marché unique, les marchés financiers, le marché du travail, la taxation et la recherche. Elle conclut que, exception faite du Marché unique, la centralisation est plus susceptible de nuire au potentiel de croissance de l'Europe que de le renforcer.

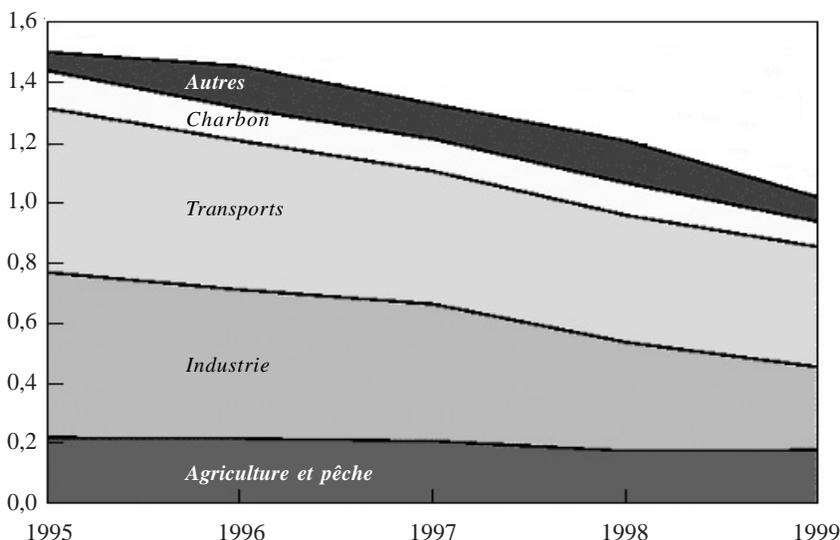
### 4.1. Le Marché unique

À ce jour, les barrières en matière de commerce des biens et services ont été presque complètement éliminées à l'intérieur de l'Europe. Le Marché unique est en place depuis plusieurs années et a atteint la plupart de ses objectifs. S'il reste encore quelques distorsions à éliminer, elles concernent des secteurs très spécifiques. Il reste aussi à constamment veiller à ce que de nouvelles barrières et distorsions ne soient pas introduites. Les problèmes étant spécifiques à chaque domaine, nous ne proposons pas une analyse détaillée exhaustive ; nous nous concentrons sur deux exemples particuliers : les aides d'État et les marchés financiers.

#### 4.1.1. Les aides d'État et la politique industrielle

Si l'on se réfère à la définition de la Commission, les aides d'État représentent une proportion relativement faible, et en baisse, du PIB de l'Union européenne (plus de la moitié allant aux secteurs de l'agriculture, de la pêche, et du transport) voir graphique 5. L'article 87(1) du Traité spécifie qu'une aide d'État est en principe incompatible avec le Marché unique. L'article 88 donne à la Commission le mandat de contrôler les aides d'État et chaque État membre doit notifier par avance à la Commission de tout projet visant à octroyer de nouvelles aides.

## 5. Aides d'État en % du PIB de l'Union européenne, 1995-1999

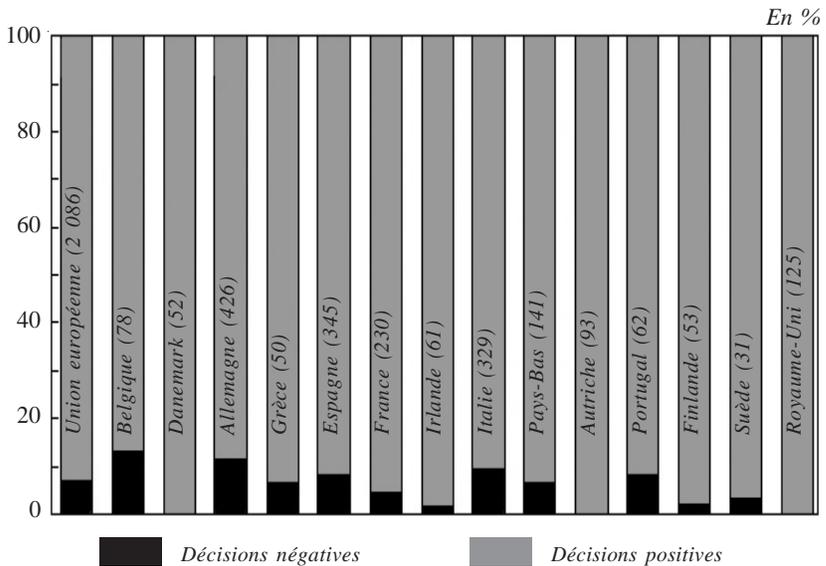


Source : «Ninth Survey on State Aid in the EU», European Commission, 2001.

Le Traité accorde cependant un certain nombre de dérogations qui doivent être approuvées par la Commission<sup>(6)</sup>. En pratique la Commission s'oppose très rarement aux aides d'État. Durant la période 2000-2002, pour l'Union européenne dans son ensemble, seuls 7 % des cas ont conduit à une décision négative de la part de la Commission, comme le révèle le graphique 6. Deux interprétations sont possibles. La première, qui est optimiste, est que la menace d'un veto de la Commission suffit à dissuader les États membres d'envisager des opérations qui sont susceptibles de ne pas être approuvées. La seconde, qui est pessimiste, est que la Commission ne dispose pas de pouvoirs suffisants pour faire appliquer la loi et que, si elle tentait d'être plus stricte, elle serait désavouée par le Conseil. Cette seconde interprétation est particulièrement plausible pour les cas, politiquement très sensibles, de restructuration d'entreprises en difficulté.

(6) Par exemple, des aides aux régions spécifiques nécessitant une assistance, aux petites et moyennes entreprises, à la recherche et au développement, aux secteurs particuliers comme l'agriculture et la pêche, et plusieurs autres cas.

## 6. Proportions de décisions négatives prises par la Commission, 2000-2002



Note : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de décisions, 2000-2002.

Source : State Aid Scoreboard, Commission européenne, printemps 2003.

### 4.1.2. La politique industrielle est-elle nécessaire ?

L'existence de défaillances de marché reste le principal argument en faveur des aides d'État. En effet, les partisans d'une politique industrielle active affirment souvent que certaines activités de production spécifiques induisent des externalités locales positives, par exemple grâce aux transferts technologiques en amont et en aval de la chaîne de production à l'intérieur d'une même zone géographique<sup>(7)</sup>. Dans cette optique, le marché n'internalise pas ces externalités positives, et donc une intervention publique est parfaitement justifiée. Par ailleurs, même s'il n'y a aucune externalité économique, il se peut que l'entreprise subventionnée fournisse un service public socialement utile, ou est tenue de le faire (comme dans le cas des services postaux ou du transport). Cette argumentation présuppose que les politiques industrielles sont menées par des gouvernements bienveillants.

Cependant, la situation est différente si les gouvernements sont politiquement capturés par des intérêts organisés. Généralement parlant, il n'est pas du tout évident que la volonté de soutenir des activités économiques existantes trouve réellement sa source dans le désir de corriger des externalités ou des défaillances de marché. Il est permis de supposer, au

(7) Voir Krugman (1991) ou Baldwin et al. (2003).

contraire, que la vraie raison est de favoriser des intérêts privés. Dans ce cas, il est hautement probable que la subvention sera économiquement inefficace, même du point de vue du bien-être national.

Quelles que soient les motivations sous-jacentes aux aides d'État, l'identification des secteurs et des entreprises qui induisent des externalités positives pour le reste de l'économie reste difficile. Les résultats empiriques renforcent ce scepticisme (voir encadré 1). Dès lors, la nécessité d'une politique industrielle active requiert un examen au cas par cas, tout en restant attentif au fait que de solides arguments économiques peuvent cacher des intérêts privés préjudiciables.

### 1. Innovations et soutien étatique : le cas des États-Unis

Il est parfois affirmé que l'essor de la productivité et les progrès technologiques aux États-Unis ont été facilités par les dépenses fédérales dans les domaines du transport et de la défense (par exemple, la construction des chemins de fer au XIX<sup>e</sup> siècle, le soutien militaire à la recherche chimique durant la Seconde Guerre mondiale, ou plus récemment pour le développement d'Arpanet, l'ancêtre d'Internet). Cependant, comme le montre Ferguson (2004), aux États-Unis, la plupart des avancées technologiques qui ont conduit à une amélioration de la productivité globale ont été initiées par le secteur privé par des entreprises qui cherchaient à exploiter de nouvelles opportunités pour réduire leurs coûts ou pour mettre au point des nouveaux produits rentables. Même en ce qui concerne les investissements dans les chemins de fer, le financement par le gouvernement a toujours joué un rôle mineur (moins de 10 % des investissements après la Guerre civile – Ferguson 2004 et Fishlow 2000). De surcroît, les études empiriques qui examinent soigneusement les effets des dépenses fédérales américaines sur le niveau d'infrastructure, concluent en général que leur impact sur la croissance est nul – voir par exemple CBO (1998).

#### 4.1.3. La politique industrielle doit-elle être centralisée ?

La question de savoir si les politiques industrielles doivent être centralisées, lorsqu'elles sont justifiées, reste controversée. Les subventions nationales à la production peuvent biaiser l'allocation des ressources à l'intérieur de l'Union européenne et entraîner des coûts pour les concurrents basés dans les autres pays membres. En outre, les responsables politiques nationaux prennent en compte uniquement les externalités locales et négligent la possibilité que des externalités positives similaires puissent exister dans d'autres États membres. Chaque gouvernement est incité à défendre ses « champions nationaux » en oubliant que ces « champions » pourraient peut-être être encore plus forts, et générer des externalités positives plus fortes, dans d'autres États membres.

À ces arguments en faveur de la centralisation, on peut opposer que les décideurs au niveau supranational sont moins bien placés que les décideurs nationaux pour évaluer les bénéfices, liés aux externalités, qui profitent à chaque État membre. Ce désavantage est particulièrement évident dans le cas des services publics essentiels comme la livraison du courrier postal et la fourniture d'autres services dans un endroit isolé, alors qu'il semble négligeable pour des externalités purement économiques (par exemple, évaluer les transferts de savoir induits par une grande entreprise opérant dans un secteur de haute technologie).

Même s'il n'y a, à première vue, aucune présomption en faveur soit de la centralisation, soit de la décentralisation – et le principe de subsidiarité ferait alors pencher la balance du côté de la décentralisation – la possibilité d'une prise en otage du processus politique par des intérêts privés fournit un argument très fort en faveur de la centralisation des décisions politiques au niveau de l'Union européenne. La redistribution est un jeu à somme nulle, et les gains d'un État membre ne sont que les pertes d'un autre. Un décideur au niveau européen internaliserait aussi bien les gains que les pertes et ne s'engagerait donc pas dans ce genre de redistribution. Ce raisonnement en faveur de la centralisation reste valable même dans le cas où les décideurs nationaux et au niveau européen sont capturés par des lobbies politiques, tant que les intérêts des producteurs dans différents pays sont divergents (car ils tendent alors à s'annuler). De ce point de vue, la procédure de contrôle des aides d'État prévue dans le Traité est adéquate. Dans tous les cas, les pouvoirs de la Commission devraient être renforcés et les dérogations réduites.

Actuellement la Commission a essentiellement un pouvoir de veto, elle ne peut pas formuler ni mettre en place une politique industrielle européenne. Il n'y a pas de décideur au niveau européen en charge d'identifier les priorités européennes, d'évaluer les externalités économiques dans une perspective européenne, et de prendre des initiatives. Le résultat, selon certains, est que d'importantes externalités restent inexploitées et négligées. Le développement d'une infrastructure de transport fournit un exemple concret. Les systèmes de transport se sont développés sur une base largement nationale et peu d'attention a été portée à la création de voies de transport majeures entre les États membres. Les récents efforts de coordination des investissements publics dans les réseaux de transport en Europe tentent de remédier à ce problème.

#### *4.1.4. Conclusion*

L'existence de défaillances de marché est une condition nécessaire pour une politique industrielle, mais elle n'est pas suffisante. Deux autres conditions sont requises. Tout d'abord, les autorités en charge de la mise en place de la politique industrielle ne doivent pas être capturées par des intérêts privés. Et même si elles ne le sont pas, elles doivent être capables d'identifier les défaillances de marché et de définir des solutions appropriées. Il est

improbable que ces trois conditions soient généralement satisfaites, même si cette possibilité ne doit pas être ignorée. Les politiques industrielles ont un rôle à jouer, mais l'exception est probablement la règle.

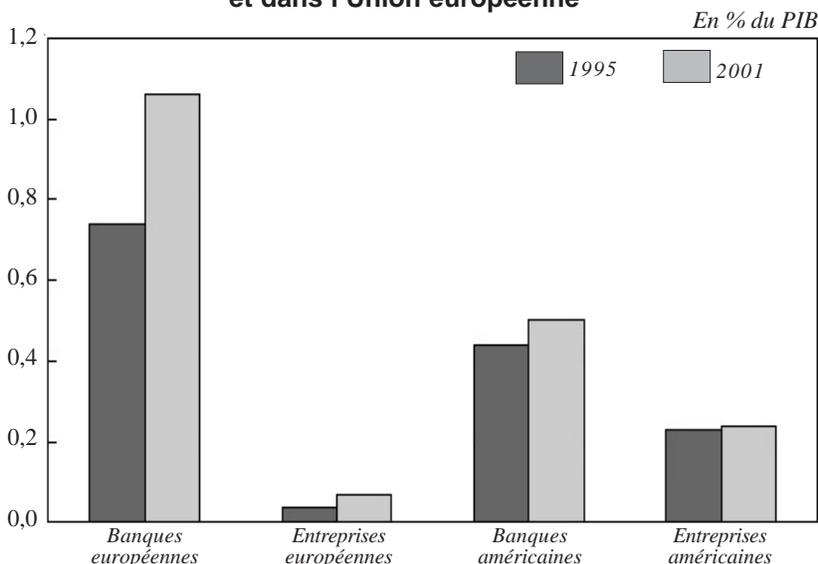
Les politiques industrielles nationales, sous forme d'aides d'État, sont très vraisemblablement induites par des intérêts privés. De plus, elles créent nécessairement des distorsions ailleurs dans le Marché unique, et sapent les efforts politiques des autres États membres. Cette situation fournit un argument solide en faveur de politiques industrielles complètement centralisées. Dans ce cas, la Commission devrait obtenir des pouvoirs positifs lui permettant de promouvoir des politiques, au-delà de ses actuels pouvoirs négatifs de blocage des aides d'État.

## 4.2. Marchés financiers et gouvernement d'entreprise

### 4.2.1. Prêts bancaires et financement par les marchés

Malgré d'importants changements au cours des vingt dernières années, le financement des entreprises européennes reste dominé par les banques, par opposition au financement par les marchés (créanciers et actionnaires). La situation est inverse aux États-Unis où le marché de la dette des entreprises joue un rôle traditionnellement plus important (voir graphique 7) et où la capitalisation du marché des actions (la valeur du marché des actions divisé par le PIB) est beaucoup plus élevée qu'en Europe (environ 1,5 aux États-Unis contre 1,0 en Europe continentale en 2000).

## 7. Financements bancaires et par les marchés aux États-Unis et dans l'Union européenne



Notes : Banques : créances des banques de dépôt sur le secteur privé. Entreprises : endettement des entreprises.

Source: Rajan et Zingales 2003.

La prédominance des banques en Europe est importante car le secteur bancaire reste sérieusement segmenté. Cette segmentation ne sera probablement pas surmontée à court et moyen terme car elle est la conséquence d'une variété de facteurs profondément enracinés, et pas uniquement de différences résiduelles en matière de réglementation nationale : la nature locale de la banque de détail, les différences de taxation, les coûts d'entrée élevés pour pénétrer un nouveau marché jouent un rôle crucial (*cf.* la discussion dans Dermine 2002, Cabral et *al.*, 2002 et Angeloni et *al.*, 2003).

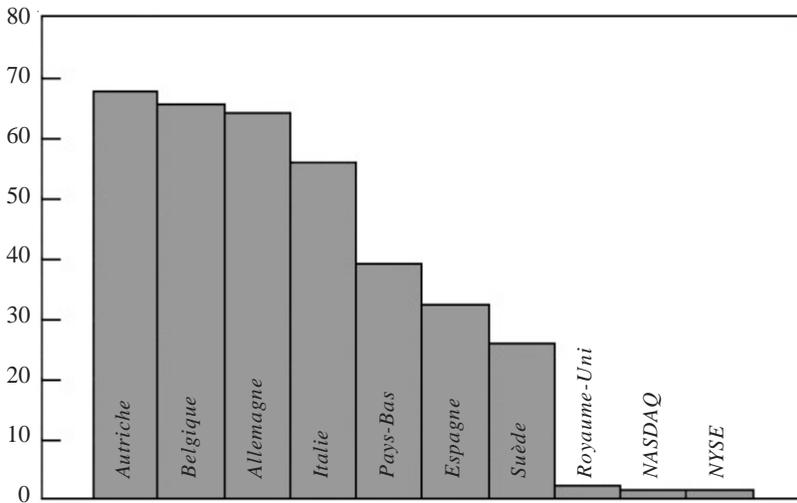
Pour cette raison, le financement par des marchés anonymes reste plus à même d'exploiter tous les bénéfices de l'intégration européenne et les économies d'échelle liées à la naissance de l'euro. Par ailleurs, Rajan et Zingales (2003) montrent que l'information des banques devient plus rapidement obsolète dans des périodes de changement rapide et d'innovations révolutionnaires. Les banques sont plus réticentes à risquer leurs fonds pour financer des nouveaux produits ou des nouveaux entrepreneurs, et elles tendent à discriminer les nouveaux clients en faveur des clients existants. Ce biais vers la stabilité n'est pas forcément une mauvaise chose mais il peut retarder l'exploitation de nouvelles opportunités en période d'innovation exceptionnelle et de changement structurel.

#### 4.2.2. Contrôle des entreprises

La segmentation des marchés financiers européens est aggravée par une seconde caractéristique propre à tous les pays d'Europe continentale : la prédominance d'actionnaires nationaux à fort pouvoir de contrôle qui possèdent seulement une fraction de l'entreprise. La séparation entre prospérité et contrôle est atteinte par divers moyens variant d'un État membre à un autre, comme les actions avec droits de vote spéciaux ou les participations croisées. Comme le montre le graphique 8, le modèle anglo-saxon est plutôt caractérisé par une prospérité diffuse, et le contrôle ainsi que la prospérité sont échangés conjointement sur le marché des actions.

*A priori*, les deux systèmes de gouvernement d'entreprise ont des avantages et des inconvénients (voir encadré 2). Ceci dit, le système européen comporte une caractéristique importante qui lui est inhérente : il rend le transfert du contrôle entre les frontières nationales beaucoup plus difficile. En Europe, il reste très difficile pour les agents intéressés à devenir actionnaires d'une entreprise de défier les actionnaires dominants et bien protégés, en particulier lorsque les nouveaux actionnaires potentiels viennent d'un autre État membre. Ce manque de contestabilité réduit la pression pour une gestion efficiente des entreprises européennes et pour l'adoption de nouvelles pratiques entrepreneuriales lorsque de nouvelles opportunités apparaissent. Le problème est particulièrement patent lorsque l'actionnaire possédant un fort pouvoir de contrôle est une organisation à but non lucratif ou une entité qui relève du secteur public, comme dans les secteurs bancaires de certains États membres.

## 8. Pourcentage des compagnies cotées sous contrôle majoritaire



Source: Barca et Becht (2001).

### 2. Le pour et le contre d'une solution d'actionnaires dominants (modèle européen) par rapport à une solution de propriété diffuse (modèle anglo-saxon)

Le modèle européen surmonte le problème du *free riding* inhérent à la propriété diffuse : l'actionnaire dominant est fortement incité à surveiller la gestion de l'entreprise et à imposer sa vision à long terme sur les décisions stratégiques. Cependant, le modèle européen donne lieu à un conflit d'intérêts sérieux entre les actionnaires minoritaires et dominants, les premiers étant sous-représentés. Dans le modèle anglo-saxon, les actionnaires minoritaires sont moins exposés au risque d'expropriation car leurs intérêts sont mieux protégés par la loi et parce qu'il n'y a aucun actionnaire dominant pouvant abuser de son contrôle pour détourner les fonds de l'entreprise.

La préférence pour l'un ou l'autre modèle dépend de l'environnement externe et de la nature de l'entreprise. Le modèle européen de financement d'entreprise coïncide bien avec la prédominance des banques dans l'apport de financement externe aux entreprises – les relations personnelles entre banquiers et chefs d'entreprises garantissent un environnement stable et un flux de crédit continu. Inversement, le modèle anglo-saxon de propriété diffuse est particulièrement adapté dans le cas où les marchés financiers fonctionnent convenablement, où une régulation efficace garantit la transparence et un niveau satisfaisant d'information adéquate, et où les risques peuvent être diversifiés au travers d'un portefeuille composé de droits sur diverses

entreprises. Le modèle anglo-saxon est préférable en période d'innovation technologique rapide, lorsque la diversification du risque, l'identification des entreprises gagnantes et perdantes et l'innovation financière deviennent significatives.

#### *4.2.3. Lignes d'action*

La réduction du retard technologique de l'Europe exige donc une intégration plus poussée des marchés financiers nationaux, une évolution vers le financement des entreprises par les marchés, un actionnariat plus diffus et plus de contestabilité. Selon Rajan et Zingales (2003), le premier défi majeur est l'amélioration des infrastructures légales, de supervision et de régulation à l'intérieur de chaque État membre. Les marchés financiers prospèrent lorsque les droits des investisseurs sont protégés de manière effective, lorsque l'information est dévoilée de manière adéquate, et lorsque la fraude et l'abus restent extrêmement rares. Beaucoup reste à faire pour atteindre ces objectifs, en particulier dans les pays du sud de l'Europe. La réglementation existante ne protège pas suffisamment les actionnaires minoritaires et la loi qui protège les intérêts des créiteurs est souvent mise en œuvre de manière inefficace. Dans plusieurs pays, la qualité de l'information fournie souffre souvent d'une évasion fiscale à grande échelle, de la corruption et de standards comptables laxistes.

#### *4.2.4. Quel rôle pour la centralisation ?*

Ces défis concernent les États membres, et l'Union européenne ne peut que jouer un rôle très secondaire. Heureusement, les incitations sont là pour encourager chaque État membre à prendre les mesures nécessaires. Dans les pays qui ne parviennent pas à développer les institutions adéquates, les emprunteurs n'ont pas d'accès direct aux marchés financiers européens, de sorte que les effets de cette absence de réforme ne dépassent pas le cadre national. En ce sens, la décentralisation renforce les incitations à réformer. En outre, les réformes spécifiques requises varient d'un pays à l'autre car chaque État membre a ses particularités et son propre système de gouvernement d'entreprise – un autre argument en faveur de la décentralisation.

Néanmoins, il reste un rôle pour une intervention européenne centralisée. L'adoption de standards communs permettra d'augmenter la contestabilité des entreprises au-delà des frontières nationales. Les domaines suivants sont concernés :

- établir des principes communs et exigeants pour la publication d'informations, ceci afin d'éviter une course vers le bas et de simplifier une situation quelque peu confuse ;
- établir des règles de base communes pour les fusions acquisitions, de manière à s'assurer que les décisions finales en matière de transfert de contrôle sont entre les mains des actionnaires et non de la direction ;
- faciliter le vote des actionnaires, en particulier au-delà des frontières ;

- décourager les pyramides de contrôle excessivement complexes, ce qui semble d'ailleurs être l'approche actuelle de la Commission et de la Cour européenne de Justice.

Toutes ces initiatives centralisées devraient prendre en compte l'hétérogénéité des systèmes de gouvernement d'entreprise à l'intérieur de l'Europe. Étant donné la complexité des problèmes et la difficulté d'identifier un système clairement supérieur, le danger d'une centralisation et d'une harmonisation excessives ne doit pas être sous-estimé.

### **4.3. Marchés du travail**

La conclusion principale de la section 3 est que le mauvais fonctionnement des marchés du travail est au cœur des échecs économiques européens. Cette conclusion, parfois mise en doute pour des raisons idéologiques, s'appuie pourtant sur une masse considérable de recherche, reflétant deux décennies de travaux conduits aussi bien par des universitaires que par les grandes organisations internationales. Les remèdes sont désormais bien connus et leur efficacité établie lorsqu'ils ont été appliqués, ce qui est le cas pour un certain nombre de pays. Et pourtant, les réformes du marché du travail restent très controversées. La raison est claire : les intérêts en jeu sont puissants et politiquement sensibles. Cette sensibilité témoigne du fait que les gouvernements font face à une pression intense pour servir l'intérêt public, même en supposant qu'ils ne sont pas capturés par les groupes de pression organisés qui influencent le marché du travail.

Cette sensibilité politique suggère également que la solution ne peut qu'être nationale. Elle doit reposer sur une bonne compréhension de l'intérêt collectif et prendre en compte les intérêts privés de ceux qui ont à souffrir des réformes. Le niveau de gouvernement européen n'a tout simplement pas la légitimité politique requise pour agir dans ces domaines. Ceci n'écarte pas la possibilité de coordonner les politiques mais suggère que toute tentative de coordination au niveau européen devrait rester « légère » et principalement destinée à intégrer dans le débat public national les expériences réussies dans d'autres pays. Essayer d'imposer des solutions communes et prêtes à l'emploi est voué à l'échec.

Cette section couvre certains aspects génériques des marchés du travail afin d'illustrer les différences caractérisant les institutions nationales existantes.

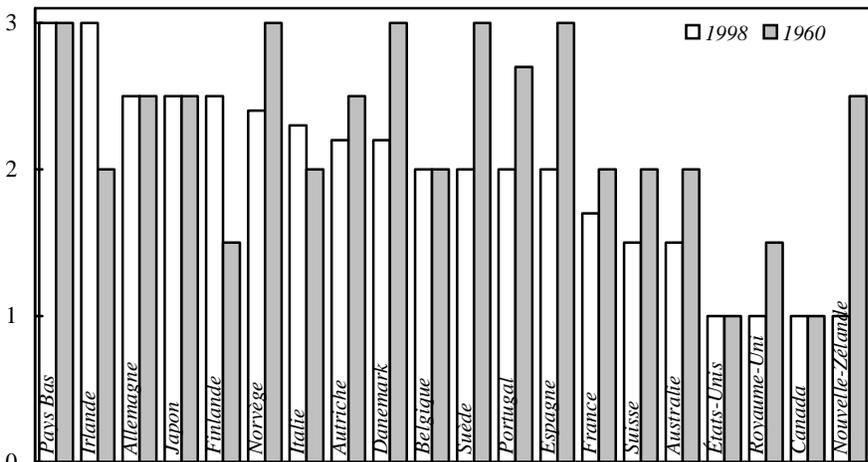
#### ***4.3.1. Les institutions du marché du travail : une diversité considérable***

Habituellement, les négociations en matière de travail font intervenir deux acteurs majeurs, le patronat et les syndicats. Ces acteurs tentent naturellement de faire pencher la balance du partage des profits dans leur direction. Mais alors que les profits des entreprises répondent à une logique de marché, les négociations en matière de travail relèvent d'une logique de pouvoir.

Et parfois, même les marchés des biens ne sont pas régis par des règles de marché adéquates car plusieurs d'entre eux ont une structure monopolistique. Blanchard et Giavazzi (2003) remarquent que la concurrence monopolistique génère des rentes que les employeurs et les employés s'efforcent ensuite de capturer. Parce qu'elles déterminent l'allocation du pouvoir, les législations nationales influencent l'issue des négociations. En général, on s'aperçoit que le résultat est d'autant moins efficace sur le plan économique que les relations de pouvoir prennent le pas sur la logique de marché. Cela signifie-t-il que ces législations doivent être coordonnées au niveau européen ?

Les négociations en matière de travail varient considérablement d'un pays à l'autre. Plusieurs aspects sont importants : la façon dont les négociations sont conduites, leur objet, et le degré d'intervention de l'État. Par exemple, les négociations peuvent être plus ou moins coordonnées. Elles sont très coordonnées lorsqu'elles ont lieu à l'échelle nationale, elles le sont moins lorsqu'elles se déroulent à l'échelle d'un secteur industriel et, bien sûr, elles sont complètement décentralisées lorsqu'elles sont conduites au niveau de chaque entreprise. Le graphique 9 illustre la diversité des situations existantes par un indice mesurant l'étendue de la coordination des négociations en matière de travail. La valeur de l'indice varie entre 1 (aucune coordination) et 3 (entière coordination). La même diversité caractérise le contenu des négociations : les accords salariaux sont toujours négociés mais leur durée et leur applicabilité varient, les salaires minimaux sont parfois inscrits dans la loi, parfois négociés, et il en va de même pour la sécurité au travail, le temps de travail, le paiement des heures supplémentaires, etc. De toute évidence, les réformes ne peuvent pas être menées de la même manière dans des pays avec des institutions très différentes.

### 9. Indice du degré de coordination des négociations sur le marché du travail (1960 et 1998)



Source : Nickell (2003).

Le pouvoir des syndicats varie également de manière considérable d'un pays à un autre. On pourrait être tenté d'associer ce pouvoir au nombre de membres mais les règles d'adhésion à un syndicat sont différentes. Par exemple, en Suède la quasi-totalité des employés sont membres d'un syndicat car l'assurance-chômage est payée non pas directement par le gouvernement mais au travers des syndicats. À l'opposé, c'est en France que le taux d'adhésion est le plus bas car les syndicats officiellement reconnus sont considérés comme représentant tous les travailleurs, ce qui signifie que ceux-ci peuvent bénéficier des avantages de l'adhésion à un syndicat sans payer de cotisation. Ceci dit, de manière générale, le taux d'adhésion aux syndicats et leur influence a diminué en Europe au cours des deux dernières décennies.

Finalement, la manière même dont les syndicats considèrent leur propre rôle varie diamétralement. Au risque de simplifier, les syndicats nordiques se considèrent comme partenaires des employeurs et du gouvernement, alors que les syndicats latins ont vision plus militante et entretiennent souvent une attitude de confrontation dans les relations entre employeur et employé. En Allemagne, du fait de la co-détermination, les syndicats sont impliqués dans la gestion des entreprises et disposent pour cela de pouvoirs étendus, mais l'utilisation de ces pouvoirs varie selon les industries. Tout ceci se traduit parfois par des liens, formels ou informels, avec les partis politiques, même si ces liens ont maintenant presque partout disparu.

#### *4.3.2. Lignes d'action*

Le besoin d'améliorer la performance du marché du travail a conduit à de nombreuses tentatives de réforme. Un défi commun tient à ce que toute réforme conduit à redistribuer le pouvoir entre les différents acteurs et nuit donc aux intérêts de certains groupes. Partout, la résistance au changement est forte et nécessite une solution spécifique. Étant donné la grande diversité des institutions du marché du travail, il n'est pas surprenant que les lignes d'action suivies restent très différentes, sur le fond comme sur la forme.

Sur le fond l'objectif doit être de rendre les marchés du travail plus réactifs aux changements. Ceci signifie que la protection de l'emploi doit être ajustée pour encourager les entreprises et les employés à se tourner vers des activités à forte valeur ajoutée au lieu de tenter, en général vainement, de maintenir une production obsolète. Ceci implique aussi de réintégrer dans le marché du travail les travailleurs peu qualifiés. La solution ne peut être que de combiner programmes de recyclage – politiques du marché du travail actives – et un meilleur alignement des salaires sur la productivité. Finalement, l'employabilité doit être mise en valeur, ce qui demande de rendre le travail plus attractif, notamment en évitant que les allocations chômage ne conduisent les travailleurs à ne pas accepter de travail. Au vu de la diversité des situations de départ, chaque pays doit se concentrer sur un ensemble particulier de mesures.

Ces exigences sont de grande envergure, elles imposent des concessions substantielles de la part de toutes les parties impliquées. Les employés doivent renoncer à une partie de leur protection, les entreprises doivent prendre plus de risques et devenir plus transparentes, les gouvernements doivent dynamiser leurs pratiques (par exemple, les agences de l'emploi), réduire leurs effectifs et offrir des compensations financières transitoires pour les acteurs touchés par ces mesures. Il y a trois façons de procéder. La « méthode Thatcher » consiste à n'offrir aucune compensation, à se focaliser sur la cohérence de l'ensemble des réformes et à les imposer par la force<sup>(8)</sup>. La méthode du « paquet » requiert le développement de vastes accords qui combinent réformes et compensations financières ou politiques. Les accords de Wasenaar aux Pays-Bas ou les accords de Moncloa en Espagne sont des exemples de cette approche. La méthode du « coup par coup » consiste en des changements graduels qui font chacun l'objet de négociations détaillées et qui doivent tous inclure une forme de compensation pour avoir des chances de réussir politiquement. C'est la voie choisie en France et en Allemagne. La différence principale entre la méthode du « paquet » et celle du « coup par coup » réside dans le fait que la première vise à ce que les compensations soient le résultat de l'équilibre général des réformes, chaque groupe d'intérêt étant amené à offrir des concessions dans un domaine en échange d'avantages obtenus dans d'autres domaines, alors que la seconde n'est viable politiquement que si chaque élément de réforme est viable par lui-même. En d'autres termes, la méthode du « paquet » vise à obtenir un large consensus tandis que la méthode du « coup par coup » opère selon la devise « diviser pour mieux régner ». En général, les petits pays sont plus à même de trouver un consensus et de mettre en place des paquets de réformes que les grands pays. Cependant, certaines circonstances exceptionnelles peuvent offrir des opportunités, comme dans le cas de l'Espagne. Évidemment, le choix entre ces trois méthodes reste lié de manière profonde à la situation politique et sociale de chaque pays.

#### 4.3.3. Quel rôle pour la centralisation ?

L'importance de l'hétérogénéité et des informations asymétriques signifie qu'il ne saurait y avoir de centralisation européenne des réformes des marchés du travail. Cependant, la plupart des gouvernements font face à des difficultés considérables pour conduire les réformes nécessaires – ce qui est parfois même impossible – car la pression exercée par tous les groupes d'intérêts concernés est très forte. La question est de savoir si une implication du niveau européen de gouvernement peut aider à relever ce défi en surmontant les obstacles politiques à la réforme du marché du travail. Trois approches sont possibles :

- un renforcement de la concurrence sur le marché des biens réduirait les rentes qui sont l'objet du marchandage entre les entreprises et les tra-

---

(8) Mme Thatcher appelait sa propre approche TINA (*There Is No Alternative*) et présentait son élection comme un blanc-seing pour initier des changements historiques.

vailleurs. Une réduction des rentes diminuerait les incitations à maintenir des pratiques qui augmentent le pouvoir de négociation des syndicats sur le marché du travail. Comme Blanchard et Giavazzi (2003) le font remarquer, le processus d'intégration européenne peut être un agent de changement, ce qui appelle un renforcement du Marché unique ;

- en identifiant l'emploi comme un but commun, l'Union européenne pourrait exercer des pressions sur les gouvernements faisant face à des résistances intimidantes. Dans ce cas, la méthode de coordination doit être flexible – pression et non pas obligation. Les gouvernements subissent des coûts politiques internes lors de l'adoption de réformes qui sont combattues par des groupes de pression puissants, ils pourraient aussi faire face à des coûts politiques externes lorsqu'ils ne réforment pas leurs marchés du travail ;

- en matière de marché du travail comme dans bien d'autres domaines, une importante source de résistance est l'incertitude quant aux conséquences des réformes. Fernandez et Rodrik (1991) montrent que la combinaison d'une perception très claire des coûts à court terme et de doutes quant aux bénéfices à long terme peut être fatale aux réformes. Dans la mesure où un certain nombre de pays européens ont réformé leurs marchés du travail avec succès, et que ces résultats deviennent de plus en plus évidents, il serait très utile de disséminer cette information à travers l'Union dans son ensemble.

L'analyse précédente considère implicitement que le gouvernement au niveau de l'Union européenne est plus bienveillant que le niveau national, du moins dans les pays qui font peu de progrès. Cette hypothèse est plausible, mais il n'y a aucune garantie que ce soit toujours le cas. Dans le domaine des marchés du travail, les discussions en cours, regroupées sous le titre de l'Europe Sociale, semblent suggérer que le gouvernement au niveau de l'Union européenne pourrait être capturé par les mêmes intérêts privés qui parviennent à bloquer les réformes au niveau national. Les appels en faveur d'une harmonisation des minima sociaux, présentés comme le seul moyen d'éviter un « dumping social », constituent une tentative de collusion entre des gouvernements déjà capturés et qui tentent ainsi d'étendre les inefficacités de leurs marchés du travail aux autres pays.

Il n'est pas du tout certain que ce processus de capture rampante aboutisse, mais la situation actuelle suggère que toute action en direction de la centralisation doit être menée avec beaucoup de prudence. Parmi les trois approches envisagées ci-dessus, la première demande une centralisation de la réalisation du Marché unique, tandis que les deux autres envisagent une version plus allégée de la coordination. Cette dernière idée fait partie intégrante de la méthode ouverte de coordination (MOC) qui se trouve au cœur de la stratégie de Lisbonne. Cette stratégie est étudiée dans la section 5 où nous observons qu'au moins jusqu'à présent, elle n'a pas été très fructueuse. Devrait-on alors aller plus loin et durcir la MOC ? Ce serait dangereux. Il est possible qu'en fin de compte cette MOC soit un échec, ce qui conduirait à laisser la responsabilité de réformer le marché du travail aux

différents pays. Étant donné qu'au niveau national les incitations sont bien dirigées en direction des réformes, un tel résultat serait préférable à un transfert de mauvaises incitations à l'échelle européenne.

#### 4.4. Taxation du capital

À l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée, le pouvoir de taxation est du ressort exclusif des autorités nationales et locales. Ce niveau de décentralisation est-il excessif et le cas échéant, comment l'Europe peut-elle jouer un rôle accru ?

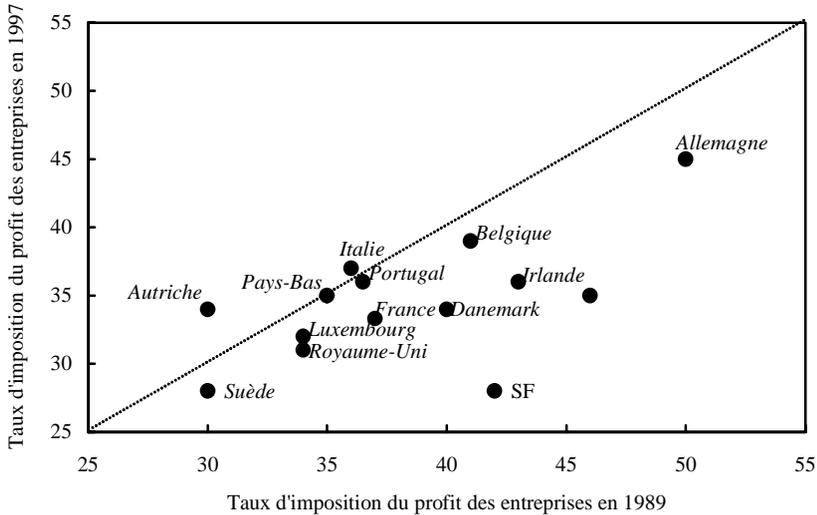
L'argument en faveur d'une coordination des politiques fiscales est bien connu. Les gouvernements nationaux sont poussés à s'engager dans une concurrence pour attirer les facteurs de production mobiles (le capital) qui se localisent là où les taux de taxation sont les plus bas. Une baisse de ces ressources fiscales s'accompagne d'une réduction excessive du financement des programmes publics et du report de la charge fiscale sur les facteurs de production immobiliers (travail).

Cet argument est surtout valable pour le capital physique et financier. Comme le capital financier est très mobile et sensible aux incitations fiscales, la concurrence peut s'avérer très destructrice. L'approche actuelle consiste à exiger de tous les États membres qu'ils échangent les informations sur les avoirs détenus par les résidents d'autres États membres nécessaires pour appliquer le « principe de résidence » selon lequel le revenu financier individuel est taxé par le pays de résidence, quel que soit le lieu où ces avoirs financiers sont localisés. Cependant, les États non-membres comme la Suisse ont pour l'instant refusé de s'aligner sur cette pratique, bloquant par ailleurs tout progrès à l'intérieur de l'Union européenne.

Le capital physique – les moyens de production – est moins mobile. Lorsqu'une entreprise décide de la localisation de ses unités de production, la pression fiscale directe n'est qu'un critère de choix parmi beaucoup d'autres. La volonté de certains pays ou autorités régionales d'attirer des activités productrices peut contribuer dans une certaine mesure à une concurrence fiscale entre les différentes juridictions mais il semble qu'une telle « course vers le bas » reste limitée. On peut observer ce qui se passe aux États-Unis où les États se disputent les entreprises en leur offrant des rabais fiscaux et des périodes de grâce. Et pourtant, cette concurrence destructrice n'a pas conduit à la centralisation au niveau fédéral des décisions en matière fiscale. Néanmoins, la mobilité du capital a exercé une pression vers une convergence au moins partielle des taux d'imposition pour les entreprises. Comme le montre le graphique 10, on observe une évolution semblable en Europe. La taxation des profits des entreprises tend non seulement à diminuer mais aussi à converger. Cette tendance est apparue pendant les années quatre-vingt-dix, la période qui a suivi la création du Marché unique et qui a été marquée par une mobilité accrue des capitaux financiers. L'élargissement contribuera à renforcer cette tendance car les pays d'Eu-

rope Centrale et de l'Est ont en général un taux de taxation des entreprises beaucoup plus bas. Tout ceci fournit un argument en faveur d'un degré minimum de coordination.

### 10. Taux d'imposition du profit des entreprises, 1989 et 1997



Source : OCDE.

Tout ceci semble indiquer que la concurrence fiscale n'est pas souhaitable, mais est-ce vraiment le cas ? La réponse est : pas toujours et pas partout. La concurrence fiscale est souhaitable si elle permet de limiter la tendance des gouvernements à s'agrandir. Rien, dans les comparaisons internationales, n'indique que la croissance du secteur public est entravée par une difficulté à lever des fonds. La concurrence fiscale peut jouer un rôle de frein là où c'est devenu nécessaire. De plus, l'hétérogénéité des préférences reste une bonne raison pour s'opposer à la centralisation en matière de taxation car les vues concernant aussi bien le rôle et de la taille appropriée du gouvernement que la structure du système fiscal diffèrent probablement d'un État membre à l'autre.

L'inconvénient majeur de la concurrence fiscale reste le transfert de la charge sur le facteur immobile (travail). Concentrer la taxation sur un sous-ensemble de la base fiscale augmente la perte sèche et réduit le niveau d'efficacité de l'économie. Étant donné que les marchés du travail sont loin d'être compétitifs en Europe, les taux d'imposition élevés sur le revenu du travail ne font que renforcer d'autres distorsions qui aggravent les coûts du travail et contribue à maintenir un taux de chômage élevé. Cependant, ici comme ailleurs, il y a un contre argument. Les gouvernements en manque de crédibilité peuvent être incités à surtaxer *ex post* le capital déjà installé et

à sous taxer le travail qui fournit des électeurs. Dans ce cas, la concurrence fiscale et la discipline induite par la menace d'une fuite des capitaux peuvent aider les gouvernements à respecter leurs obligations.

Que conclure de cette discussion apparemment peu probante ? Tout d'abord, qu'un certain degré de coordination des politiques de taxation au niveau européen est désirable pour ce qui est de la taxation des revenus financiers. Pour ce qui est de la taxation des entreprises, une définition standardisée de la base fiscale serait également souhaitable. Cependant, les arguments en faveur d'une extension de la coordination à la taxation des entreprises sont faibles : l'hétérogénéité des préférences reste élevée, et les gouvernements font parfois face à des incitations biaisées les conduisant à surtaxer le revenu des entreprises. La charge de la preuve revient aux partisans d'une coordination plus large, et cette preuve n'est pas établie. Il se peut que la tendance à la baisse de la fiscalité des entreprises s'accélère, en particulier du fait de l'admission de nouveaux membres. Mais tant que cette évolution ne s'est pas produite, il serait mal venu de prendre les devants et de chercher à prévenir un mouvement qui peut ne jamais se réaliser.

## **4.5. Recherche et capital humain**

La section 3.2 a montré qu'en matière de recherche et d'innovation, l'Europe accuse un retard par rapport aux États-Unis, et que ce retard pèse désormais sur la croissance. L'Europe produit moins de brevets et de découvertes scientifiques, dépense moins pour la recherche, et perd certains de ses meilleurs chercheurs au profit des États-Unis.

Le coût de ces échecs à l'échelle européenne affecte principalement les États membre qui sont moins compétitifs et moins productifs. Néanmoins, il existe d'importantes externalités. La frontière du savoir ne connaît aucune frontière nationale et chacun profite du progrès scientifique. De surcroît, la mobilité et la communication au sein de la communauté de la recherche impliquent qu'un environnement scientifique plus productif dans les universités ou les entreprises d'une région profite également aux autres régions. Finalement, même si l'on fait abstraction de ces externalités, les distorsions politiques qui sont à l'origine des échecs nationaux pourraient être moins déterminantes à l'échelon européen qu'au niveau de chaque État membre pris séparément. Pour toutes ces raisons, l'Union européenne a un rôle à jouer. Cette section décrit l'approche européenne suivie jusqu'ici et en dresse le bilan.

### *4.5.1. Politiques actuelles*

Jusqu'à présent l'action de l'Union européenne se concentre sur trois fronts. Premièrement, des mesures ont été prises afin de réduire le morcellement de la recherche publique et des systèmes universitaires à travers l'Europe. La tendance est à l'adoption de standards d'éducation communs, à l'encouragement à la mobilité des étudiants et des chercheurs, à la coordi-

nation des politiques nationales de recherche, et à la mise en place d'un système européen de brevets.

Deuxièmement, une petite fraction du budget européen est dépensée directement pour le soutien à la recherche<sup>(9)</sup>. L'allocation de ces maigres ressources est guidée par deux objectifs. D'une part, l'Union européenne soutient des réseaux européens de recherche et la collaboration entre les instituts de recherche nationaux. D'autre part, l'Union européenne a adopté une approche du haut vers le bas. La Commission identifie des domaines de recherche prioritaires et évalue ensuite les projets de recherche qui lui sont soumis en fonction de ces priorités – dans le domaine des sciences sociales, le thème prioritaire concerne « *Citizens and governance in a knowledge-based society* », comprenez qui pourra.

Troisièmement, la recherche et l'innovation ont été placées au centre de la MOC. La Commission européenne (2003) explique que cette méthode est destinée à encourager les États membres à développer progressivement leurs propres politiques en tenant compte des besoins européens. Dans la pratique, cette approche s'articule autour des étapes suivantes :

- l'Union définit des lignes directrices communes et un calendrier pour atteindre des objectifs spécifiques (ainsi les dépenses de recherche et développement pour l'Union européenne dans son ensemble doivent augmenter pour passer du niveau actuel de 1,9 % du PIB à 3 % d'ici 2010, et les deux tiers de cet accroissement doivent être financés par le secteur privé) ;
- l'Union établit des indicateurs quantitatifs et de référence afin de comparer les meilleures performances et la performance de chaque État membre ;
- les États membres transposent les lignes directrices européennes dans les politiques nationales ;
- l'Union contrôle et évalue périodiquement les politiques et la performance des États membres à la lumière des indicateurs susmentionnés.

Parmi les trois initiatives européennes la première est clairement la plus importante et la plus prometteuse. La création de standards communs reste essentielle dans la perspective d'un système d'éducation supérieure intégré au niveau européen et basé sur la mobilité des étudiants et des chercheurs à l'intérieur de l'Europe. La mobilité n'est pas seulement un bien en soi, elle encourage également une plus grande concurrence entre les instituts de recherche au sein de l'Union européenne. Ceci peut en retour stimuler l'amélioration des politiques nationales et des structures existantes.

---

(9) Le sixième programme-cadre a été lancé en 2003. Son budget est de 17,5 milliards d'euros sur cinq ans, soit environ 4 % du budget de l'Union européenne.

Le deuxième point concernant l'espace européen de la recherche, le soutien direct à la recherche selon le sixième programme-cadre et d'autres initiatives, est, par contre, mal conçu, et ce pour deux raisons principales. Premièrement, comme d'autres l'ont déjà noté (par exemple, Alesina et Perotti 2004), l'approche du haut vers le bas part du principe fondamentalement erroné selon lequel les bureaucrates connaissent mieux les domaines de recherche les plus prometteurs que les scientifiques. Les résultats de nouvelles recherches sont difficilement prévisibles et les efforts d'un chercheur ne seront jamais mieux jugés que par ses pairs. Récemment, Sapir et al. (2003) se sont faits les champions d'un remplacement du système actuel de bourses européennes de recherche par une approche ouverte à tous les thèmes et qui privilégie la remontée des idées. C'est précisément l'approche adoptée par la National Science Foundation (NSF) aux États-Unis, où ce sont les pairs qui établissent les critères pour l'allocation des fonds. Dans l'idéal, ce nouveau système de financement serait dirigé par une agence indépendante, au lieu d'un organe politisé comme la Commission, avec la participation de scientifiques internationalement respectés et indépendants. L'excellence et la valeur scientifique devraient être les seuls critères déterminant l'allocation des fonds, sans tenir compte des conséquences distributionnelles ou géographiques. La redistribution en faveur des régions désavantagées – parfois évoquée pour justifier la pratique actuelle du saupoudrage géographique – doit se faire par d'autres moyens, sans pervertir les critères guidant le financement de la recherche scientifique.

Le deuxième problème du système actuel réside dans l'intention affichée d'encourager la collaboration entre les instituts européens de recherche au moyen de la constitution de réseaux. Ce dont la recherche européenne a besoin, c'est de plus de concurrence, et non pas de plus de collusion. La collaboration entre instituts n'est pas une fin en soi ; parfois elle est utile, parfois elle n'est qu'une perte de temps et d'argent. Encore une fois, les scientifiques eux-mêmes sont mieux à même que les administrations de juger si telle ou telle collaboration peut être fructueuse. En général, la collaboration entre chercheurs séparés par des barrières géographiques n'est pas fructueuse. Au lieu de distribuer des financements très minces de manière dispersée, l'Europe doit concentrer ses ressources pour aider à l'émergence de véritables « centres d'excellence » qui opèrent au meilleur niveau mondial. Il en existe certains, mais en nombre très limité surtout en comparaison avec les États-Unis. Pour atteindre une masse critique de chercheurs exceptionnels travaillant au même endroit, le financement européen devrait se focaliser sur les quelques instituts qui sont le plus susceptibles d'obtenir de bons résultats. De plus, la concurrence entre ces centres d'excellence sera beaucoup plus fertile que leur mise en réseau, qui ne produira pas les résultats annoncés et ne semble destinée qu'à satisfaire des ambitions administratives.

Si, dans le domaine de la recherche, la MOC ne fait pas de mal, il est peu probable qu'elle fasse du bien. Son principal objectif est de permettre aux

pays d'apprendre les uns des autres à travers l'expérimentation, et de maintenir la pression pour la réalisation graduelle de réformes. Cependant, l'Europe n'a pas besoin d'expérimentation et de gradualisme. On sait très bien ce qui marche et ce qui ne marche pas, et on sait aussi comment organiser des systèmes universitaires qui soient orientés vers la recherche et qui réussissent : il suffit juste de regarder de l'autre côté de l'Atlantique. Le système universitaire américain, sa structure de gouvernance, ses profils de carrière, ses arrangements financiers, fournissent la référence qui pourrait être appliquée avec succès dans les autres pays industrialisés. L'objection à cette recette simple est également bien connue : le système américain est trop différent du modèle européen, et donc il ne sera jamais accepté. C'est tout à fait vrai, et c'est précisément la raison pour laquelle une réforme graduelle ne nous mènera jamais là où nous devons aller.

#### *4.5.2. Une nouvelle stratégie est nécessaire*

Un changement de perspective radical est nécessaire afin d'obtenir des résultats dans un futur pas trop lointain. L'Europe doit reconnaître que son système universitaire public ne fonctionne pas bien et qu'il ne peut pas être réformé de l'intérieur. Les échecs des universités européennes et de ses instituts de recherche, en particulier dans les grands pays d'Europe continentale, sont tels qu'il est difficile d'imaginer qu'ils puissent être surmontés par une réforme graduelle de chaque système national. L'Europe a besoin d'une plus grande concurrence au sein de la communauté de la recherche ; elle doit aussi concentrer ses ressources sur quelques instituts productifs. Ces deux objectifs sont fortement disputés par certaines organisations d'étudiants et de chercheurs, tout comme ils sont sapés par l'opposition latente des bureaucraties nationales. Ces oppositions diverses ne seront pas surmontées.

L'Europe ne pourra accroître la qualité de sa recherche que si elle contourne l'obstacle des universités nationales. Concrètement, ceci exige la création de nouvelles institutions en dehors des systèmes universitaires nationaux. Ces institutions pourraient se concentrer sur la recherche et la formation avancée en laissant l'enseignement universitaire de base aux systèmes universitaires nationaux. De plus, elles ne seraient pas liées par des contrats implicites à des chercheurs non productifs et âgés. Elles devraient avoir la possibilité de compléter les financements publics par des ressources supplémentaires, ce qui éviterait de donner l'impression que les bénéficiaires actuels sont lésés. Finalement, elles pourraient se doter de structures d'organisation nouvelles et plus efficaces, en imitant leurs homologues américaines, sans forcer un changement complet des systèmes universitaires nationaux. Une originale initiative récente du gouvernement italien illustre comment tout ceci peut être réalisé (voir encadré 3).

### 3. L'Institut italien de technologie

À l'automne 2003, le gouvernement italien a fondé une nouvelle institution de recherche, l'Institut italien de technologie (IIT). Totalement en dehors du système universitaire italien, l'IIT est basé à Gênes. Il va initialement se concentrer sur quelques domaines de recherche en sciences naturelles, mais ces domaines pourraient ensuite être étendus. L'IIT est avant tout une institution de recherche, ses activités d'enseignement et de formation seront limitées au niveau post-universitaire. Ses statuts et sa structure organisationnelle sont encore en cours d'élaboration mais l'idée générale est d'attirer les meilleurs chercheurs du monde entier. Par conséquent, ses dispositions contractuelles avec les chercheurs futurs ne seront pas restreintes par les règles universitaires italiennes et devraient correspondre à celles des meilleures institutions de recherche aux États-Unis. Le financement est assuré par le gouvernement italien au travers d'un budget d'environ un milliard d'euros étalé sur une période de dix ans. Cependant, il est prévu de lever des fonds provenant du secteur privé au moyen de dons ou de collaborations.

#### 4.5.3. Le rôle du niveau européen de gouvernement

C'est aux États membres qu'il revient de créer unilatéralement de nouvelles institutions de recherche en dehors de leurs systèmes universitaires nationaux, comme dans le cas italien décrit ci-dessus. Ils y sont naturellement incités, car il est dans l'intérêt de chaque pays d'accueillir une université ou un centre de recherche de premier plan. En fait, financer la création des nouvelles institutions de recherche par le budget européen serait un cauchemar : il suffit d'imaginer les batailles pour décider de la localisation de ces nouvelles institutions.

Le plus grand risque est que chaque pays tente d'avoir, par exemple, le meilleur département de biochimie du monde. Ceci dit, il est parfaitement raisonnable d'imaginer que deux des cinq meilleurs départements de biochimie au monde soient situés en Europe. Comment arriver à ce résultat ? La concurrence peut y parvenir, et y parviendra sûrement si tous les pays s'engagent simultanément dans la même direction. Mais la création de centres de recherche exige un investissement fixe très coûteux, ce qui signifie qu'avec l'émergence de quelques gagnants, les sommes consacrées aux perdants auront été gaspillées. La coordination au niveau européen peut donc réduire les coûts. Une telle initiative doit se consacrer à trois objectifs :

- exploiter les externalités positives et les synergies à l'intérieur de l'Europe ;
- pour ce qui concerne la recherche et la formation avancées, la concurrence pour les ressources publiques doit se dérouler au niveau européen car la dimension nationale est insuffisante, même pour les plus grands pays<sup>(10)</sup> ;

(10) Le CERN est un bon exemple d'un domaine où aucun pays européen n'aurait pu espérer atteindre seul les résultats obtenus de manière collective en physique nucléaire.

- une initiative couronnée de succès dans un pays devrait inciter les autres à suivre l'exemple.

La MOC se concentre sur le troisième objectif, mais les deux premiers exigent un certain degré de centralisation. Toutes les universités ne doivent pas ambitionner de se situer à la frontière de l'innovation, loin de là. De ce fait, les gouvernements garderont le contrôle et la responsabilité de la majeure partie de l'éducation supérieure. Les universités et centres de recherche de premier plan, par contre, doivent bénéficier d'un traitement spécial.

Une solution simple consiste à utiliser le budget de la recherche de l'Union européenne existant, peut-être en augmentant les ressources au-delà du niveau actuel – un dixième du budget de la PAC et 0,04 % du PIB de l'Union européenne. Au lieu d'être distribuées à des réseaux improductifs, ces ressources devraient être mobilisées pour encourager les gouvernements nationaux à créer de nouvelles institutions de recherche et d'enseignement de haut niveau en dehors de leurs systèmes universitaires. La marche à suivre pourrait consister à collecter des projets préparés par les États membres, à en sélectionner un nombre limité, et à fournir aux pays dont les projets sont retenus des financements de longue durée en échange d'un engagement pour un montant égal et de même durée de la part du pays hôte. Évidemment, l'Union européenne éviterait les répétitions inutiles mais prendrait soin à s'assurer qu'une concurrence pourra bien avoir lieu. La politisation de l'allocation des fonds serait évitée en déléguant cette décision à un jury international et indépendant, constitué de chercheurs de réputation indéniable.

## 5. La stratégie de Lisbonne

La stratégie de Lisbonne reflète l'ambition de l'Union européenne de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Elle reconnaît que l'Europe a régressé, et continue de régresser, par rapport aux États-Unis sur de nombreux aspects de l'offre. Le diagnostic apparent est que les rigidités structurelles entravent le dynamisme potentiel de l'Europe et que l'éducation, la recherche et développement doivent être améliorés afin que l'économie soit à même d'intégrer les derniers développements technologiques, notamment en matière de TIC. Trois piliers – économique, social et environnemental – sont définis.

Cette stratégie est elle-même basée sur la méthode ouverte de coordination<sup>(11)</sup>. Cette forme légère de coordination s'abstient de toute obligation contraignante, au contraire des accords précédents, probablement la raison

---

(11) Voir Hodson et Maher (2001) et Morelli et al. (2002) pour une discussion de la Méthode ouverte de coordination.

pour laquelle cette forme de coordination est appelée « ouverte ». La stratégie adopte plutôt l'approche de « *benchmarking* » ou mise à plat, en vogue dans le monde des entreprises. Elle invoque également une pression des pairs, une analyse mutuelle de la position de chaque pays par rapport à 102 critères d'évaluation qui couvrent six domaines : situation économique générale, emploi, innovation et recherche, réforme économique, cohésion sociale et environnement<sup>(12)</sup>. Pour chaque point de référence la stratégie définit pour l'Europe dans son ensemble une valeur cible qui doit être atteinte d'ici à 2010.

Chaque année le Conseil européen du printemps est principalement consacré à l'étude d'un rapport de la Commission présentant les performances de chaque pays par rapport aux critères d'évaluation. Cette discussion est précédée par les travaux du Comité de politique économique. Le rapport de la Commission pour 2003 contient un tableau qui compare la performance de chaque pays, une sorte de tableau d'honneur et de déshonneur manifestement destiné à faire jouer la pression des pairs. Les commentaires de la Commission suivent de près la procédure basée sur les critères d'évaluation et ne s'abstiennent pas de nommer les bons (en général les pays nordiques) et les mauvais (les grands pays et les pays du sud). Invariablement, le Conseil européen émet un communiqué en se félicitant pour les progrès accomplis et reconnaissant que des efforts restent à faire pour atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne<sup>(13)</sup>. Le tableau 4 montre une évaluation indépendante plus nuancée.

La procédure d'évaluation se penche aussi sur les entraves à la concurrence qui subsistent encore. Au lieu de laisser la Commission européenne faire face seule aux États récalcitrants, et à l'occasion les poursuivre devant la Cour européenne de Justice pour non-respect des accords sur la concurrence, la stratégie de Lisbonne déplace ces conflits au niveau intergouvernemental dans l'espoir qu'une pression collective des pairs soit plus subtile et politiquement plus difficile à résister que les demandes formelles de « Bruxelles ».

## 5.1. Économie politique des réformes

La MOC offre un certain nombre d'avantages par rapport aux autres méthodes de coordination. Premièrement, elle est plus appropriée pour les politiques pour lesquelles la centralisation n'est pas adéquate. De fait, à l'exception de l'environnement, la plupart des domaines qui entrent dans le

(12) La stratégie rassemble les processus de Cardiff, de Luxembourg et de Cologne portant respectivement sur les réformes structurelles, les marchés du travail, et le dialogue social.

(13) Le communiqué de presse de mars 2004 affirme : « L'Union s'est fixé des objectifs ambitieux en mars 2000. Quatre ans plus tard, le bilan est mitigé. Des progrès considérables ont été accomplis et le Conseil européen réaffirme que le processus et les objectifs de Lisbonne restent d'actualité. Cependant, il convient d'accélérer sensiblement le rythme des réformes si l'on veut atteindre les objectifs fixés pour 2010. Le Conseil européen est déterminé à faire preuve de la volonté politique nécessaire à cet effet ».

## 4. Les scores de Lisbonne pour 2004

Domaine	Performance moyenne	Les héros	Les vilains
Société de l'information	B-	Danemark, Estonie, Suède	Grèce, Luxembourg
Recherche et développement	C	Finlande, Slovénie, Suède	Grèce, Italie, Portugal
Télécommunications et services	C+	Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni	Grèce, Italie
Transport	C+	Parlement européen	Belgique, France, Parlement européen
Services financiers et autres services	C+	Parlement européen, Royaume-Uni	Italie, Pologne
Jeunes entreprises et environnement	C	Irlande, Slovénie	Bulgarie, Roumanie
Charges en matière de réglementation	C	Danemark, Finlande	Italie, France
Aides d'État et politique de la concurrence	C+	Grèce, Luxembourg, Pays-Bas	France, Allemagne, Portugal
Intégration des personnes dans l'emploi	C-	Chypre, Rép. tchèque, Pays-Bas	Belgique, Italie, Pologne
Amélioration des compétences	C	Rép. tchèque, Finlande, Slovaquie, Slovénie, Suède	Grèce, Portugal
Modernisation de la protection sociale	B-	Autriche, France, Suède	Belgique, Irlande, Royaume-Uni
Changement du climat	C-	France, Suède	Autriche, Irlande
Environnement naturel	C+	Autriche, Belgique, Commission europ.	Irlande, Espagne

Source : Murray (2004).

cadre de la stratégie ne sont pas des sources d'externalités importantes et sont l'objet de fortes hétérogénéités en ce qui concerne les conditions initiales et les institutions existantes dans les divers États membres. De plus, de nombreux domaines couverts par la stratégie de Lisbonne, et en particulier les marchés du travail, sont politiquement très sensibles et touchent à des intérêts politiques puissants. Sur toutes ces questions, il est exclu que le gouvernement au niveau européen ait la légitimité politique pour imposer ses propres décisions aux États membres. C'est pour cette raison que la stratégie est beaucoup moins qu'une véritable forme de coordination.

Deuxièmement, la MOC est conçue pour renforcer la détermination des gouvernements à réformer. Les réformes économiques sont par définition difficiles et conflictuelles car elles visent habituellement à supprimer des rentes existantes<sup>(14)</sup> et conduisent souvent à une redistribution du revenu<sup>(15)</sup>. Les arrangements en place dans chaque État membre sont manifestement la résultante d'équilibres politiques complexes, qui impliquent cependant des pertes d'efficacité économique. Les réformes qui visent à accroître l'efficacité économique perturbent ces équilibres politiques. C'est pour cela que les gouvernements sont souvent réticents à engager un processus de réforme qui peut être politiquement très coûteux. La MOC est destinée à faire jouer la pression des pairs au sein du Conseil des ministres de manière à renforcer les incitations à réformer.

Troisièmement, selon Dermot et Maher (2001), la méthode ouverte de coordination est un premier pas vers de futurs transferts de souveraineté. De ce point de vue, il sera plus facile, et même plus naturel, pour les États membres de passer à l'étape suivante une fois qu'ils auront développé une compréhension commune et se seront mis d'accord sur des approches communes. Il est encore beaucoup trop tôt pour savoir si cette évolution se concrétisera mais il demeure important de se demander si la stratégie elle-même satisfait aux principes généraux de coordination des politiques de l'offre.

## **5.2. La stratégie de Lisbonne peut-elle être réparée ?**

### *5.2.1. Pourquoi la stratégie est-elle un échec ?*

Si l'on évalue la stratégie de manière générale à mi-parcours depuis son adoption en 2000, force est de constater que l'Europe ne sera pas « l'économie de la connaissance la plus dynamique dans le monde d'ici 2010 »<sup>(16)</sup>. Il est tentant de considérer tout cet exercice comme des grandes déclarations rituelles avec peu d'effets sur le terrain. Il est vrai que même si l'objectif de la stratégie est trop ambitieux et que plusieurs de ses aspects étaient voués

(14) Une rente est définie comme un revenu en excès du rendement social. Certains cas sont évidents : subventions ou protection contre la concurrence pour des entreprises inefficaces. Une rente peut aussi exister lorsqu'un programme social transfère à un individu en excès des coûts sociaux pour lesquels cet individu est indemnisé.

(15) Drazen (2000), Persson et Tabellini (2000) et Saint-Paul (2000).

(16) Voir, par exemple, Alesina et Perotti (2004) et Murray (2004).

à l'échec dès le départ, certains de ses aspects peuvent être utiles. Pourquoi la stratégie est-elle un échec ?

Une interprétation cynique est que l'objectif n'a jamais été vraiment pris au sérieux, ni par les auteurs de la déclaration eux-mêmes, ni par les opinions publiques. Cet échec anticipé en dit long. La Commission est invitée à réprimander les gouvernements sans qu'aucun effet s'ensuive car les domaines concernés par la stratégie ne relèvent pas des compétences partagées. Une fois par an, donc, les économistes, les technocrates nationaux et européens, les membres du Parlement européen ainsi que d'autres observateurs peuvent donner libre cours à leurs frustrations de manière bien canalisée. Cet échec permet aussi aux gouvernements de réaffirmer des ambitions enthousiasmantes durant leurs rencontres du printemps, un exercice plus agréable que de négocier durement sur des questions brûlantes. En tous les cas dans les plus grands pays, c'est-à-dire ceux ayant le plus besoin de la pression de leurs pairs, l'opinion publique n'y fait pas attention.

Une autre interprétation, légèrement moins cynique, est que les objectifs quantitatifs annoncés ont toujours été voués à l'échec parce qu'ils ne prennent pas en compte les différences initiales et la capacité de chaque pays à les atteindre<sup>(17)</sup>. Ces objectifs quantitatifs ressemblent aux plans soviétiques : ils communiquent une impression de précision trompeuse, ils sont élaborés sous forme d'objectifs ambitieux que l'on ne s'attend pas à voir atteints, et quand ils ne le sont pas, il n'est pas facile de savoir si le gouvernement n'a pas assez essayé ou si les objectifs étaient irréalistes. Plus important encore, les objectifs de Lisbonne sont définis en terme de résultats et non pas de mesures à prendre. On sait comment augmenter le taux d'emploi, mais pas comment atteindre une valeur cible particulière. *Ex post*, donc, il est impossible de déterminer si l'incapacité à atteindre une certaine valeur cible est due à un effort insuffisant ou à des effets décevants.

Une dernière interprétation de l'échec de la stratégie n'est pas moins cynique. Les 102 critères d'évaluation impliquent un fatras de mesures à mettre en œuvre, dont certaines sont importantes pour atteindre l'objectif annoncé, et d'autres pas du tout. Sachant parfaitement que tout ne peut pas être accompli, les gouvernements peuvent alors choisir librement de mettre en œuvre certaines mesures, de préférence les plus banales, et ignorer les autres, souvent les plus importantes. Cet aspect génère des incitations perverses. Les gouvernements peuvent montrer à bon compte qu'ils ont agi (presque) comme promis, et pourtant rien de substantiel n'est accompli. Cela ressemble à une plaisanterie, mais ce n'en est pas une. Selon une étude récente (Boeri, 2003) il y a eu 1,6 réforme par année et par pays durant les dix-huit dernières années. Cependant, la plupart des réformes ont été marginales et il n'est pas clair qu'elles sont toutes destinées à améliorer la productivité. Il n'est pas rare de voir une réforme qui corrige les erreurs

(17) Voir Alesina et Perotti (2004) pour une discussion de cet aspect.

d'une réforme adoptée juste quelques années auparavant. Cette hyperactivité en matière de réformes n'est pas seulement inutile, elle peut également se révéler contre-productive car elle accroît la complexité des institutions du marché du travail. Rien que pour l'Italie à l'heure actuelle, Boeri dénombre quarante types de contrats d'emploi possibles.

Manifestement, la stratégie de Lisbonne elle-même doit être réformée et des mesures ont déjà été prises en ce sens, mais elles ne vont pas au cœur du problème. On peut distinguer deux grands domaines. Le premier domaine est le Marché unique, et ici le défi majeur est d'achever l'intégration en matière de services privés et publics, et d'énergie. Ceci requiert l'abolition des barrières qui permettent la segmentation des marchés selon les frontières nationales, l'ouverture des marchés des services aux fournisseurs étrangers, la facilitation des fusions au travers des frontières, l'arrêt des aides d'État et l'abandon des réglementations qui bloquent la pénétration du marché domestique par des acteurs étrangers, y compris dans certains cas l'obligation pour l'État de privatiser. Dans ce cas, la pression des pairs et la MOC n'auront pas d'effet. Des progrès ne seront réalisés que si les gouvernements nationaux se dessaisissent de leurs prérogatives en faveur de la Commission européenne et des autres décideurs au niveau européen. On en est loin.

Le second domaine concerne les marchés du travail. Dans ce cas, le défi n'est pas d'achever l'intégration des marchés mais plutôt d'éliminer les distorsions spécifiques au marché du travail de chaque pays. L'Union européenne ne peut jouer qu'un rôle limité, d'une part parce qu'il n'y a que peu ou pas d'externalités, et d'autre part car les décisions impliquent des arbitrages délicats entre efficacité et redistribution, et de tels choix relèvent exclusivement du processus politique national. La MOC peut être utile dans ce cas mais elle devrait être simplifiée et réorientée. En particulier, il s'agit de reconnaître que la pression des pairs est illusoire, voire même une échappatoire bien commode. La MOC devrait chercher au contraire à développer la responsabilité des deux grands absents de ce processus, les parlements nationaux et les opinions publiques.

### *5.2.2. Renforcer les institutions européennes en charge du Marché unique*

La MOC est clairement ancrée dans l'approche intergouvernementale. La Commission informe le Conseil pendant sa réunion de printemps mais n'a aucun pouvoir de décision. Cette approche « douce » est adaptée aux domaines comme les marchés du travail, qui sont politiquement sensibles et pour lesquels les seuls critères techniques ne peuvent guider les décisions politiques. Mais l'approche intergouvernementale est beaucoup moins adéquate dans la plupart des domaines liés au Marché unique, comme les aides d'État, la régulation des services publics, ou la régulation des services. Dans ces cas, les oppositions aux réformes viennent surtout de l'intérieur de chaque pays, de groupes de pression tels que les monopoles d'État, les em-

ployés du secteur public, ou les entreprises privées qui bénéficient d'une certaine protection. La seule pression des pairs au sein du Conseil européen ne permet pas de dépasser cette opposition et l'approche intergouvernementale est vouée à l'échec.

Une meilleure approche pour achever les réformes dans le cadre du Marché unique serait de renforcer les prérogatives des décideurs au niveau européen. C'est l'un des domaines où un décideur européen unique serait moins sujet à la pression de groupes d'intérêt nationaux car il serait en général soumis à des pressions contradictoires, et donc inefficaces, de la part de producteurs concurrents<sup>(18)</sup>. De surcroît, sa mission pourrait être aisément définie selon des critères techniques et d'efficacité. L'objectif d'un décideur européen serait simplement de renforcer et achever l'intégration des marchés nationaux qui demeurent segmentés.

La Commission européenne est bien placée pour se voir confier cette mission. Elle possède l'expertise technique requise et elle joue déjà un rôle essentiel dans la plupart des domaines liés au Marché unique. Mais ce rôle doit être renforcé et son mandat étendu. Par exemple, s'il était admis que l'Europe doit se doter d'une politique industrielle, il serait préférable de donner de nouveaux pouvoirs positifs à la Commission plutôt que de réduire ses pouvoirs négatifs existants en matière d'aides d'État.

La Commission n'est pas la seule institution supranationale qui pourrait se voir confier la mise en application et la régulation de certains aspects du Marché unique. En ce qui concerne les marchés financiers, élargir le rôle de la BCE au détriment des autorités de supervision bancaire nationales serait un pas dans la bonne direction. Dans le cas de la politique de la recherche, nous avons déjà mentionné le besoin de créer une nouvelle Agence européenne de la recherche qui serait chargée de d'allouer des financements directement aux chercheurs européens ou aux institutions universitaires nationales. Dans d'autres domaines, de nouvelles agences de régulation pourraient être mises sur pied et dotées de tâches spécifiques qui sont pour l'instant du ressort de la Commission.

Le plus important à ce stade n'est pas tellement de savoir qui est le décideur européen mais de retirer les tâches de mise en application et de régulation des différentes facettes du Marché unique des mains des gouvernements nationaux. Ces tâches doivent être du ressort d'un décideur européen unique avec un mandat sans équivoque pour éliminer toutes les barrières restantes à un marché véritablement intégré.

---

(18) Par exemple, le gouvernement allemand a attaqué la Commission pour une amende donnée à Volkswagen. Celle-ci a alors reçu le soutien des autres constructeurs automobiles et leurs gouvernements.

### *5.2.3. La réforme du marché du travail : des ambitions réalistes et une responsabilité politique basée sur des actions vérifiables*

Dans le cas des réformes du marché du travail, un décideur européen unique n'est pas adéquat. Les distorsions spécifiques et politiquement sensibles qui empêchent le bon fonctionnement des marchés du travail à l'intérieur de chaque pays doivent être éliminées ou du moins réduites ; ce défi ne peut être relevé que par un décideur politique national. Dans les domaines où les réformes sont contestées par de puissants groupes d'intérêts, la MOC peut remplir un rôle potentiellement intéressant, à mi-chemin entre compétences partagées et souveraineté nationale. Mais pour que cette méthode ait la moindre chance d'aboutir à un résultat, les objectifs en matière de réforme du marché du travail doivent être peu nombreux et réalistes.

La multiplication des objectifs, et des critères d'évaluation qui y sont associés, contribue à rallonger tout le processus. Pire même, trop d'objectifs entravent la capacité et/ou la volonté du gouvernement à définir des priorités claires, annonçant ainsi l'échec de la stratégie. Le premier changement à opérer dans la stratégie devrait donc consister à s'accorder sur un nombre limité d'objectifs essentiels. Les buts quantitatifs doivent être remplacés, dans tous les cas, par une annonce claire et précise des actions concrètes qui doivent être prises par chaque pays.

Même si un nombre restreint de critères d'évaluation pour la réforme du marché du travail peut aider les décideurs à se concentrer sur des points précis, il faut admettre que la pression des pairs ne fonctionne pas pour des sujets relevant de la souveraineté nationale. Les déclarations au sein du Conseil européen n'ont guère d'importance pour le jeu politique interne à chaque pays, et aucun chef d'État ou de gouvernement ne réprimandera en public – et même en privé – ses collègues pour avoir échoué sur des questions qui ne le touchent pas directement.

Comme il sied à un régime démocratique, les responsables politiques sont uniquement préoccupés par les opinions de leurs citoyens. C'est pour cette raison que la pression des pairs doit être remplacée par une pression de l'opinion publique. La question est de savoir comment utiliser la MOC pour mobiliser les opinions publiques et informer des débats nationaux sur les grandes questions soulevées par la stratégie de Lisbonne. Une solution est les rapports annuels de la Commission, y compris son évaluation de chaque pays en fonction d'une batterie réduite de critères d'évaluation, soit systématiquement soumis à débat au sein de chaque parlement national. Cette approche s'en remet au jeu habituel des majorités et des oppositions politiques pour faire ressortir les retards et les échecs. L'opinion publique serait ainsi informée et les intérêts particuliers qui barrent la route à des réformes nécessaires seraient étalés au grand jour.

## 6. Conclusions

La performance économique générale de l'Europe a été décourageante pendant plus d'une décennie. Tous les pays ne sont pourtant pas logés à la même enseigne. En fait, certains comptent même parmi les économies les plus dynamiques de la planète. Le problème se concentre dans quelques pays, les plus grands, qui semblent incapables de s'extirper d'une décennie de croissance faible et de chômage élevé, et qui éprouvent des difficultés grandissantes pour se maintenir à la pointe de la technologie.

Les raisons expliquant cette situation décourageante sont connues, les solutions aussi. Le problème réside essentiellement du côté de l'offre. Il prend la forme de nombreuses inefficacités dans les marchés du travail, de marchés financiers inappropriés, de lourdes charges fiscales et d'un secteur de recherche et développement en panne. Dans chaque cas, des réformes profondes sont nécessaires mais politiquement difficiles. Ceci dit, quelques pays ont réussi à surmonter ces obstacles et bénéficient maintenant d'une dynamique retrouvée. D'autres n'y sont pas parvenus et espèrent parfois que la solution viendra de l'extérieur, par plus de centralisation, formelle ou informelle, au niveau européen. Cette stratégie est-elle la solution ? Notre analyse nous conduit à répondre non en général, avec quelques exceptions importantes.

La centralisation ne peut pas et ne devrait pas être un substitut aux échecs des politiques nationales. Elle a un rôle essentiel à jouer dans la prise en compte d'importantes externalités et de rendements d'échelle croissants. C'est pour cette raison que le Marché unique a été créé, complété par une monnaie unique, et qu'il a été couronné de succès. Ce projet est maintenant presque achevé. Quelques étapes restent à franchir pour en retirer tous les bénéfices. En particulier, diverses distorsions subsistent dans le secteur public et l'industrie des services. Ce qui reste à faire est essentiellement de mettre en pratique les accords existants. Ceci pourrait demander quelques changements institutionnels, en particulier le renforcement des prérogatives des décideurs au niveau supranational. Dans les autres domaines, à l'exception de la recherche et de la formation supérieure, il n'existe pas d'externalités ou rendements d'échelle croissants suffisants pour justifier une plus grande centralisation.

Les échecs nationaux qui entravent le côté de l'offre trouvent leur source dans le pouvoir de groupes d'intérêt qui sont parvenus à capturer ou intimider leurs gouvernements, quelle que soit l'orientation politique de ceux-ci. Cette situation pourrait donner un autre argument en faveur de la centralisation. Lorsque les intérêts des différents groupes de pression nationaux ne sont pas identiques d'un pays à l'autre, le niveau européen de gouvernement pourrait exploiter les conflits d'intérêts inhérents entre ces groupes de pression pour faire accepter des mesures qui sont bloquées au niveau national. Cet argument est valable mais on peut y opposer deux contre arguments importants.

Tout d'abord, si le problème concerne les faiblesses de gouvernements bienveillants faisant face à des groupes d'intérêt déterminés, la meilleure solution est de soutenir la résolution des pouvoirs publics. Si les gouvernements sont complètement capturés, la solution est d'alerter et informer l'opinion publique des coûts induits. Dans tous les cas, les échecs en matière de politique de l'offre génèrent leur propre antidote : le déclin économique d'un pays donne au gouvernement une récompense politique potentiellement importante s'il parvient à mettre en place un agenda de réformes vigoureuses<sup>(19)</sup>. Autrement dit, c'est la concurrence entre les actions de réforme qui a le plus de chance d'inciter les gouvernements à s'attaquer aux inefficacités économiques. À l'inverse, une centralisation au niveau européen de gouvernement risque fort d'aboutir à une collusion de gouvernements faibles ou peu déterminés, et générer ainsi des incitations perverses.

Le second contre argument observe que les échecs à réformer des économies inefficaces sont causés par le fait que les actions de réforme nécessaires sont politiquement sensibles. Essayer d'éviter cet obstacle en important des mesures décidées au niveau de l'Union européenne est voué à l'échec pour deux raisons. Premièrement, seule une connaissance profonde de la politique nationale permet de comprendre comment tenir compte de la sensibilité politique de certains projets pour élaborer des politiques qui auront des chances d'être adoptées. Deuxièmement, le niveau européen de gouvernement ne possède pas la légitimité politique requise pour arbitrer entre des intérêts opposés.

Au bout du compte, l'argument en faveur de la centralisation des politiques de l'offre reste faible. Cependant, la centralisation ne doit pas forcément être tout ou rien. Des méthodes de coordination légères peuvent se révéler utiles et c'est exactement le rôle assigné à la MOC. Si la stratégie de Lisbonne a le mérite de s'appuyer sur la MOC, elle souffre de nombreuses déficiences. Elle pêche par excès d'ambition, elle s'embrouille dans une liste excessivement longue de priorités, elle souffre de la précision illusoire des objectifs quantitatifs qu'elle énumère, et elle commet l'erreur de s'en remettre à une bien improbable pression des pairs. La question est comment repenser la stratégie de Lisbonne pour donner plus de chance à la MOC. Ce rapport fait trois propositions principales qui combinent la centralisation lorsqu'elle est justifiée et la coordination légère dans quelques domaines cruciaux pour la croissance. Plus précisément :

L'achèvement du Marché unique requiert l'ouverture de certains marchés qui restent protégés (principalement les services publics, l'énergie et les services financiers). La centralisation est souhaitable dans ce cas. Il est

---

(19) Il est vrai que les effets positifs des réformes du côté de l'offre sont lents à se matérialiser alors que les coûts politiques sont immédiats. Mais la coordination en soi ne peut pas résoudre ce problème. Par ailleurs, comme nous l'avons écrit en introduction, différents travaux suggèrent qu'une politique de la demande agrégée expansive n'aide pas non plus, peut-être parce qu'elle donne l'illusion que les réformes ne sont pas urgentes.

peu probable que la pression des pairs, ou d'autres formes de coordination légère, sera à même de briser des intérêts puissants. Par conséquent, les pouvoirs de la Commission doivent être accrus ou, de préférence, des agences indépendantes doivent être mises sur pied afin de mettre en application les règles existantes. La raison pour laquelle il est nécessaire de recourir à des agences indépendantes est que le niveau européen de gouvernement est probablement capturé par les mêmes intérêts privés qui bloquent toute avancée au niveau national.

Les marchés du travail de plusieurs pays ont besoin de réformes politiquement difficiles. La coordination légère a un rôle à jouer mais la pression des pairs employée dans la stratégie de Lisbonne n'a pas, jusqu'à maintenant, produit les résultats escomptés, et ceci restera probablement le cas dans le futur. Lorsque la pression des pairs ne fonctionne pas, la pression de l'opinion publique doit s'y substituer. Elle a de surcroît une légitimité bien supérieure. Jusqu'à présent, cependant, la pression de l'opinion publique n'a pas été mobilisée, en tout cas pas dans plusieurs pays, et surtout les plus grands qui sont aussi ceux où le besoin de réformes est le plus aigu. Une combinaison de ces deux méthodes, pression des pairs et mobilisation de l'opinion publique, devrait être essayée. Une solution simple serait d'exiger que les conclusions des discussions menées durant les réunions du printemps du Conseil européen, et le rapport annuel de la Commission sur la base duquel ces réunions sont organisées, soient débattues une fois par an par les parlements nationaux. Un tel débat amènerait la majorité et l'opposition à prendre position publiquement sur des recommandations basées sur l'expérience d'autres pays.

L'échec de l'Europe dans le domaine de l'innovation intellectuelle et scientifique est d'autant plus choquant que l'Europe ne manque pas de capital humain. Une fois encore, l'échec est la conséquence du pouvoir de groupes de pression. La solution consiste à abandonner les tentatives de réformes graduelles entreprises jusqu'ici sans succès, et de créer de nouveaux centres de recherche et de nouvelles universités. Dans ce domaine, la responsabilité incombe principalement aux gouvernements nationaux mais un certain degré de coordination est nécessaire afin d'exploiter des rendements d'échelle et éviter une répétition des efforts inutile. Le budget de l'Union européenne pour la recherche – actuellement mal utilisé car essentiellement consacré à un saupoudrage basé sur une approche fallacieuse du haut vers le bas – pourrait être réorienté. Il serait consacré au co-financement de nouvelles universités et de centres de recherche. Les offres soumises par les États membres seraient sélectionnées par un jury indépendant constitué d'experts de l'éducation et de la recherche.

## Références bibliographiques

- Aghion P. et E. Cohen (2004) : « Éducation et croissance » in *Éducation et croissance*, Rapport du CAE, n° 46, La Documentation française.
- Aghion P. et P. Howitt (1998) : *Endogenous Growth Theory*, The MIT Press.
- Alesina A. et R. Perotti (2004) : « The European Union: A Politically Incorrect View », *Journal of Economic Perspectives*, à paraître.
- Alesina A., E. Spolaore et R. Wacziarg (2003) : « Trade, Growth and the Size of Countries », *Discussion Paper, Harvard Institute for Economic Research*, n° 1995.
- Alesina A., S. Ardagna, G. Nicoletti et F. Schiantarelli (2002) : *Regulation and Investment*, Mimeo, Harvard University.
- Angeloni I., A.K. Kashyap, B. Mojon et D. Terlizzese (2003) : « Monetary Policy Transmission in the Euro Area: Where Do we Stand? » in *Monetary Policy Transmission in the Euro Area*, Angeloni, Kashyap et Mojon (eds), Cambridge, pp. 383-412.
- Ark, van, B., R. Inklaar et R. Mc Guckin (2003) : « ICT and Productivity in Europe and the United States », *CESifo Economic Studies*, vol. 49, n° 3/2003, pp. 295-318.
- Baldwin R. et C. Wyplosz (2003) : *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill.
- Baldwin R., R. Forslid, P. Martin, G. Ottaviano et F. Robert-Nicoud (2003) : *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press.
- Barca F. et M. Becht (eds) (2001) : *The Control of Corporate Europe*, Oxford University Press.
- Barro R. et X. Sala-i-Martin (2004) : *Economic Growth*, The MIT Press.
- Bean, C., S. Bentolila, G. Bertola et J. Dolado (1998) : « Social Europe: One For All? », *Monitoring European Integration*, n° 8, Londres, Centre for Economic Policy Research
- Becht M., P. Bolton et A. Röell (2003) : « Corporate Governance and Control », *Working Paper, European Corporate Governance Institute*, n° 02/2002.
- Ben David D. (2000) : « Ade, Growth and Disparity Among Nations », *Income Disparity and Poverty*, World Trade Organization Special Study, n° 5, Genève, WTO Publications, pp. 11-42, juin.
- Bertola G. (2000) : « Labor Markets in the European Union », *Ifo-Studien*, n° 46(1), pp. 99-122.

- Bertola G., T. Boeri et S. Cazes (1999) : « Employment Protection and Labor Market Adjustment in Some OECD Countries: Evolving Institutions and Variable Enforcement », *Employment and Training Papers*, n° 48, Bureau international du travail.
- Blanchard O. (2004) : « The Economic Future of Europe », *Journal of Economic Perspectives*, à paraître.
- Blanchard O. et F. Giavazzi (2003) : « The Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in the Goods and Labor Markets », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118(3), pp. 879-909.
- Boeri T. (2003) : *Reforming Labor and Product Markets: Some Lessons From two Decades of Experiments in Europe*, Mimeo IGIER.
- Bordignon M., L. Colombo et U. Galmarini (2003) : « Fiscal Federalism and Endogenous Lobbies' Formation », *CESifo Working Paper*, n° 1017, août.
- Brander J. et B. Spencer (1985) : « Export Subsidies and International Market Share Rivalry », *Journal of International Economics*, vol. 18, février, pp. 83-100.
- Cabral I., F. Dierick et J. Vesala (2002) : « Banking Integration in the Euro Area », *European Central Bank, Occasional Paper Series* n° 6, décembre .
- Calmfors L. (2001) : « Wages and Wage-Bargaining Institutions in the EMU. A Survey of the Issues », *Empirica*, n° 28(4), pp. 325-51.
- Calmfors L. et J. Driffill (1988) : « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, n° 6, pp. 13-62.
- Card D. et A.B. Krueger (1994) : « Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania », *American Economic Review*, n° 84, pp. 772-793.
- Checci D. et C. Lucifora (2002) : « Unions and Labor Market Institutions in Europe », *Economic Policy*, n° 35, pp. 361-408.
- Cohen D. et M. Debonneuil (2002) : « L'économie de la nouvelle économie » in *Nouvelle économie*, Rapport du CAE, n° 28, La Documentation française.
- Commission européenne (2003) : « Communication from the Commission. Investing in Research: An Action Plan for Europe », *Commission of the European Communities*, COM(2003)226 final/2, Bruxelles.
- Daveri F. (2003) : *Delayed IT Usage: Is It Really the Drag on Europe's Productivity?*, Mimeo, University of Parma.
- Daveri F. et G. Tabellini (2000) : « Employment, Growth and Taxation in Industrial Countries », *Economic Policy*, n° 30, avril.
- Dermine J. (2002) : « European Banking: Past, Present and Future », *ECB Working Paper*.

- Dermot H. et I. Maher (2001) : « The Open Method of Coordination: The Case of Soft Economic Policy Coordination », *Journal of Common Market Studies*, n° 39 (4), pp. 719-46.
- Drazen A. (2000) : *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press.
- Dyck A. et L. Zingales (2003) : « Private Benefits of Control: An International Comparison », *Journal of Finance*.
- Economic Policy Committee (2003) : « Annual Report on Structural Reforms 2003 », *European Economy Occasional Paper*, n° 3, European Commission.
- Edwards S. (1992) : « Trade Orientation, Distortions, and Growth in Developing Countries », *Journal of Development Economics*, vol. 39, pp. 31-57.
- Elmeskov J., J. Martin et S. Scarpetta (1998) : « Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Countries », *Experiences, Swedish Economic Policy Review*, n° 5.
- European Commission (2003) : « Choosing to Grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society », *Report to the Spring European Council*, COM(2003)5.
- Ferguson Jr R.W. (2004) : *Remarks by Vice Chairman at the Meetings of the American Economic Association, San Diego, California*, The Federal Reserve Board, 4 janvier 2004.
- Fernandez R. et D. Rodrik (1991) : « Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty », *American Economic Review*, n° 81, pp. 1146-1155.
- Fishlow A. (2000) : « Internal Transportation in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries » in *Cambridge Economic History of the United States*, Engerman et Gallman (eds), vol. 2, pp. 543-642.
- Fitoussi J-P., D. Jestaz, E.S. Phelps et G. Zoega (2000) : « Roots of the Recent Recoveries: Labor Reforms or Private Sector Reforms? », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, pp. 237-91.
- Grossman G.M. et E. Helpman (1991) : *Innovation and Growth in the Global Economy*, The MIT Press.
- Grossman G.M. et E. Helpman (1995) : « Technology and Trade » in *Handbook of International Economics*, Grossman et Rogoff (eds), vol. 3, Amsterdam, Elsevier.
- Guiso L., P. Sapienza et L. Zingales (2002) : *Does Local Financial Development Matter?*, Mimeo, University of Chicago.
- Helpman E. (2004) : *The Mystery of Economic Growth*, Mimeo, Harvard University.
- Heylen, van, F. (1993) : « Labor Market Structures, Labor Market Policy and the Characteristics of Wage Formation in the OECD », *Labor*, n° 7

- Jorgenson D.W. (2003) : *Information Technology and the G7 Economies*, Mimeo, Harvard University.
- Krugman P. (1991) : « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, n° 99, pp. 483-99.
- La Porta R., F. Lopez-de-Silanes, A. Schleifer et R.W. Vishny (1998a), : « Law and Finance », *Journal of Political Economy*, vol. 106, pp. 1113-55.
- La Porta R., F. Lopez-de-Silanes, A. Schleifer et R.W. Vishny (1998) : « The Quality of Government », *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 106, pp. 1113-55.
- Lockwood W. (1954) : *The Economic Development of Japan: Growth and Structural Change: 1868-1938*, Princeton University Press.
- Morelli P.L., P.C. Padoan et L. Rodano (2002) : *The Lisbon Strategy to the New Economy: Some Economic and Institutional Aspects*.
- Murray A. (2004) : « The Lisbon Scorecard IV », *Centre for European Reform Working Paper*, Londres.
- Musgrave R. et P. Musgrave (1973) : *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Nickell S. (1997) : « Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America », *Journal of Economic Perspectives*, n° 11 (3), pp. 55-74.
- Nickell S. (2003) : « Labour Market Institutions and Unemployment in the OECD Countries », *Journal of International Comparisons*, n° 1(2), pp. 13-26.
- Nicoletti G. et S. Scarpetta (2003) : « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Economic Policy*, n° 36, pp. 9-72.
- Oliner S.D. et D.J. Sichel (2000) : « The Resurgence of Growth in the Late 1990's: Is Information Technology the Story? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 4, automne, pp. 3-22.
- Parente S.L. et E.C. Prescott (2000) : *Barriers to Riches*, The MIT Press.
- Pencavel J. (2003) : *The Surprising Retreat of Union Britain*, Stanford University.
- Persson T. et G. Tabellini (2000) : *Political Economics, Exploring Economic Policy*, The MIT Press.
- Polo M. et C. Scarpa (2003) : *The Liberalisation of Energy Markets in Europe*, Mimeo, IGER.
- Pomeranz K. (2000) : *The Great Divergence*, Princeton University Press.
- Rajan R.G. et L. Zingales (2003) : *Saving Capitalism from the Capitalists*, Random House Business Books, Londres.
- Sachs J. et A. Werner (1995) : « Economic Reform and the Process of Global Integration », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, pp. 1-95.

- Saint-Paul G. (2000) : *The Political Economy of Labor Market Institutions*, Oxford University Press.
- Sapir A., P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinals et H. Wallace (2003) : *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*
- Scarpetta S. (1996) : « Assessing the Role of Labor Market Policies and institutional settings on Unemployment: A Cross-Country Study », *OECD Economic Studies*, n° 26.
- Winston C. (1998) : « US Industry Adjustment to Economic Deregulation », *Journal of Economic Perspectives*, n° 12:3, été, pp. 89-110.
- Zingales L. et R. Rajan (2002) : « Banks and Markets: The Changing Character of European Finance », *ECB Working Paper*.



## Commentaire

**Jean Pisani-Ferry**

*Professeur associé à l'Université de Paris-IX-Dauphine*

Sous un titre un peu rébarbatif, Guido Tabellini et Charles Wyplosz affrontent une question de première importance pour l'intégration européenne : rien de moins que celle du partage des compétences au entre l'Union et les États dans tous les domaines à dimension économique, à l'exclusion de la politique budgétaire, de la politique monétaire et de la politique de change qui ne sont pas des politiques d'offre. Harmonisation fiscale, Europe sociale, initiatives en matière d'éducation, recherche, politique industrielle, politique de la concurrence, gouvernement d'entreprise... pour mesurer l'ambition de leur rapport, il suffit de faire la liste des sujets abordés, et de se remémorer les controverses qu'ils suscitent. Le mot de *coordination* ne doit pas ici faire illusion : il n'est qu'une modalité possible du partage des compétences, un intermédiaire d'ailleurs un peu flou entre centralisation et décentralisation. Ce qui est en cause, c'est le *qui fait quoi*.

Le rapport cherche aussi à répondre à une seconde question, moins atemporelle : le cadre communautaire est-il favorable ou défavorable aux réformes dont les pays européens ont besoin pour raviver leur croissance et améliorer leur taux d'emploi ? Celles-ci doivent-elles être conduites indépendamment ou de manière coordonnée ? Il s'agit ici de l'avenir de la « stratégie de Lisbonne » définie en 2000, à laquelle les dirigeants font rituellement référence tout en veillant à ce qu'elle restreigne le moins possible leur propre liberté de manœuvre. Près de cinq ans après le lancement de cette stratégie, et au moment où une nouvelle Commission prend ses fonctions, la question de son avenir est en effet posée.

Le rapport, pourtant, est concis. C'est que les auteurs abordent ces questions à partir de principes dérivés de la théorie économique, qui servent ensuite de guides pour examiner les enjeux du partage des compétences. Cela donne cohérence à leur démarche, et leur permet de passer en revue l'ensemble des domaines sans s'attarder aux détails.

En quelque sorte, ils prennent au sérieux le principe de subsidiarité, et s'attachent à lui donner un contenu économique précis. Ils font ainsi ce que

le Conseil européen de Laeken (décembre 2001) avait demandé à la Convention : de définir « comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité »<sup>(1)</sup>. On sait que la Convention, et la CIG qui l'a suivie, n'ont pas vraiment répondu à ce mandat. Dans le domaine économique, le projet de traité constitutionnel énumère quatre catégories de compétences communautaires, des compétences « exclusives » pour lesquelles le pouvoir appartient à l'Union, aux compétences d'appui, en passant par les compétences partagées et les compétences de coordination. Au lieu de définir une délimitation précise, la Convention a codifié les zones grises. Elle a été en cela fidèle à la tradition communautaire, qui a toujours repoussé une définition trop exacte et définitive des compétences<sup>(2)</sup>.

Tabellini et Wyplosz reprennent donc la question. Je n'ai pas d'objections à formuler sur leur démarche intellectuelle. On pourrait lui reprocher d'ignorer la dimension politique de la construction européenne. Même si elle fait sur ce point l'objet de beaucoup de critiques, l'Union est dotée d'un parlement dont le pouvoir va croissant, et plus largement elle s'inscrit dans un contexte démocratique. La répartition des compétences ne découle donc pas seulement de critères économiques, elle résulte aussi des demandes des citoyens et des réponses que leur donnent les institutions européennes (le débat sur l'Europe sociale illustre bien cette dynamique). Cependant, la tâche des économistes est d'indiquer quels sont les domaines dans lesquels une centralisation ou une coordination des décisions se justifie sur la base de leurs propres critères. L'Union européenne reste d'ailleurs une construction à base économique, elle est perçue ainsi par les citoyens, et sa légitimité tient encore beaucoup plus à sa capacité à assurer la prospérité qu'au caractère démocratique de ses processus de décision. Pour ces raisons, je crois la démarche des auteurs justifiée.

J'organiserai donc mes commentaires en trois parties. La première portera sur les principes (partie 2 de leur texte), la seconde sur leur application à différents domaines (partie 4), la troisième sur les conclusions (partie 5).

## 1. Quels principes pour décider de centralisation ?

Le rapport propose deux critères pour juger de l'efficacité de la répartition des compétences :

- un critère économique, qui correspond à l'application du principe de subsidiarité. Partant de l'hypothèse que la décentralisation est *a priori* préférable, ils examinent les motifs qui peuvent conduire au choix de la centralisation. De manière très classique, ceux-ci sont à rechercher dans l'existence d'économies d'échelles ou d'externalités suffisamment importantes

(1) Ce projet figurait déjà dans la déclaration annexe au traité de Nice sur l'avenir de l'Union.

(2) Ce point est développé dans von Hagen et Pisani-Ferry (2003).

pour qu'en dépit de l'hétérogénéité des préférences, une centralisation améliore le bien-être ;

- un critère fondé sur l'économie politique, qui prend en compte la possibilité que les gouvernements n'agissent pas en vue de l'intérêt général. L'affectation des responsabilités est alors jugée efficace si elle corrige ce biais politique et favorise des décisions conformes à l'intérêt général.

Le premier critère est directement dérivé de la théorie du fédéralisme et ne souffre pas beaucoup de discussions. La question est celle de la charge de la preuve. Depuis Maastricht, le choix européen est – en principe du moins – net, puisque le traité stipule que les responsabilités doivent être affectées au niveau le plus bas, sauf s'il est prouvé que celui-ci ne peut pas remplir cette tâche *de manière suffisante*. Tabellini et Wyplosz reprennent ce principe à leur compte.

Le second critère fait beaucoup plus débat. L'évolution de l'analyse économique depuis un quart de siècle conduit à ne pas se satisfaire de l'hypothèse du gouvernement bienveillant et donc à prendre en compte l'environnement politique des décisions et la manière dont les responsabilités doivent être définies pour minimiser le risque de capture. Ceci n'est pas choquant en soi – après tout, un des critères d'une bonne constitution est qu'elle incite les responsables politiques à servir l'intérêt général. Mais je suis plus gêné sur trois points.

Le premier est que l'objet de la construction européenne n'est pas et ne doit pas être de corriger par l'intégration et la centralisation les défaillances des systèmes politiques nationaux, et que symétriquement la réponse à une défaillance politique européenne ne doit pas nécessairement être la renationalisation. Dire qu'il faut affecter la responsabilité d'une décision au niveau qui a le moins de chance d'être capturé par les lobbies peut revenir à corriger par l'Europe les dysfonctionnements de nos démocraties et à corriger par le souverainisme les dysfonctionnements de l'espace public européen. Je crois plutôt que le *first best* consiste à conduire, à chaque niveau, les réformes institutionnelles qui permettront d'éviter la capture. C'est d'ailleurs ce que disent les auteurs eux-mêmes en soulignant que « l'Union européenne ne doit pas devenir un bouc émissaire utilisé pour contourner les échecs des gouvernements nationaux », comme cela a trop souvent été le cas en France. Effectivement, faire endosser certaines réformes par l'Union, au seul motif que les gouvernements nationaux n'ont pas la capacité politique de les conduire, est une orientation dangereuse. Cela invite à ne pas accorder un poids excessif aux arguments d'économie politique par rapport aux arguments strictement économiques.

Le deuxième est que l'enrichissement de l'analyse, par rapport au paradigme du gouvernement bienveillant et omniscient, ne devrait pas se limiter à prendre en compte le risque de biais politiques. Les gouvernements sont, aussi, imparfaitement informés de ce que sont les politiques efficaces. Ou bien, quand ils les connaissent, ils peuvent rencontrer des difficultés à en convaincre les citoyens (parce que ceux-ci les soupçonnent d'être parti-

sans, à la Cukierman-Tommasi, 1998, ou parce qu'ils sont incertains de la répartition des gains et des pertes induits par une réforme, à la Fernandez-Rodrik, 1991). Dans un tel cadre, l'analyse des effets de la centralisation devient beaucoup plus complexe. Par exemple, dans un contexte d'incertitude, la centralisation a l'inconvénient de ne pas permettre l'expérimentation, mais la coordination a l'avantage de favoriser l'échange d'expérience et de permettre de comparer précisément les effets de différentes politiques. Ou encore, l'adoption d'orientations communes par des gouvernements de différentes couleurs politiques peut avoir effet de signal et jouer aux yeux des opinions le même rôle qu'un accord transpartisan. Tabellini et Wyplosz mentionnent ces effets en passant, mais ils ne leur font pas jouer un rôle central dans l'analyse, qui reste centrée sur le problème de la capture. On aurait aimé un cadre d'analyse plus large, d'autant qu'il permet de donner sens à certaines formes de coordination.

La troisième difficulté est que les auteurs ne disent rien sur la manière dont il faut pondérer leurs deux critères. Lorsque le premier plaide pour la centralisation, et le second pour la décentralisation, comme c'est le cas pour la fiscalité, que choisir ? Faut-il alors se fier au seul jugement ? C'est un peu embarrassant.

## **2. Quelles politiques faut-il centraliser ou coordonner ?**

J'en viens aux différentes politiques. Le champ est vaste et il faut reconnaître aux auteurs le courage de l'avoir couvert. J'avoue cependant une certaine insatisfaction quant à la mise en application des critères définis dans la première partie et quant aux conclusions qui en résultent.

La mise en œuvre des critères, et particulièrement du second, fait tout d'abord largement appel au jugement sans que celui-ci soit suffisamment étayé par une analyse empirique. Les considérations sur la capture des institutions publiques, par exemple, sont exclusivement qualitatives. Bien que les auteurs soient de grands spécialistes de l'économie politique, cela laisse une place excessive à leurs opinions. On veut bien croire que les politiques industrielles nationales sont entachées d'un biais et ne servent pas principalement l'efficacité. Mais peut-on vraiment ramener la résistance aux réformes du marché du travail à la seule opposition des lobbys ? Quels faits peut-on mobiliser pour étayer la thèse que « les discussions en cours regroupées sous le titre de l'Europe sociale semblent suggérer que le gouvernement au niveau de l'Union européenne pourrait être capturé par les mêmes intérêts privés qui parviennent à bloquer les réformes au niveau national » ? Pour quelles raisons peut-on affirmer qu'une harmonisation des assiettes de l'IS est souhaitable, mais pas une harmonisation des taux ? Il n'était certes pas possible d'entrer dans le détail, mais dans quelques cas du moins, une mise en œuvre plus précise de la méthode retenue aurait eu valeur de démonstration.

Le raisonnement domaine par domaine soulève ensuite une difficulté. Il est certes bien adapté lorsqu'il s'agit de fixer une répartition des compé-

tences en régime permanent. Mais il manque un type d'externalité qui peut justifier une coordination des efforts de réforme. Il est vrai que celles-ci sont bénéfiques à ceux qui les entreprennent et il est incontestable qu'un pays se porte mieux avec des retraites financées, des marchés réactifs, ou une fiscalité incitative. De cela ne résulte pas que les mesures correspondantes soient immédiatement favorable à la croissance. Certaines, en particulier celles qui touchent au marché du travail ou au marché des biens, sont dans un premier temps coûteuses en croissance<sup>(3)</sup>. Dans ce cas, l'incitation à les conduire est faible – voire n'existe pas si les gouvernements ont un horizon de court terme.

Une solution à ce problème est la politique macroéconomique, en particulier la politique monétaire. Celle-ci peut accompagner une réforme et en quelque sorte déplacer vers le présent des bénéfices qui ne se matérialiseraient spontanément que dans un futur éloigné. Elle peut ainsi modifier substantiellement le profil intertemporel des effets d'une politique structurelle.

C'est là que le cadre européen fait question. Un gouvernement qui entreprend une réforme ne peut espérer aucun soutien de la politique monétaire de la BCE. D'abord parce que celle-ci ne veut pas compromettre son indépendance en s'engageant. Mais aussi parce qu'elle ne peut répondre qu'à la situation économique moyenne de la zone euro. Elle ne peut accompagner les réformes que si celles-ci sont conduites conjointement par plusieurs pays, et notamment les plus grands. Il y a là un argument pour coordonner les politiques nationales, au moins leur calendrier, – dans l'espoir que la banque centrale saura en tenir compte.

### **3. Quelles conclusions opérationnelles ?**

Au terme de leur analyse, Tabellini et Wyplosz concluent qu'il y a peu de motifs généraux à la centralisation des politiques de l'offre, sauf dans le domaine du marché intérieur, mais qu'il peut y avoir motif à coordonner les efforts de réforme des gouvernements nationaux, même dans les domaines dont les États conservent la responsabilité. Ils critiquent cependant la méthode retenue, dite « méthode ouverte de coordination » et proposent d'autres solutions.

Je rejoins assez largement ces recommandations opérationnelles. Même si mes conclusions diffèrent dès leurs sur tel ou tel point, les arguments en faveur d'une centralisation des politiques de l'offre ne sont pas de nature à justifier une redéfinition générale des compétences. Dès lors, la question est de déterminer quand une forme de coordination légère est souhaitable, et surtout comment elle doit être organisée.

---

(3) Voir sur ce point FMI (2004).

Malheureusement, l'Union ne s'est pas dotée du logiciel correspondant. La coordination repose largement sur l'exhortation et la distribution de bons ou de mauvais points. Il y manque une vraie incitation. Le rapport reprend, dans le domaine de l'éducation et de la recherche, l'approche proposée par le rapport Sapir (2004) : se servir du budget communautaire comme d'un instrument incitatif à l'égard des politiques nationales. Cette approche exige cependant, soit d'augmenter le budget communautaire, soit d'y faire place pour des dépenses correspondant aux priorités d'aujourd'hui en coupant dans celles qui correspondent aux priorités d'hier, à commencer par la politique agricole commune – solutions également détestables aux yeux de beaucoup de gouvernements, dont celui de la France.

Comme le relèvent les auteurs, l'Université pourrait être un excellent terrain d'application pour une approche de ce type. De nombreux rapports, dont celui de Philippe Aghion et Élie Cohen pour le CAE, ont montré l'urgence pour la croissance d'une politique de promotion de l'excellence universitaire. En ce domaine, la dimension européenne est à la fois incontestable – parce qu'une université ne prospère pas dans le désert – et délimitée – parce que la recherche de niveau mondial ne peut être le fait que d'une minorité d'établissements. Je rejoindrai donc fortement Tabellini et Wyplosz sur leur proposition de sélectionner, par appel d'offres, un ensemble d'universités sur lesquelles concentrer les financements européens. Cela donnerait à la coordination des politiques d'offre un point d'application symbolique, mais surtout concret et utile.

## Références bibliographiques

- Cukierman Alex et Mariano Tommasi (1998) : « When Does It Take a Nixon to Go to China? », *American Economic Review*, vol. 88, n° 1, mars.
- Fernandez Raquel et Dani Rodrik (1991) : « Resistance to Reform: Statu quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty », *American Economic Review*, vol. 85, n° 5, décembre.
- Fonds monétaire international (2004) : « Fostering Structural Reforms in Industrial Countries », chapitre 3 du *World Economic Outlook* de printemps.
- Sapir André et al. (2004) : *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press.
- von Hagen Jürgen et Jean Pisani-Ferry (2003) : « Pourquoi l'Europe est-elle différente de ce que voudraient les économistes? », *Revue Économique*, vol. 54, n° 3.

## Commentaire

**Jean-Pierre Vesperini**

*Professeur à l'Université de Rouen*

Deux qualités émanent du rapport présenté par Guido Tabellini et Charles Wyplosz : sa richesse et sa mesure. Sa richesse, parce qu'il aborde de multiples questions sous un angle à la fois théorique et empirique. Sa mesure, parce que sur un sujet qui a une portée politique évidente, objet de controverses souvent passionnées, il s'efforce d'apporter un éclairage fondé sur la rationalité économique.

L'énoncé du problème abordé dans ce rapport est simple : il part du constat bien connu de la faiblesse de la croissance de l'Union européenne, de son incapacité à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée à Lisbonne en 2000 et de son retard sur les États-Unis. Partant de ce constat, il pose que la faiblesse de la croissance européenne est due à une insuffisance des politiques d'offre suivies en Europe. Cela étant posé, la question centrale du rapport est de déterminer si les politiques d'offre ne pourraient pas être améliorées par une modification de leur coordination. Pour les auteurs, deux voies s'offrent alors : soit la voie centralisée où les États délèguent leur souveraineté dans un domaine donné à la Commission ou à une Autorité centrale, soit la coordination souple, appelée *Open Method of Coordination* (OMC), où la souveraineté des États est maintenue, mais fait l'objet d'un certain encadrement par le biais de la fixation d'objectifs qu'ils doivent s'efforcer d'atteindre.

Le problème du rapport étant exposé, il convient de formuler quatre critiques préliminaires.

La première, et la plus importante, a trait à l'idée, affirmée sans aucune démonstration, que la faiblesse de la croissance européenne est due complètement à une déficience des politiques d'offre. Certes, personne ne saurait nier le rôle important des insuffisances des politiques d'offre dans la faiblesse de la croissance. Mais cela n'implique en aucune façon que les politiques de demande n'aient aucune responsabilité dans cette faiblesse. Sans pouvoir développer ici davantage cette question, bornons-nous à faire

remarquer que deux problèmes doivent être soigneusement distingués : le premier est relatif au taux de croissance de la production potentielle, le second relatif à l'écart au sentier de croissance potentielle. Le premier problème ressort de la politique d'offre, le second de la politique de demande. Or nous pouvons constater qu'au cours des dernières années, entre 1992 et 2003, l'écart annuel moyen au sentier de croissance potentielle a été négligeable aux États-Unis mais s'est élevé à 1,2 % du PIB potentiel dans l'Union européenne.

La deuxième critique porte sur les fondements de la coordination des politiques de demande. Pour les auteurs, la coordination des politiques de demande par le biais de la monnaie unique et du pacte de stabilité est fondée sur la nécessité de supprimer ou limiter les externalités négatives que ces politiques peuvent faire naître. Ici encore, sans pouvoir développer davantage, on posera cette question : est-on certain que les externalités négatives nées de la monnaie unique et du pacte de stabilité ne sont pas supérieures à celles qu'ils sont censés combattre ?

La troisième critique est liée aux précédentes. Apparemment, pour les auteurs, les modalités de coordination des politiques de demande sont fixées avec la monnaie unique, d'une part, le pacte de stabilité, d'autre part. Sans doute admettent-ils la possibilité de faire quelques ajustements sur le pacte, mais le cadre essentiel de la politique de demande de l'Union européenne est pour eux maintenant largement arrêté. Cependant, au vu des critiques précédentes, au vu en particulier de l'importance de la sous-utilisation des capacités de production, on peut se demander s'il ne serait pas opportun de revoir profondément la manière dont est conçue et conduite la politique de demande en Europe. Il est clair en effet que cette politique présente deux lacunes fondamentales : la première, c'est qu'aucun pays européen n'a plus de véritable politique de demande, puisque sa politique monétaire est mise en œuvre par la Banque centrale européenne et que sa politique budgétaire est contrainte par le pacte de stabilité. La seconde, c'est qu'il n'y a pas non plus de politique de demande coordonnée au niveau européen.

Ce dernier point conduit à la quatrième critique, qui apparaît de prime abord d'ordre sémantique, mais qui revêt naturellement une signification économique. En effet, pour les auteurs, la Monnaie unique, d'une part, et le pacte de stabilité, d'autre part, constituent une coordination des politiques de demande des différents États de la zone euro. Cependant, à proprement parler, peut-on appeler politique monétaire coordonnée une politique monétaire unique ? Et de même, peut-on dire que le pacte de stabilité coordonne les politiques budgétaires ? En vérité, le pacte ne fait qu'établir des règles communes. Deux équipes de football ou de rugby jouant l'une contre l'autre adoptent les mêmes règles de jeu, mais ne sont pas coordonnées. La coordination n'existe qu'au sein de chacune des équipes.

La même conception critiquable de la coordination se retrouve en matière d'offre. Le rapport considère en effet que le marché unique constitue

une coordination des politiques d'offre. Pourtant, ici encore, il ne s'agit pas à proprement parler d'une coordination des politiques d'offre, mais de l'adoption de règles communes. Et c'est précisément l'absence de coordination, au sens propre de ce mot, des politiques d'offre qui constitue, comme nous le verrons, une des faiblesses de l'économie européenne.

Ces remarques préliminaires étant faites, considérons d'abord l'échelon de décision centralisée. Deux questions se posent à son sujet. Doit-on maintenir le domaine de compétence de cet échelon ? Ou doit-on au contraire le modifier en le restreignant ou en l'élargissant ?

La position du rapport est de maintenir le domaine de compétence à cet échelon, c'est-à-dire de le borner à la gestion du marché unique, mais en l'étendant aux services publics (énergie, télécommunication, etc.) par le biais des privatisations et des dérégulations.

Bien que la position du rapport soit tout à fait fondée théoriquement et empiriquement, elle appelle cependant deux réserves importantes. La première concerne le fonctionnement actuel du marché unique. La seconde concerne les modalités de son extension aux services publics.

Le Marché unique a été un facteur de progrès dans de nombreux domaines se traduisant par une élévation du bien être ou de la satisfaction des consommateurs en particulier par le biais de baisses de prix. Cependant en dépit de ces résultats favorables, le marché unique est susceptible de faire l'objet de trois importantes critiques appelant elles-mêmes trois grandes réformes.

La première critique que l'on peut adresser au fonctionnement actuel du marché unique résulte de l'excès de centralisation et de normalisation de ce marché de la part des services de la Commission qui, en restreignant l'exercice du principe de subsidiarité, a entravé les politiques d'offre des pays européens. Cette critique conduit donc à souhaiter que le marché unique se réforme en opérant un travail de clarification et de simplification et en faisant jouer un rôle plus important au principe de subsidiarité.

La deuxième critique résulte de ce que l'attention portée par les services de la Commission au respect des règles de la concurrence les a conduits à interdire des aides publiques ou à menacer de les interdire ou encore à obliger les entreprises qui les avaient reçues à procéder à des cessions, souvent de leurs éléments les plus rentables, à titre de compensation, ce qui a nui dans certains cas aux politiques d'offre. À cet égard, le rapport a une conception trop négative des aides publiques. Il conçoit en effet les aides publiques comme un jeu à somme nulle, l'avantage reçu par un producteur se traduisant par un désavantage équivalent pour un producteur concurrent. Cette vision des aides publiques est imparfaite parce qu'elle est trop statique. Elle ne tient pas compte en effet de la dynamique favorable que peut créer une aide publique si elle est accordée de façon judicieuse. Rappelons par exemple qu'au début des années quatre-vingt, à la suite d'une gestion

déficiente, l'existence de Renault se trouvait en péril. C'est seulement en nommant à sa tête un grand dirigeant, Georges Besse, et en lui accordant un soutien financier important, en dépit de l'opposition de la Commission, que l'État a réussi à relever Renault devenu aujourd'hui une entreprise rentable. L'interdiction d'accorder une aide publique à Renault aurait-elle rendu service à la politique d'offre en Europe ?

Cette deuxième critique appelle donc une seconde réforme du fonctionnement du marché unique qui consiste à revoir le régime et les modalités d'encadrement des aides publiques de telle sorte que des actions volontaristes en matière industrielle puissent être autorisées.

La troisième critique du fonctionnement actuel du marché unique résulte de ce que le souci, louable en lui-même, d'éviter l'existence de positions dominantes afin de préserver les conditions de la concurrence a nui dans certains cas à la politique d'offre en Europe. C'est par exemple en se fondant sur le souci d'éviter l'abus de position dominante que la Commission a refusé l'accord que Péchiney entendait passer avec le Canadien Alcan, ce qui a conduit ultérieurement à une OPA, acceptée cette fois par la Commission, d'Alcan sur Péchiney, et par conséquent à la prise de contrôle de cette très grande entreprise française, donc européenne, par une entreprise non européenne. Il est clair que de telles pertes de contrôle ont des conséquences extrêmement négatives sur la localisation des centres de recherche ou sur les PME sous-traitantes.

Par ailleurs, l'obligation où se trouvent les entreprises européennes de s'unir si elles veulent résister à la concurrence de producteurs non européens, par exemple dans le domaine des satellites, devrait conduire à un assouplissement des conceptions de la Commission en matière de position dominante.

Par conséquent, cette troisième critique conduit à proposer une troisième réforme qui consiste à modifier et adapter les règles de fonctionnement du marché unique de façon à pouvoir renforcer l'appareil de production européen face à la concurrence extra-européenne.

On voit donc en définitive que, contrairement à ce que semblent penser les auteurs du rapport, le fonctionnement du marché unique doit être profondément réformé dans trois domaines : celui de la réglementation et des normes en assurant une place plus importante aux principes de subsidiarité, celui du régime des aides publiques et celui de l'application de la notion de position dominante afin que l'Europe puisse renforcer le potentiel de son appareil de production.

Si le rapport n'envisage pas le besoin de réformer le fonctionnement du marché unique, il estime en revanche souhaitable de l'approfondir en l'étendant aux services publics. Nous avons précédemment souligné que le marché unique avait été un facteur de progrès en permettant en particulier un abaissement des prix favorables aux consommateurs. Il est donc normal de

souhaiter étendre les bénéfices du marché unique aux services publics.

Cela étant admis, il convient de formuler deux réserves concernant la manière dont le rapport envisage l'extension du marché unique aux services publics.

En premier lieu, il n'est pas certain que le centre, autrement dit la Commission ou une Agence centrale ad hoc, puisse opérer cette extension de manière plus efficace que les États, comme le pense le rapport. Il est vrai que l'Europe a été et sera sans doute encore un moyen de pression utilisé par les gouvernements pour imposer certaines mesures impopulaires à leurs opinions. Dans un certain nombre de cas, lorsque ces mesures étaient fondées, cette procédure a été utile. Cependant il n'est pas certain que cela contribue à rendre l'Europe populaire. Surtout il n'est pas certain que cette procédure puisse être toujours efficace. On peut penser au contraire qu'étant donné les importantes difficultés que ne manqueront pas de susciter les privatisations d'entreprises publiques comme les changements de statuts ou les dérégulations, les autorités de Bruxelles n'auront pas la légitimité nécessaire pour les faire accepter et que seuls les États, appuyés par des accords intergouvernementaux, auront la capacité de les faire accepter par leurs opinions.

En second lieu, la confiance que le rapport manifeste envers les règles du libéralisme en matière de services publics est sans doute quelque peu excessive. On ne peut pas appliquer sans adaptation les règles utilisées pour des biens et services quelconques aux services publics. On ne peut pas en particulier laisser le marché réguler l'offre et la demande d'énergie, comme s'il s'agissait d'un bien ordinaire. Il ne s'agit plus en effet ici seulement d'obtenir le meilleur prix pour un bien ou un service donné, mais d'assurer en outre la sécurité à court et à long terme des approvisionnements.

Ces deux réserves étant faites à propos de l'extension du marché unique, la question fondamentale que l'on doit se poser est en fait celle-ci : est-ce que le marché unique suffit à assurer un développement optimal de l'offre en Europe ?

C'est par la négative que l'on doit répondre à cette question. D'abord, pour les trois raisons que nous avons mentionnées plus haut et qui appellent elles-mêmes les trois réformes qui nous paraissent souhaitables (extension du principe de subsidiarité, révision du régime des aides publiques et de la notion de position dominante). Ensuite et surtout parce qu'il n'existe aujourd'hui en Europe aucun organe qui ait une capacité d'impulsion pouvant assurer ce développement optimal de l'offre.

La Commission a comme préoccupation essentielle de préserver la concurrence. Pour cela, elle interdit les opérations qui lui semblent nuisibles à la concurrence. Cette action négative est certes nécessaire, mais elle n'est pas suffisante. Elle doit être complétée par une action positive d'impulsion. Il est évident que l'État, plus précisément les États européens ont un rôle

essentiel à jouer dans cette action d'impulsion. À cet égard, la position du rapport qui tend à minimiser l'influence que l'État peut avoir par sa politique d'offre est contestable. Il est difficile en particulier de le suivre lorsqu'il affirme que l'État a joué aux États-Unis un rôle mineur dans le développement du progrès technique. Du fait, cité par Ferguson, que la plupart des percées technologiques trouvent aux États-Unis leur origine dans le secteur privé, on ne saurait en aucun cas déduire que l'État n'a qu'un rôle mineur dans le développement du progrès technique. Le rôle des commandes de l'État, ou des programmes qu'il lance joue au contraire un rôle d'impulsion essentiel même si les progrès techniques s'accomplissent et se développent au sein d'entreprises privées.

Et si nous regardons les domaines où la France occupe une position de leader, c'est-à-dire l'aéronautique, l'espace, l'atome en particulier, nous constatons qu'il s'agit dans tous les cas de domaines où l'impulsion a été donnée par l'État, il y a maintenant quatre décennies sous la présidence du général de Gaulle, même si il est bien évident que les entreprises privées ont joué un rôle capital dans le développement de ces secteurs. Ce qui signifie que c'est dès aujourd'hui que doivent être entrepris les efforts qui porteront leurs fruits dans vingt ans et au-delà.

La leçon que nous pouvons tirer de ces exemples français comme de l'observation de l'économie américaine, c'est qu'une économie n'est dynamique que lorsqu'elle parvient à associer un État capable de donner l'impulsion à de grands projets et des entreprises capables d'innover. Cette notion d'association de l'État et du secteur privé est essentielle. L'une des raisons de la faiblesse de la R&D européenne par rapport aux États-Unis ne réside pas tant dans les sommes que le secteur public consacre aux dépenses de R&D – le rapport indique que ces sommes sont comparables –, mais tient au fait que ces dépenses, par une mauvaise association entre secteurs public et privé, ne parviennent pas à entraîner un volume de R&D privé suffisant.

Dans la mesure où il n'existe pas d'État européen, l'Europe ne possède pas d'État capable de donner l'impulsion nécessaire à la naissance de grands projets qui permettraient en particulier de tirer partie de rendements d'échelle ou d'externalités positives. La question qui se pose alors est de savoir comment l'Europe pourrait suppléer cette absence d'État.

Nous avons souligné plus haut qu'il n'existe pas en Europe de coordination, au sens propre de ce mot, des politiques d'offre. Une véritable politique d'offre, autrement dit une politique industrielle au sens large, c'est-à-dire en y incluant la R&D, ne peut s'établir que par une coordination organisée au niveau du Conseil des chefs d'État ou de gouvernement, éventuellement dans le cadre de coopérations renforcées pour des raisons d'efficacité, qui définisse de grands projets, en particulier dans les domaines d'avenir des biotechnologies et des nanotechnologies, dégage les moyens financiers pour les réaliser et choisisse les responsables chargés de les mettre en œuvre.

Après avoir étudié l'échelon de décision centralisée, le rapport passe à l'examen des matières qui font l'objet d'une coordination souple (MOC). La méthode de coordination souple est originale parce qu'elle laisse les États libres de choisir leurs méthodes pour atteindre des objectifs fixés en commun afin d'engager des actions communes ou de rapprocher les situations des différents pays. Elle constitue une voie moyenne entre la souveraineté déléguée, comme dans le cas de la gestion du marché unique, et la souveraineté maintenue, comme dans le cas de certaines matières régaliennes.

Les matières qui relèvent de la coordination souple sont le marché du travail, la santé, les retraites, l'éducation ou la R&D.

À juste titre le rapport estime que ces matières doivent continuer à relever d'une coordination souple pour trois raisons essentielles : l'extrême hétérogénéité des économies européennes, l'utilité de faire jouer la concurrence entre les économies et enfin l'absence de légitimité suffisante de l'échelon central pour imposer des décisions en ces matières.

Si la méthode de coordination souple présente l'intérêt de laisser les États libres de choisir la manière d'atteindre les objectifs fixés et le rythme auquel ils souhaitent les atteindre, ce qui doit normalement être un gage d'efficacité, inversement cette liberté présente le risque de favoriser l'inertie. La question qui se pose est donc celle de savoir comment on peut éviter ce risque et donner plus d'efficacité à la méthode de coordination souple.

Sur ce point, la grande distinction à opérer nous semble être celle qui oppose les déséconomies internes et externes lorsqu'une économie n'atteint pas un objectif fixé. Les déséconomies internes par définition affectent essentiellement un pays donné et parfois accessoirement les autres pays. Si, par exemple, un pays ne respecte pas son objectif en matière de R&D, c'est lui qui en subira essentiellement les désavantages. Les autres pays en seront affectés de façon accessoire, soit positivement s'ils sont en concurrence avec ce pays, soit négativement si l'on admet que les bénéfices de la R&D ont vocation à se diffuser de ce pays vers les autres. Si ce pays est le principal pays désavantagé par le fait qu'il n'atteint pas l'objectif fixé, on peut penser qu'il n'est pas nécessaire qu'existe une incitation particulière le poussant à atteindre l'objectif fixé parce que, de lui-même, conscient des désavantages qu'il subit, il prendra les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.

En revanche, dans d'autres cas, les déséconomies peuvent être à la fois internes et externes. Ce sera le cas par exemple en matière de lutte contre le terrorisme. Si un pays n'atteint pas l'objectif fixé en commun, il risque d'en subir les désavantages, mais ses partenaires également. Dans ce cas, on peut penser qu'il est nécessaire de créer une incitation forte, voire une obligation d'atteindre l'objectif fixé en commun.

On voit par conséquent que lorsqu'il y a essentiellement déséconomies internes, il n'y a pas besoin d'incitation forte, la pression de la concurrence

doit suffire à faire avancer la coordination. En revanche, lorsqu'il y a déséconomie externe, l'incitation doit être forte, et à la limite être une obligation.

On remarque que dans une même matière, on pourra rencontrer à la fois des déséconomies internes et externes. Par exemple, en matière fiscale, si un État a une taxation très élevée, la déséconomie sera interne, et si elle est très faible, elle sera externe.

En définitive, on peut se demander si la distinction, admise par le rapport, entre ce qui est centralisé, la gestion du marché unique, et ce qui est décentralisé, c'est-à-dire ce qui relève de la coordination souple, doit être maintenue de manière aussi stricte.

Les remarques précédentes montrent en effet que certaines matières ou certains sujets particuliers au sein d'une matière, qui relèvent de la coordination souple, doivent se voir fixer des objectifs, non pas facultatifs, mais obligatoires.

Dans ce cas, c'est au Conseil des chefs d'État ou de gouvernement que devrait revenir le soin de décider quels objectifs relevant normalement de la coopération souple doivent être atteints de manière obligatoire.

## Résumé

En abandonnant leur souveraineté monétaire et en adoptant le pacte de stabilité et de croissance, les États membres de l'Union européenne ont réduit leur capacité à mener des politiques de demande autonome. Les politiques de l'offre en revanche, à l'exception notable de celles relevant du marché unique, restent du ressort des États pour l'essentiel. C'est en particulier le cas pour ce qui a trait au marché du travail, à la santé, aux retraites, à la R&D, à l'éducation et à la fiscalité. Ce partage des tâches est-il toujours adapté ? La littérature, qui se fonde sur le critère d'efficacité économique, dégage un certain nombre de principes, dont l'application conduit les auteurs à conclure que la répartition actuelle des compétences n'a pas de raison d'être remise en cause dans ses grandes lignes.

La performance macroéconomique de l'Europe reste bien en deçà de celle des États-Unis : taux d'emploi nettement plus faible, croissance de la productivité à la traîne, du fait en particulier d'une moins bonne diffusion des nouvelles technologies de l'information, dépenses en R&D inférieures et moins productives, etc. La nécessité de réformer ne fait guère de doute. La stratégie de Lisbonne, qui ambitionne de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde... », traduit la préoccupation des décideurs politiques européens à cet égard. Mais cette stratégie est un échec.

Pour les auteurs, les remèdes nécessaires pour dynamiser l'économie européenne sont bien connus. La difficulté à réformer aussi : elle résulte de la timidité politique à remettre en cause les équilibres sociaux existants. L'objectif du rapport est d'analyser comment le processus de réforme peut être rendu plus efficace. La centralisation n'est pas une solution, mais cela ne signifie pas que l'Europe n'a pas de rôle à jouer. Les dispositifs existants peuvent être améliorés. Trois propositions sont mises en avant, dans l'esprit de la stratégie de Lisbonne : approfondir le marché unique en renforçant son application centralisée, mieux exploiter la méthode ouverte de coordination (MOC), fondée sur la fixation d'objectifs communs et la comparaison des politiques nationales, en l'utilisant comme véritable moyen de pression des opinions publiques sur les gouvernements, et mobiliser les ressources de l'Union pour créer des centres d'excellence universitaires et de recherche.

## **Il n'y a pas de justification générale en faveur d'une coordination des réformes**

En présence d'externalités (les actions d'un pays ont des conséquences, positives ou négatives, dans les autres pays), ou de rendements d'échelle croissant (certaines activités sont moins coûteuses lorsqu'elles sont menées à une échelle qui dépasse l'espace économique national), les politiques sont plus efficaces à un niveau de gouvernement supérieur au gouvernement national. La coordination, voire la centralisation, est justifiée.

Ces conditions ne concernent pas, en général, les politiques de l'offre. En effet, les politiques d'offre efficaces, celles qui conduisent à relever durablement l'emploi et la productivité, peuvent générer des externalités, mais celles-ci sont pécuniaires, c'est-à-dire qu'elles donnent lieu, au travers des mécanismes du marché, à des résultats qui créent les bonnes incitations pour chaque gouvernement : ceux qui conduisent de bonnes politiques voient leurs économies progresser, ceux qui s'abstiennent sont sanctionnés par une régression de la performance économique.

Ce raisonnement part de l'hypothèse que les gouvernements sont bienveillants, c'est-à-dire qu'ils cherchent à maximiser le bien-être national. Cette hypothèse peut toutefois être remise en cause. Il est en effet réaliste de considérer que, souvent, les gouvernements réagissent à des intérêts électoraux ou sont influencés par des groupes de pression. Dans ce cas, il faut également prendre en compte l'effet de la coordination sur les incitations qu'elle crée. En particulier, le danger d'une centralisation est de conduire les gouvernements à s'entendre pour mener des politiques inefficaces. Un bon exemple des questions que soulève l'hypothèse de gouvernements non bienveillants est la concurrence fiscale. Lorsque cette concurrence concerne la fiscalité des bases les plus mobiles, elle peut être dommageable. Mais elle peut jouer un rôle utile lorsque les gouvernements ont tendance à trop dépenser et trop taxer. De même, si les groupes de pressions nationaux et étrangers ont des intérêts communs, une prise de décision centralisée peut renforcer leur influence. En revanche, si ceux-ci ont des intérêts opposés, la prise de décision centralisée peut neutraliser leur influence et atténuer les distorsions existantes. En tout état de cause, même dans ce cas, la centralisation ne peut être qu'une solution optimale de second rang, l'optimum de premier rang passant par une réforme institutionnelle interne à chaque pays.

## **L'extension des pouvoirs de la Commission est nécessaire pour achever le Marché unique**

Le Marché unique requiert un important degré d'harmonisation du droit commercial, des achats publics, des politiques de la concurrence, etc. Aujourd'hui, la plupart de ces objectifs sont atteints, mais des progrès res-

tent à faire en matière de libre prestation de service et de régulation des services publics et d'énergie, l'ouverture des marchés nationaux étant limitée par les réglementations et les aides d'État. Pour achever le marché unique, les pouvoirs de la Commission dans ces différents domaines doivent être renforcés.

En matière de politique industrielle, par exemple, le pouvoir de la Commission est négatif, puisqu'il consiste pour l'essentiel à limiter ou interdire les aides d'État. Cette capacité de contrôle est justifiée lorsque les gouvernements ont tendance à aider leurs entreprises aux dépens de leurs concurrentes étrangères. Mais l'expérience montre que la Commission oppose rarement son veto aux aides publiques, ce qui pourrait indiquer qu'elle n'a pas un pouvoir suffisant pour faire appliquer la loi, en particulier dans les cas, politiquement sensibles, de restructuration d'entreprises en difficulté. Ce pouvoir devrait être renforcé et les dérogations réduites. L'hypothèse vraisemblable selon laquelle les politiques industrielles nationales sont mues par la défense d'intérêts privés fournit un argument en faveur d'une politique industrielle européenne. Pour mener cette tâche, la Commission devrait être dotée d'un pouvoir positif, en ayant la possibilité d'intervenir là où des défaillances de marchés se manifestent.

La capacité concurrentielle est très directement liée aux marchés financiers. Dans l'Union, le financement des entreprises est généralement dominé par le crédit bancaire. Or le financement par des marchés anonymes, qui privilégie la prise de risque, est plus à même de donner aux entreprises les moyens de tirer parti des nouvelles opportunités qui apparaissent dans les périodes d'innovation rapide. De plus, en Europe continentale, le contrôle des entreprises est marqué par la prédominance d'actionnaires nationaux minoritaires et le développement de participations croisées, souvent au détriment des petits actionnaires : contrôle et propriété sont séparés. De fait, ce système rend difficile pour des agents, notamment étrangers, de défier les actionnaires dominants en place, ce qui réduit la pression pour une gestion efficace ou l'adoption de nouvelles pratiques entrepreneuriales lorsque de nouvelles opportunités apparaissent.

Le rattrapage de l'Europe par rapport aux États-Unis dans ce domaine passe avant tout par une amélioration des infrastructures de supervision et de régulation au sein de chaque État membre, notamment en protégeant mieux les investisseurs et les actionnaires minoritaires. Un pays qui ne parvient pas à développer les institutions adéquates pénalise d'abord ses emprunteurs, de sorte que la décentralisation renforce les incitations à réformer. L'Union peut néanmoins jouer un rôle, en adoptant des standards conduisant à augmenter la contestabilité des entreprises au-delà des frontières nationales : établir des normes communes pour la publication de l'information, définir des règles de bases communes pour les fusions et acquisitions, faciliter le vote des actionnaires, décourager les pyramides de contrôle complexes.

## **C'est aux États membres de réformer leur marché du travail**

Mais c'est le mauvais fonctionnement du marché du travail qui est au cœur des échecs économiques européens. Les pays de l'Union présentent une très grande diversité de situations, les trois grands étant parmi les plus mal positionnés. La recherche accumulée depuis deux décennies a permis d'identifier les remèdes. Là où ils ont été appliqués, leur efficacité a été avérée. Il s'agit de rendre les marchés du travail plus réactifs aux changements : protection de l'emploi ajustée pour encourager les entreprises et les employés à se tourner vers les activités à forte valeur ajoutée, réintégration dans le marché du travail des travailleurs peu qualifiés par la mise en place de programmes de recyclage et un meilleur alignement des salaires sur la productivité, nécessité de rendre le travail plus attractif, le rôle des allocations chômage étant à cet égard déterminant.

Tout ceci n'est plus sujet à controverse, et pourtant les gouvernements font face à de sérieuses difficultés lorsqu'ils cherchent à mettre en œuvre ce genre de mesures. La raison est claire : toute réforme du marché du travail qui améliore le bien-être national conduit aussi à redistribuer les pouvoirs entre les acteurs et à faire des gagnants et des perdants. Seuls les gouvernements nationaux ont la compréhension des équilibres sociaux et la légitimité politique nécessaires pour trouver des solutions politiquement acceptables. Le niveau européen de gouvernement peut néanmoins aider à surmonter les obstacles à la réforme, trois approches étant possibles :

- l'approfondissement du marché unique, en renforçant la concurrence sur le marché des biens, réduit les rentes qui nourrissent la résistance au changement ;
- en identifiant l'emploi comme but commun à l'Union, les gouvernements subissent des coûts politiques à ne rien faire, ce qui peut les inciter à agir ;
- le succès des pays ayant réformé leurs marchés du travail devrait être mis en avant auprès de l'opinion publique, afin d'atténuer la perception des coûts de court terme de la réforme et les doutes quant à ses effets bénéfiques dans le long terme.

Les deux derniers points relèvent très clairement de la méthode ouverte de coordination (MOC). Celle-ci n'est toutefois pas appliquée de manière efficace à l'heure actuelle. Cette question est traitée plus loin dans la partie consacrée au processus de Lisbonne.

## **En matière de fiscalité, une coordination ne paraît justifiée que pour la taxation du capital financier**

La concurrence fiscale s'appliquant au capital financier peut s'avérer dommageable, celui-ci étant mobile et sensible aux niveaux d'imposition. L'approche actuelle consiste à exiger de chaque État membre qu'il donne des informations sur les avoirs détenus par les résidents des autres États

membres, afin que le principe de taxation en fonction du lieu de résidence puisse être effectivement appliqué. Les progrès dans cette voie au sein de l'Union sont toutefois bloqués par la Suisse, qui refuse de s'aligner sur cette pratique.

La nécessité d'une coordination en matière de fiscalité du capital physique est moins évidente, d'une part parce que celui-ci est moins mobile, d'autre part parce que la fiscalité n'est qu'un critère parmi d'autres du choix de localisation des entreprises. Une définition normalisée de l'assiette de l'impôt sur les sociétés est néanmoins souhaitable pour permettre plus de clarté et aider à comprendre le comportement d'« optimisation fiscale » des entreprises.

De façon générale, en dehors de l'imposition du capital financier, il est difficile de choisir entre les avantages et les inconvénients de la concurrence fiscale. La concurrence fiscale peut conduire à concentrer la charge fiscale sur le travail, qui est le facteur le moins mobile, mais elle permet d'exercer un effet positif sur les gouvernements qui, sous la pression de nombreux et influents intérêts particuliers, ont tendance à trop dépenser. Il y a trop d'éléments contradictoires pour conclure positivement sur la nécessité d'étendre la coordination en matière d'imposition, d'autant que les pays membres divergent quant à l'équilibre souhaité entre les diverses formes de fiscalité. Au total, donc, le principe de subsidiarité doit s'appliquer.

## **L'action de l'Union en matière de recherche est inefficace et doit être reconsidérée**

En matière de recherche et d'innovation, l'Europe accuse un retard par rapport aux États-Unis, et ce retard pèse sur la croissance. Comme les activités de recherche sont une importante source d'externalités (chacun profite des progrès scientifiques réalisés ailleurs), l'Europe a un rôle à jouer dans ce domaine.

Parmi les actions menées jusqu'à présent par l'Union européenne, celle qui consiste en l'adoption de standards communs en matière d'éducation supérieure et d'encouragement à la mobilité des étudiants et des chercheurs est sans doute la plus prometteuse, car elle contribue à la création d'un espace d'éducation et de recherche européen intégré. Le principal avantage, qui devrait se faire sentir dans les années qui viennent, est de favoriser la concurrence entre instituts nationaux d'éducation et de recherche.

Le budget de l'Union consacrée à la recherche reste néanmoins insuffisant au regard des enjeux (1/10<sup>e</sup> du budget de la PAC), et il est mal dépensé. La Commission s'est arrogé le droit de choisir les domaines de recherche prioritaires à financer, alors qu'elle n'a aucune compétence en la matière. Cette tâche devrait plutôt être confiée à des scientifiques internationalement reconnus, à l'instar de la Nationale Science Foundation (NSF), agence américaine où ce sont les pairs qui établissent les critères d'allocation, ces critè-

res portant d'ailleurs non pas sur les thèmes de recherche mais sur la qualité des propositions et des chercheurs. Par ailleurs, l'utilisation des fonds européens de recherche, qui financent des projets de faibles montants et présentant une forte dispersion, s'apparente à un saupoudrage sans efficacité. L'Europe devrait plutôt concentrer ses ressources pour aider à l'émergence de véritables centres d'excellence, en dehors du système universitaire, qui paraît aujourd'hui difficilement réformable. L'Union pourrait alors sélectionner un nombre limité de projets présentés par les États membres, en fournissant à ceux dont les projets sont retenus des financements de longue durée. La création d'une agence européenne indépendante, formée de professionnels chargés de décider de l'allocation des fonds, permettrait d'éviter la politisation des décisions.

## La stratégie de Lisbonne doit être repensée

La stratégie de Lisbonne définit des objectifs communs, de résultats comme de moyens, en matière économique, sociale et environnementale. Elle se fonde sur la MOC, le but étant de maintenir les gouvernements sous pression pour les inciter à faire des réformes. Les progrès des États membres sont suivis à l'aide d'indicateurs, 102 en tout, cette méthode s'inspirant du *benchmarking* pratiqué dans le secteur privé. La stratégie de Lisbonne est un processus avant tout politique : il s'agit d'encourager les gouvernements à entreprendre des réformes nécessaires mais impopulaires. Mais les gouvernements gardent la maîtrise de leurs politiques économiques, la répartition actuelle des compétences n'étant pas remise en cause.

La stratégie de Lisbonne est un échec. Les objectifs fixés pour 2010, en termes de taux d'emploi et de R&D par exemple, ne seront pas atteints. La multiplicité des objectifs et indicateurs retenus dans un grand nombre de domaines fait perdre de vue l'essentiel. Le Conseil européen de printemps qui examine les progrès enregistrés est un exercice convenu qui n'est pas pris au sérieux.

La stratégie de Lisbonne part pourtant d'une bonne idée : l'utilisation du *benchmarking* pour permettre à chaque pays de tirer les leçons de ce qui se fait ailleurs. Mais elle doit être repensée, en se concentrant sur quelques objectifs clés, en matière d'emploi notamment, et en favorisant son appropriation au niveau national. Ce dernier point est essentiel. La MOC a été créée dans ce but, mais sans effet jusqu'à présent. La pression par les pairs s'avère très limitée, voire inexistante, en particulier dans les grands pays, précisément ceux qui éprouvent les plus grandes difficultés à réformer leurs économies anémiques.

Une solution serait que les rapports annuels de la Commission, y compris son évaluation de chaque pays en fonction d'une batterie réduite de critères, soient soumis à un débat au sein de chaque parlement national, de sorte que l'opinion publique, et sa représentation démocratique, soit correctement informée et puisse exercer une pression sur les gouvernements.

## Summary

### Structural Reforms and Coordination in Europe

By giving up their monetary sovereignty and adopting the Growth and Stability Pact, the Member States of the European Union reduced their capacity to implement independent demand-side policies. However, supply-side policies, except those involving the single market, remain for the most part under the responsibility of the individual States, particularly for issues relating to the labour market, health, pensions, R&D, education and taxation. Is this distribution of tasks appropriate, or should it be reconsidered? The economic literature, based on criteria of economic efficiency, sets out a number of guiding principles which lead the authors to conclude that, on the whole, the current distribution of powers does not need to be revised.

Europe's macroeconomic performance remains well below that of the United States: a significantly lower employment rate, sluggish productivity growth, mainly due to the slower spread of new information technologies, lower and less productive R&D spending, etc. Reforms are clearly needed. The Lisbon strategy, which aims to make Europe "the world's most dynamic and competitive economy", reflects European decision-makers' concern for change, but this strategy has failed.

The solutions needed to boost the European economy are well-known. However, reforms are difficult to implement due to political reluctance to challenge existing social balances. This report looks at ways of making the reform process more effective. Centralisation is not the answer, but this does not mean that Europe does not have a role to play. The existing systems can be improved, and we put forward three proposals in the spirit of the Lisbon strategy: extend the centralisation of the single market, improve the application of the open method of coordination (OMC) which sets common targets and compares national policies, by using it as a means for public opinion to put pressure on governments, and use European Union funding to create university and research centres of excellence.

## **There is no overall justification for the coordination of reforms**

Where there are externalities (actions taken by countries have repercussions, either positive or negative, on other countries) or increasing returns (some activities cost less on a scale outside the national economic area), some policies are more effective at a level of government that is higher than the national government. Co-ordination, or even centralisation, is then justified.

This does not generally involve supply-side policy. Effective supply-side policies, i.e. those which result in a lasting rise in employment and productivity, can create externalities, but these externalities are pecuniary, which means that, through market mechanisms, they create the right incentives for each government. Those which implement good policies see their economy grow. Those which do not suffer from an economic downturn.

This reasoning is based on the assumption that governments try to maximize their national welfare. However, this assumption may be questioned. We must face the fact that governments often react to electoral interests or are influenced by organized groups who seek rents for themselves. The impact of coordination on the incentives it creates must also be taken into account. Centralisation can be dangerous where governments agree to implement ineffective policies. Tax competition is a good example of governments not acting in the best interests of the nation. It can be harmful when this competition involves taxation of the most mobile tax bases, but can also play a useful role when governments tend to overspend and overtax. Similarly, if national and foreign lobbies have common interests, centralised decision-making can strengthen their influence. However, if their interests are opposite, their influence is neutralised and existing distortions reduced. Even in this case, centralisation can only be a second best optimum, as the first best solution require internal institutional reform in each country.

## **The powers of the Commission must be extended to complete the single market**

Commercial laws, public procurement, competition policies, etc. must be extensively harmonised for the single market to work. Most of this harmonisation has been accomplished. However, progress must be made in terms of the free provision of services and regulation of public services and energy, as the opening of national markets is limited by regulations and state aids. In order to complete the single market, the Commission must have more power in these different areas.

For instance, the Commission's power over industrial policy is negative as it can essentially only limit or prohibit state aids. This control is justified where governments tend to help their enterprises at the expense of their foreign competitors. However, experience shows that the Commission rarely vetoes state aids, which could indicate that it lacks adequate power to enforce

the law, particularly in politically sensitive cases of company bailouts. This power should be reinforced and exemptions reduced. The likely assumption whereby national industrial policies are implemented to defend private interests argues in favour of a European industrial policy. The Commission should therefore be granted positive power and be able to intervene where the market fails.

Competitive capacity is closely linked to the functioning of financial markets. In the European Union, businesses are generally financed by bank loans. However, financing by anonymous markets, since it encourages risk-taking, better stands to harness new opportunities arising in periods of rapid innovation. Moreover, in continental Europe, the control of businesses is characterised by national minority shareholders and the development of cross-ownership, often to the detriment of smaller shareholders: control and ownership are separate. Consequently, it is difficult for agents, particularly foreign agents, to challenge the dominant shareholders. This in turn reduces the pressure for effective management or the adoption of new business practices when new opportunities arise.

Europe must catch up to the United States by improving the supervision and regulation infrastructure within each Member State, notably by better protecting investors and minority shareholders. A country that cannot implement adequate institutions primarily penalises national borrowers, in such a way that decentralisation reinforces the incentives for reform. However, the Union can play a role, by adopting standards which challenge businesses beyond national borders: set out common standards for the publication of information, define a common framework for mergers and acquisitions, facilitate shareholder voting, discourage complex control structures.

## **Member States must reform their labour market**

The failures of European economies are mainly due to the poor functioning of their labour markets. European Union countries present a wide variety of situations, with the three large countries among some of the worst-positioned. Research conducted in the past two decades has identified solutions which have proved effective when implemented. Labour markets must be more responsive to change: adjust job protection to attract businesses and employees to high value-added activities, reintegrate unskilled workers into the labour market through reinsertion programmes and productivity-based wages and make work more attractive primarily by adjusting unemployment benefits.

These points are no longer questioned, but governments struggle when it comes to implementing these kinds of measures. Obviously, any reform in the labour market which is in the nation's best interests also involves a redistribution of powers. Only national governments understand the social balances and have the political legitimacy required to find politically acceptable solutions. The European level of government can nevertheless help overcome the obstacles of reform. The authors identify three ways:

- extend the single market, by strengthening market competition. This leads to a reduction of existing rents that foster resistance to change;

- identify employment as a Union-wide goal. Governments could therefore be encouraged to act, as it would cost them politically to remain idle;
- the success of the countries which have reformed their labour markets should be emphasised vis à vis the public opinion in order to allay the perception of the short-term costs of reform and doubts as to its long-term benefits.

The last two points very clearly involve the open method of coordination (OMC), which is currently not always applied effectively. This issue is dealt with below in the section on the Lisbon process.

## **Tax policy coordination only seems justified for the taxation of financial capital**

Tax competition on financial capital can prove harmful as it is mobile and sensitive to taxation levels. Each Member State is currently required to provide information on assets held by residents of other Member States in order to effectively comply with the principle of taxation based on the country of residence. Progress in this area within the European Union is blocked by Switzerland, which refuses to apply this practice.

The need for co-ordination in terms of the taxation of physical capital is less obvious, partly because it is less mobile, and partly because taxation is only one of many criteria in choosing a business location. The corporate tax base should nevertheless be standardised to allow for greater clarity and to provide insight into how businesses “optimise” taxes.

In general, excluding the taxation of financial capital, it is difficult to choose between the advantages and disadvantages of tax competition. Tax competition can lead to the concentration of taxes on labour, which is the least mobile factor, but it positively affects governments which tend to overspend due to pressure from numerous influential individual interests. There are too many contradictory factors to determine whether the coordination of taxation is needed, particularly since Member Countries disagree as to the desired balance between the different forms of taxation. Therefore, the principle of subsidiarity must be applied.

## **The EU’s research policies are ineffective and must be rethought**

Europe is behind the United States in terms of research and innovation, which weighs on growth. Europe has a role to play in research as it is a major source of externalities (everyone benefits from scientific progress made elsewhere).

Among the measures taken by the European Union thus far, the adoption of common standards in terms of higher education and the development of

student and researcher mobility, is undoubtedly the most promising since it helps create an integrated European education and research area. The main advantage, which should be seen in the years to come, is that it encourages competition between national education and research institutes.

The Union research budget remains inadequate in relation to its importance (1/10th of the PAC budget) and is badly spent. The Commission claims the right to choose which areas of research to be financed take priority although it has no expertise on the subject. These decisions should be made by internationally renowned scientists, following the example of the National Science Foundation (NSF). This US agency is made up of peers who set out the allocation criteria, which do not involve the areas of research but rather the quality of the proposals and researchers. The use of European research funds, which finance a wide variety of low-cost projects, resembles an ineffective sprinkler system. Europe should focus its resources to help establish centres of excellence outside of the university system, which seems difficult to reform today. The Union could then select a limited number of projects presented by the Member States by providing long-term financing to selected projects. The creation of an independent European agency, made up of professionals who are in charge of allocating funds, should avoid politically influenced decision-making.

## **The Lisbon strategy must be revised**

The Lisbon strategy defines common economic, social and environmental targets. It is based on the OMC which aims to keep governments under pressure in order to give them incentives to implement reforms. The progress of Member States is monitored by a total of 102 indicators. This method is based on the benchmarking method applied in the private sector. The Lisbon strategy is primarily a political process that encourages governments to implement necessary but unpopular reforms. Governments maintain the control of their economic policies, leaving the current distribution of powers unchanged.

The Lisbon strategy has failed. The targets set for 2010, notably the employment and R&D targets, will not be reached. The myriad targets and indicators used in a number of areas diverge from the basic goals. The Spring session of the European Council, which examines the progress of the Lisbon strategy, is a mere formality which is not taken seriously.

The Lisbon strategy was originally a good idea, i.e. the use of benchmarking to enable each country to learn from what is done elsewhere. However, it must be revised and refocused on a few key objectives, notably in terms of employment. But a crucial point is to encourage its understanding at the national level. The OMC has been created for this purpose, but has had no impact thus far. Peer pressure has proved extremely limited if not non-existent, particularly in the large countries, which are precisely the countries struggling the most to reform their anaemic economies.

The Commission's annual reports, including its assessment of each country based on a reduced set of criteria, could be debated within each national parliament so that public opinion and its democratic representation can be properly informed and pressure governments.

PREMIER MINISTRE

## Conseil d'Analyse Économique

66 rue de Bellechasse 75007 PARIS

Téléphone : 01 42 75 53 00

Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : [www.cae.gouv.fr](http://www.cae.gouv.fr)

### Cellule permanente

**Christian de Boissieu**

Président délégué du Conseil d'analyse économique

**Hervé Bonnaz**

Secrétaire général

**Michèle Debonneuil**

Chargée de Mission

**Laurent Flochel**

Conseiller scientifique

*Microéconomie*

**Jérôme Glachant**

Conseiller scientifique

*Macroéconomie*

*Théorie de la croissance*

**Fabrice Lenseigne**

Conseiller scientifique

*Macroéconomie*

*Politiques structurelles*

**Christine Carl**

Chargée des publications et de la communication

01 42 75 77 47

[christine.carl@cae.pm.gouv.fr](mailto:christine.carl@cae.pm.gouv.fr)

**Agnès Mouze**

Chargée d'études documentaires

01 42 75 77 40

[agnes.mouze@cae.pm.gouv.fr](mailto:agnes.mouze@cae.pm.gouv.fr)