

**Deux thèses hétérodoxes
sur l'économie européenne**

Olivier Blanchard & Charles Wyplosz

Contrepoint

Jean Pisani-Ferry

La thèse du déclassement économique de l'Europe face à une Amérique vigoureuse et une Asie ascendante, est incontestablement devenue la thèse dominante du débat sur l'Europe. Elle trouve un écho tout particulier en France où l'industrie intellectuelle du déclin et une certaine nostalgie pour l'affirmation d'une « exception française », communient subtilement dans un euroscepticisme de bon aloi.

L'Europe déjà pas souhaitable en soi, n'est de surcroît, pas nécessaire puisqu'elle ne garantit pas une marche vers le progrès. A cette première thèse, les partisans d'une Europe fédéralisée sur le plan économique seraient tentés de répondre ceci : le constat est juste, mais la solution est à portée de main ; c'est celle non pas du repli national suicidaire, mais d'une plus grande unité de l'Europe : le plus d'Europe serait ainsi la réponse mécanique au problème posé.

L'originalité des deux thèses proposées ici, consiste précisément à s'éloigner de ces interprétations stéréotypées. Et le fait qu'elles émanent de deux économistes français travaillant en dehors de l'hexagone n'est peut-être pas un pur hasard.

La première thèse est celle d'Olivier Blanchard ; elle se résume en une phrase simple : l'Europe ne va pas si mal. Pour lui, l'Europe a connu au cours de ces trente dernières années une productivité plus élevée que celle des Etats-Unis. Aujourd'hui, l'avance européenne a fondu mais les niveaux de productivité du travail sont équivalents. Chiffres à l'appui, il montre que la différence fondamentale entre l'Europe et les Etats-Unis réside dans l'allocation des gains de productivité : ces gains, les Américains les ont alloués aux revenus tandis que les Européens les ont utilisés pour le loisir. Il y aurait ainsi une préférence européenne pour le loisir qui expliquerait le différentiel de niveau de vie entre Européens et Américains. Mais Olivier Blanchard ne s'arrête pas en si bon chemin. Il estime que contrairement à ce que l'on dit ou feint de croire, de très nombreuses réformes ont été engagées en Europe pour réduire les barrières à l'entrée et mettre en place des réglementations destinées à flexibiliser le marché du travail. Mais cet effort n'a pas produit un bonheur sans mélange : le marché du travail européen est globalement un marché dual où la protection des travailleurs déjà protégés coexiste avec la précarité de ceux qui n'ont jamais été protégés. Pour autant, il ne croit pas à la nécessité d'un arbitrage net entre protection sociale forte et chômage élevé. En s'inspirant de ce qui se passe en Allemagne, notamment avec l'Agenda 2010, Olivier Blanchard est amené à penser que les réformes se font dans la difficulté ; mais qu'elles se font quand même.

La seconde thèse est celle de Charles Wyplosz. Elle complète celle de Blanchard sans pour autant la rejoindre. Charles Wyplosz ne croit pas à la thèse d'une préférence pour le loisir. Pour lui, le fond du problème est qu'il n'y a pas un problème de l'Europe, mais des problèmes en Europe et que la source de ces problèmes reste fondamentalement d'origine nationale.

Malgré l'existence d'un processus d'intégration économique très avancé et unique au monde, l'Europe demeure encore une collection d'exceptions nationales qui empêchent toute généralisation excessive. A l'idée d'une Europe au marché du travail uniformément rigide, Charles Wyplosz oppose l'extrême flexibilité du marché britannique ; à celle d'un choix à faire entre protection sociale et compétitivité, il oppose l'ensemble de l'Europe du Nord.

Chaque pays est donc confronté à des difficultés spécifiques, qu'un recours à plus d'Europe rend illusoire. La thèse forte de Wyplosz consiste donc à dire que l'Europe ne sera jamais un court-circuit à des problèmes spécifiquement nationaux, même si son inclination personnelle le porte plutôt dans le camp des fédéralistes que des souverainistes. Pour lui, les blocages

européens tiennent avant tout aux difficultés que connaissent la France et l'Allemagne et peut-être l'Italie, mais chacune d'entre elles est nécessairement amenée à dégager des solutions qui lui sont spécifiques. Là encore, Charles Wyplosz ne nie pas les impératifs d'un approfondissement de la construction européenne. Il nie le caractère mécanique de ses effets en l'absence d'arbitrages nationaux.

Pour discuter de ces deux thèses fortes et argumentées, nous avons demandé à Jean Pisani-Ferry de nous apporter son commentaire. Ce dernier est prêt à admettre, comme le dit Olivier Blanchard, que les Européens ont consacré une partie de leurs gains de productivité à une préférence pour le loisir. Mais il refuse d'expliquer l'écart des niveaux de vie entre Europe et Etats-Unis par cette seule préférence. Il estime que le différentiel tient à la nature des régimes de croissance : l'un fondé sur l'innovation (Etats-Unis), l'autre sur le rattrapage (Europe), ainsi qu'au volontarisme des autorités monétaires et budgétaires. Les Etats-Unis sont un Etat avec toutes les prérogatives régaliennes qui s'y rattachent tandis que l'Europe repose sur un modèle de gouvernance par les normes, par construction moins réactif.

Vis-à-vis de la thèse de Charles Wyplosz, Jean Pisani-Ferry est nuancé : il admet que la relation entre contraintes internes et la contrainte européenne pose problème, notamment en termes de lisibilité politique pour l'opinion publique. Mais il estime que le fond de l'affaire réside dans l'absence de choix fait entre deux modèles : celui d'une souveraineté collective appuyée par des moyens incitatifs (budget européen), celui d'un modèle concurrentiel où les plus dynamiques tireraient les autres vers le haut.

On ajoutera simplement que si ce choix n'a pas été fait, c'est parce que l'Europe est une construction politique qui avance souvent masquée pour éviter que les Etats aient à s'expliquer sur ce qui s'apparente à un partage accru de souveraineté.

Cette stratégie de progression par l'évitement est-elle encore tenable ? Toute la question est là.

Olivier Blanchard est professeur d'économie au Massachusetts Institute of Technology.

Charles Wyplosz est professeur à l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales de Genève.

Jean Pisani-Ferry est professeur associé à l'université de Paris-Dauphine.

Sommaire

L'EUROPE NE VA PAS SI MAL **Olivier Blanchard**

QUELQUES FAITS	6
LA PREFERENCE POUR LE LOISIR	9
LES REFORMES SUR LES MARCHES FINANCIERS ET SUR LES MARCHES DES BIENS	13
IMPLICATION POUR LES MARCHES DU TRAVAIL	18
CONCLUSION	24

LES ILLUSIONS DU « PLUS D'EUROPE » **Charles Wyplosz**

L'EUROPE : UNE ISSUE AU DECLASSEMENT ?	29
LE TOUR D'EUROPE DES EXCEPTIONS NATIONALES	33
QUELS ROLES POUR L'EUROPE ?	39
LA STRATEGIE DE LISBONNE	47
CONCLUSION	49

CONTREPOINT **Jean Pisani-Ferry**

CROISSANCE : FAUT-IL ETRE SATISFAIT ?	52
LES REFORMES : ENSEMBLE OU SEPAREMENT ?	56
CONCLUSION	61

L'Europe ne va pas si mal

Olivier Blanchard

A lire certaines analyses, le modèle européen, qui aurait bien fonctionné dans l'après-guerre, serait désormais obsolète. La thèse est que, pour une bonne partie de l'après-guerre, la croissance européenne était une croissance « de rattrapage », fondée principalement sur l'imitation plutôt que sur l'innovation. Dans ce type de croissance, les grandes entreprises, protégées à la fois sur les marchés des biens et sur les marchés financiers, pouvaient se montrer efficaces. Elles pouvaient faire leur R&D en interne. Elles pouvaient développer des relations à long terme avec les pourvoyeurs de capitaux. Elles pouvaient offrir la sécurité de l'emploi à leurs travailleurs. Les rentes issues des marchés des biens pouvaient être partagées entre les entreprises, les travailleurs et l'État et aider à financer l'État-Providence. Maintenant que la croissance européenne doit se fonder de plus en plus sur l'innovation, que les entreprises ne peuvent plus être isolées de la concurrence étrangère, le modèle européen ne fonctionnait plus. Les relations entre les entreprises et les pourvoyeurs de capitaux, ou entre les entreprises et leurs travailleurs, doivent être redéfinies. Cela ne requiert rien de moins qu'une transformation complète des relations économiques et sociales¹. Jusqu'ici, ces analyses concluent que l'Europe ne s'est pas montrée à la hauteur de l'enjeu. Elle semble au contraire de plus en plus pétrifiée, incapable d'engager des réformes de fond. C'est pourquoi l'avenir serait sombre².

J'ai une évaluation un peu plus optimiste. Je voudrais avancer ici que :

- Les choses ne vont pas si mal. Durant les trente dernières années, la croissance de la productivité a été bien plus élevée en Europe qu'aux États-Unis. Les niveaux de productivité sont aujourd'hui à peu près les mêmes dans l'Union européenne et aux États-Unis. La principale différence est que l'Europe a utilisé une partie de la hausse de productivité pour augmenter le temps de loisir plutôt que le revenu, tandis que les États-Unis ont fait l'inverse.

- Bien sur, les choses sont loin d'être parfaites. Le chômage est élevé dans de nombreux pays, et l'Europe souffre de réglementations excessives et inefficaces. Mais la aussi, il y a plus d'action qu'il n'est souvent perçu. Un mouvement de réforme profond et large est en cours en Europe. Ce mouvement est entraîné par des réformes des marchés financiers et des marchés des biens. Les réformes de ces marchés poussent à leur tour à une réforme du marché du travail. La réforme du marché du travail finira par avoir lieu, mais pas en un jour et pas sans tensions politiques. Ces tensions ont fait la Une des journaux et continueront à le faire ; mais elles sont un symptôme du changement et non un reflet de l'immobilité.

Dans une première partie, j'examinerai donc les faits, en m'attachant à la productivité, au revenu et à l'emploi. Dans une seconde partie, je m'intéresserai aux réformes des marchés financiers et des marchés des biens. Enfin, j'aborderai les implications de ces changements sur le marché du travail.

QUELQUES FAITS

Les euro-pessimistes citent souvent deux faits : Le PIB par habitant dans l'Union européenne, mesuré en parité de pouvoir d'achat (PPA), se monte à 70 % du PIB par habitant aux États-Unis. Pis encore, ce ratio est stable depuis 30 ans.

¹ Beaucoup de ces thèmes sont développés dans un rapport récent à la Commission européenne connu sous le nom de « rapport Sapir » (2004).

² Une description de l'Allemagne dans cet esprit est par exemple donnée dans Siebert 2003.

Ces faits sont exacts. Ils suggèrent l'idée d'une Europe bloquée à un niveau de vie sensiblement inférieur à celui des États-Unis et incapable de les rattraper. Cette interprétation est néanmoins trompeuse.

Tableau 1 : PIB par habitant, PIB par heure et heures par habitant, 1970 et 2000, États-Unis, UE-15 et France (indice 100 pour les États-Unis).

	PIB par habitant *		PIB par heure*		Heures par habitant *	
	1970	2000	1970	2000	1970	2000
États-Unis	100	100	100	100	100	100
UE-15	69	70	65	91	101	77
France	73	71	73	105	99	67

* **PIB en parité de pouvoir d'achat.**

Source : Base Ameco de l'Union Européenne.

Le tableau 1 compare le PIB par habitant, le PIB par heure travaillée et les heures travaillées par habitant, pour l'UE-15 et pour la France en particulier, en proportion du chiffre pour les États-Unis, en 1970 et en 2000.

- Les deux premières colonnes, qui montrent l'évolution du PIB par habitant en relation avec les États-Unis, confirment les deux faits présentés plus haut : l'écart entre l'UE-15 et les États-Unis est resté à peu près constant ; l'écart entre la France et les États-Unis a même légèrement augmenté.

- Les deux colonnes suivantes montrent cependant que la productivité du travail, mesurée par le PIB par heure travaillée, a augmenté beaucoup plus vite en Europe qu'aux États-Unis. La productivité relative européenne est passée de 65 % du niveau américain en 1970 à 90 % environ aujourd'hui. La productivité de la France excède celle des États-Unis.

- Les deux dernières colonnes, qui donnent les heures travaillées par habitant (nombre total d'heures travaillées divisé par le total de la population), permettent de comprendre les divergences indiquées dans les précédentes colonnes. Alors que la productivité relative européenne augmentait, le nombre relatif d'heures travaillées baissait à peu près dans les mêmes proportions, conduisant à un PIB par habitant relatif à peu près constant.

En d'autres termes, si le nombre relatif d'heures travaillées était resté le même, l'UE aurait aujourd'hui environ le même revenu par habitant que les États-Unis. La stabilité de l'écart UE – États-Unis en revenu relatif par habitant provient de la diminution du nombre d'heures travaillées.

Une autre manière de présenter les mêmes faits, en examinant les évolutions absolues plutôt que relatives, est frappante. Aux États-Unis, entre 1970 et 2000, le PIB par heure a augmenté de 38 %. Les heures par habitant ont aussi augmenté, de 26 %, si bien que le PIB par habitant a augmenté de 64 %. En France, dans la même période, le PIB par heure a augmenté de 83 %, mais les heures par habitant ont baissé de 23 %, si bien que le PIB par habitant a augmenté de

60 % seulement. Sous cet angle, la performance de la France (et en général de l'Union européenne) n'a pas l'air si mauvaise : un taux de croissance de la productivité bien plus élevé qu'aux États-Unis, et l'allocation d'une partie de cette hausse à la hausse du revenu et d'une partie à la hausse du loisir.

Est-ce là une manière trop polémique de présenter les faits ? La productivité du travail est-elle mesurée correctement ? La baisse du nombre d'heures travaillées peut-elle vraiment être interprétée comme une hausse du loisir ? Et qu'en est-il de la période récente, où les États-Unis semblent avoir accéléré par rapport à l'Europe ? Répondre à ces questions demande un examen plus précis des faits.

La productivité

Les chiffres de la productivité présentés plus haut posent au moins deux problèmes d'interprétation.

Dans beaucoup de pays européens, le taux de chômage est élevé, plus élevé qu'aux États-Unis, et un chômage important affecte les travailleurs peu qualifiés de manière disproportionnée. De plus, dans bon nombre de pays européens, le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen est plus élevé qu'aux États-Unis, ce qui conduit encore à une exclusion potentielle des travailleurs peu qualifiés de l'emploi. En excluant de l'emploi les travailleurs à faible productivité, les deux facteurs tendent à augmenter la mesure de la productivité du travail. Cela étant, en comparant la productivité du travail entre les pays, nous pouvons tenter de compenser cet effet. Une manière de le faire, si nous voulons par exemple comparer les États-Unis et la France, est de supposer que les salaires reflètent la productivité, d'utiliser l'information donnée par la distribution des salaires américains, de compléter la distribution des salaires français entre le salaire minimum français et le salaire minimum américain (moins élevé), et enfin de calculer l'ajustement à la productivité qui en résulte. L'étude *McKinsey* de 1997, mise à jour en 2002, a fait un tel calcul en comparant la productivité entre la France, l'Allemagne et les États-Unis. Ce calcul donne un ajustement à la baisse de 6 % de la productivité du travail en France, impliquant à peu près la même productivité du travail entre les deux pays.

Le deuxième problème est que la productivité du travail reflète non seulement l'état de la technologie, mais aussi le rapport entre capital et travail choisi par les entreprises. Une augmentation du coût du travail peut conduire les entreprises à utiliser relativement moins de travail que de capital, ce qui entraîne une augmentation de la mesure de productivité du travail. Pour compenser cet effet, la solution évidente, du moins conceptuellement, est de passer des comparaisons de la productivité du travail aux comparaisons de la productivité globale des facteurs de production. Le rapport entre capital et production semble de fait être typiquement plus élevé en Europe qu'aux États-Unis. Selon les séries OCDE pour le secteur privé, le rapport est par exemple 30 % plus élevé en France qu'aux États-Unis. Un calcul simple suggère que, en partant de productivité du travail à peu près égales (point d'où nous partions après la correction ci-dessus), le niveau de Productivité Globale des Facteurs français est environ 10 % plus faible que le niveau américain.

En résumé, les deux ajustements conduisent à une évaluation plus modeste de la productivité européenne par rapport à la productivité des États-Unis. Mais l'Union Européenne en général, et la France en particulier, reste à des niveaux proches des niveaux américains.

LA PREFERENCE POUR LE LOISIR

On constate en Europe une coïncidence entre une baisse importante des heures travaillées alors que la productivité augmentait. Doit-on y voir une préférence des agents pour le loisir plutôt que pour le revenu, ou devons-nous y voir le résultat de distorsions croissantes telles que la pression fiscale élevée sur le revenu du travail, la hausse du salaire minimum, ou les programmes de pré-retraite généreux ou forcés, etc. ?

Regardons d'abord les faits de plus près. Des marges différentes reflètent des choix qui dépendent de facteurs différents (combien d'heures travailler, travailler ou non, participer ou non), et il est donc utile de décomposer la variation dans le nombre d'heures travaillées par personne comme la somme de :

- la variation du nombre d'heures par travailleur ;
- la variation du taux d'actifs occupés dans la force de travail ; (qui est équivalent à 1 moins le taux de chômage)³
- la variation dans le taux d'actifs dans la population (ce qu'on appelle aussi taux de participation).⁴

En appliquant cette décomposition aux différents pays européens, on obtient deux conclusions principales :

- D'un point de vue comptable, la baisse du nombre d'heures travaillées par personne provient de la baisse du nombre d'heures travaillées par travailleur plutôt que de la hausse du chômage ou de la baisse du taux de participation. Quand on applique par exemple cette formule à la France entre 1970 et 2000, par exemple, on constate que les heures par travailleur ont baissé de 23 %, de 1962 heures par an en 1970 à 1550 heures par an en 2000, le taux de chômage a augmenté de 7 points, de 2 % en 1970 à 9 % en 2000. Le taux de participation enfin a augmenté de 7 %, de 0,42 en 1970 à 0,45 en 2000. Dans cette décomposition, la France semble représentative des autres pays.

- En s'attachant à la baisse du nombre d'heures travaillées par travailleur, la majeure partie de celle-ci vient d'une baisse du nombre d'heures travaillées par travailleur à temps plein, plutôt que d'une hausse de la part des travailleurs à temps partiel.⁵ En France, par exemple, les salariés à temps plein travaillaient en moyenne 45,9 heures en 1970 ; ils travaillaient 39,5 heures en 2000, soit une baisse de 15 %. Depuis 1999, la baisse a été plus prononcée, du fait des lois sur les « 35 heures » votées en 1998⁶ et en 2000. Les derniers chiffres disponibles

³ s'il y a 90% d'actifs occupés parmi les actifs (0,9), il y a 10% de chômeurs (0,1) NdT

⁴ Si u est le taux de chômage, H le nombre d'heures par travailleur, N le nombre d'actifs occupés, L la force de travail et P la population, on peut écrire :

$$\begin{aligned}\Delta \ln(HN/P) &= \Delta \ln H + \Delta \ln(N/L) + \Delta \ln(L/P); \\ &= \Delta \ln H + \Delta \ln(1-u) + \Delta \ln(L/P).\end{aligned}$$

⁵ La raison pour cette décomposition supplémentaire est qu'une partie de la hausse de l'emploi à temps partiel peut ne pas avoir été choisie. 20 % des travailleurs à temps partiel en Europe en 2000 déclaraient avoir choisi ce type d'emploi faute d'avoir pu trouver un emploi à temps plein. Le chiffre est de 8 % aux États-Unis.

⁶ prescrivant la réduction du temps de travail à 35 heures par semaine avant 2000 pour les entreprises de plus de 20 employés. Il y a controverse pour savoir si le passage aux 35 heures doit être considéré comme volontaire. La promesse de passer une telle loi fut probablement la principale raison de la victoire du gouvernement socialiste en 1997. On discute beaucoup aujourd'hui pour savoir si les électeurs comprenaient réellement l'arbitrage revenu/loisir.

donnent une semaine moyenne de travail de 38,3 heures en 2001, une diminution de 18 % depuis 1970.⁷

Les faits suggèrent donc l'idée qu'une bonne partie de la diminution du nombre d'heures travaillées provient d'une diminution du nombre d'heures travaillées par travailleur à plein temps. On peut raisonnablement penser que, sur 30 ans, il faut interpréter le choix comme volontaire de la part des travailleurs, mais cela ne suffit pas à régler le problème. Ce choix peut avoir été le résultat de l'interaction entre les préférences et la hausse de la productivité ou le résultat de distorsions fiscales croissantes pour les travailleurs. En effet, les données montrent que le taux marginal d'imposition (évalué en ajoutant les taux marginaux d'imposition sur le revenu, de cotisation salariale, et de TVA) a plus augmenté en Europe qu'aux États-Unis (de 10 à 15 % pour la plupart des pays européens contre environ 8 % pour les États-Unis).⁸

Pour savoir dans quelle mesure la baisse du nombre d'heures travaillées peut être attribuée soit à une préférence pour le loisir soit aux changements dans les taux d'imposition il faut faire des hypothèses sur les préférences des individus et l'importance implicite de l'effet de substitution et de l'effet de revenu. Utilisant comme fonction d'utilité un logarithme de la consommation et du loisir, Prescott (2003) a avancé que toute la baisse du nombre d'heures en Europe pouvait être attribuée à la hausse des impôts. On peut cependant réfuter ses hypothèses sur l'utilité et la grande élasticité dans l'offre de travail qu'elles impliquent. Plus important encore, la comparaison entre pays européens suggère une faible relation entre baisse des heures travaillées et hausse des taux d'imposition. L'Irlande est ici un exemple révélateur. Le nombre moyen d'heures travaillées par travailleur a baissé en Irlande de 2140 en 1970 à 1670 en 2000, soit 25 % sur la période, et les heures travaillées par des travailleurs à temps plein ont baissé comme la moyenne européenne.⁹ On ne peut manifestement pas mettre cette diminution sur le compte d'un marché du travail atone : l'Irlande a connu durant cette période une croissance explosive, une immigration importante, une hausse des taux de participation et le chômage y est aujourd'hui très bas. Et la hausse du taux d'imposition moyen a été faible, environ 3 % contre 8 % aux États-Unis. De façon plus formelle, les estimations économétriques fondées sur des données de panel (cf. Nickell 2003 pour une revue et une discussion récentes) concluent généralement que les impôts expliquent la diminution du nombre d'heures travaillées par habitant de manière significative mais modeste. Elles considèrent que l'évolution des impôts peut expliquer environ seulement un tiers de la baisse du nombre d'heures travaillées par habitant en Europe sur la période considérée.

Résumons : la majeure partie de la baisse du nombre d'heures travaillées par habitant depuis 30 ans en Europe reflète une baisse des heures travaillées par travailleur à temps plein, et ce choix est vraisemblablement volontaire. Reste à savoir quelle part de ce choix relève des préférences et de la hausse du revenu et quelle part résulte des distorsions fiscales croissantes. Le résultat des études montre à mes yeux que les impôts ont eu un effet, mais qu'un rôle important revient aux préférences des agents économiques.¹⁰

⁷ Notons, de peur qu'on ne pense que la France est un cas particulier, que le pays avec le moins d'heures travaillées par an par travailleur est l'Allemagne avec 1450 heures contre 1550 en France.

⁸ Pour des données détaillées sur les taux marginaux d'imposition et leur évolution récente, on se référera à Joumard (2001).

⁹ Cette affirmation est fondée sur l'évolution du nombre d'heures travaillées par des travailleurs à temps plein dans l'industrie, seules données temporelles disponibles pour la période considérée.

¹⁰ On trouve beaucoup d'anecdotes tendant à prouver que les Européens jouissent plus de leurs loisirs que les américains. J'ai cherché des preuves plus formelles dans des études sur le bonheur et le loisir entre les pays, mais je n'en ai point trouvées.

Les évolutions depuis le milieu des années 1990

Il ne suffit pas d'examiner la croissance de la productivité depuis les années 1970 ou les niveaux de productivité aujourd'hui. En effet, une part de l'euro-pessimisme est fondé sur les évolutions depuis le milieu des années 1990 et sur le sentiment que les États-Unis sont en train de prendre l'avantage sur l'Europe.

Tableau 2 : Croissance de la productivité globale des facteurs (États-Unis, Union Européenne et France, 1980-1990 - taux annuel -).

	Années 1980	Années 1990	1990-1995	1995-2000
États-Unis	0,91	1,06	0,74	1,39
U E	1,45	1,04	1,36	0,72
France	1,90	0,68	0,89	0,38

Source : Van Ark (2002a), tables 19 et A7.

Les chiffres de base sont donnés dans le tableau 2. Le tableau mesure la croissance de la Productivité Globale des Facteurs pour les États-Unis, l'Union européenne et la France, pour les années 1980, les années 1990 et les deux moitiés des années 1990.

On peut tirer trois conclusions de ce tableau. Dans les années 1980, la croissance européenne de la Productivité Globale des Facteurs était plus élevée qu'aux États-Unis. Dans les années 1990, elle était à peu près la même qu'aux États-Unis. Mais ceci était le résultat d'une première moitié de la décennie où l'Europe croissait plus vite que les États-Unis, et d'une seconde moitié où les États-Unis croissaient plus vite que l'Europe.

Il est périlleux de tirer des conclusions sur des changements de tendance à partir de seulement cinq années de données.¹¹ Les facteurs cycliques et les problèmes de mesure pourraient bien noyer tout changement de tendance sur une période aussi courte. Nous savons aussi, néanmoins, que les trois premières années de cette décennie ressemblent beaucoup à la seconde moitié de la décennie précédente, avec une croissance de la Productivité Globale des Facteurs élevée aux États-Unis malgré une récession, et toujours une faible croissance de la Productivité Globale des Facteurs en Europe. Pour cette raison, la plupart des observateurs pensent maintenant que nous avons en effet observé un changement des tendances relatives, depuis 1995 environ.

Beaucoup d'études récentes ont porté sur la nature et les origines de ce changement. Certains ont souligné le rôle des technologies de l'information (TI) à la fois dans le secteur qui les produit et dans celui qui les utilise. Certains ont souligné les différences entre les évolutions de l'industrie et des services. Pour ces raisons, le tableau 3 donne les taux de croissance de la productivité du travail pour chaque moitié de la décennie 1990, pour les États-Unis et l'Union Européenne (je laisse la France de côté pour éviter d'encombrer le tableau), en distinguant

¹¹ L'écart-type de la croissance annuelle de la productivité aux États-Unis ou en Europe est de 1.5 % environ. En supposant qu'il n'y a pas de corrélation entre les deux taux de croissance, cela implique que la différence entre les taux de croissance moyens sur cinq ans en Europe et aux États-Unis a un écart-type de $1.5\sqrt{2/5} = 0,95$

entre les secteurs qui produisent des TI, ceux qui les utilisent et ceux qui ne les utilisent pas (ou plus exactement ceux qui les utilisent moins) et enfin entre industrie et services.

Le tableau est basé sur l'étude de Van Ark *et alii* (2002b), qui se montre particulièrement attentive aux problèmes de comparabilité entre les pays, en utilisant en particulier un déflateur de prix¹² harmonisé pour les TI (la construction de déflateurs de prix nationaux pour les TI varie beaucoup entre les pays, et rend la comparaison directe des chiffres venant de comptes nationaux peu fiables).

Tableau 3 : Croissance annuelle comparée de la productivité du travail dans les secteurs produisant des TI *, utilisant des TI, dans l'industrie et les services.

	Part du secteur dans le PIB américain (en %)	États-Unis		Union Européenne	
		1990-95	1995-2000	1990-95	1995-2000
Croissance globale					
		1,1	2,5	1,9	1,4
Secteurs produisant des TI					
<i>Industrie</i>	2,6	15,1	23,7	11,1	13,8
<i>Services</i>	4,7	3,1	1,8	4,4	6,5
Secteurs utilisant des TI					
<i>Industrie</i>	4,3	-0,3	1,2	3,1	2,1
<i>Services</i>	26	1,9	5,4	1,1	1,4
Secteurs n'utilisant pas de TI					
<i>Industrie</i>	9,3	3	1,4	3,8	1,5
<i>Services</i>	43	-0,4	0,4	0,6	0,2

* technologies de l'information

Source : Van Ark (2002b), tables 5 et 6.

On peut tirer du tableau les trois conclusions suivantes :

- Certains ont avancé que le ralentissement de la croissance de la productivité en Europe depuis 1995 reflète d'abord un ralentissement de la croissance de la productivité dans l'industrie (Daveri 2003). Le tableau montre que la croissance de la productivité dans l'industrie hors du secteur produisant des TI a effectivement diminué : cette diminution est présente dans tous les pays de l'Union Européenne sauf les Pays-Bas. Le taux de croissance reste cependant plus élevé que celui des États-Unis, ce qui semble plutôt prouver la fin d'un processus de rattrapage qu'une quelconque incapacité naissante de l'Europe à innover dans l'industrie.

- Certains ont avancé que l'Europe a manqué la révolution des TI, au sens où la production des TI, et la forte croissance de la productivité qui lui est associée, a été plus limitée en Europe. Le tableau ne peut pas répondre à cet argument seul, puisqu'il faut ajouter aux informations du tableau la part du secteur produisant des TI dans le PIB aux États-Unis et dans les pays européens. Cette part est en effet légèrement plus faible dans l'Union

Européenne qu'aux Etats-Unis (6% contre 7,3%) mais cette moyenne cache des disparités entre pays. De nombreux pays, en particulier l'Irlande et la Finlande, ont des parts qui excèdent 10%.

- Enfin, certains ont avancé que le principal problème de l'Europe a été l'utilisation plutôt que la production de TI. Colecchia et Schreyer (2002) ont par exemple montré que l'investissement dans les TI était significativement plus élevé aux États-Unis qu'en Europe. Ceci n'est pas nécessairement convaincant car il semble qu'il y ait eu effectivement un surinvestissement substantiel dans les TI dans la seconde moitié des années 1990 aux États-Unis. Une autre manière de procéder est d'examiner directement les changements de la croissance de la productivité du travail, et de voir si elle a augmenté plus dans le secteur qui utilise le plus de TI. C'est ce qui est fait dans le tableau 3. Les chiffres suggèrent qu'il y a en effet une forte différence dans la croissance de la productivité du travail dans le secteur des services utilisant des TI : 5,4% aux États-Unis contre 1,4 % dans l'Union Européenne. Cette différence est importante car ce secteur représente une part substantielle du PIB, 26 % aux États-Unis, 21 % dans l'Union Européenne.

Peut-on attribuer cette différence à des secteurs précis, de façon à avoir une idée de ce que les États-Unis ont fait correctement ou de ce que l'Europe a mal fait ? Une analyse plus détaillée par Van Ark *et alii* arrive à la conclusion que la différence est presque entièrement attribuable à trois secteurs : le commerce de détail, le commerce de gros et les titres financiers. La croissance de la productivité dans ce troisième secteur semble largement attribuable à la hausse liée à Internet et aux autres transactions associées avec la bulle économique de la fin des années 1990. On peut donc présenter le commerce de détail et de gros comme les deux secteurs principaux à l'origine de la différence entre les États-Unis et l'UE à la fin des années 1990, une conclusion partagée par beaucoup d'autres études (*McKinsey* 2001 pour les États-Unis, *McKinsey* 2002 pour une comparaison entre la France, l'Allemagne et les États-Unis).

Que peut-on conclure de cette revue rapide des faits? Contrairement à une vision répandue, l'Europe a eu une performance impressionnante au cours des 30 dernières années. De fait, certains pays européens, comme la France, ont un niveau de productivité à peu près égal à celui des États-Unis. Le niveau de revenu n'a pas rattrapé celui des États-Unis, mais ce résultat vient principalement d'un choix différent entre le revenu et le loisir. Depuis peu, les États-Unis semblent avoir repris l'avantage en matière de productivité. Ce que cela signifie pour l'avenir est difficile à dire sans un examen plus précis du secteur du commerce. J'en reparlerai dans la partie suivante.

LES REFORMES SUR LES MARCHES FINANCIERS ET SUR LES MARCHES DES BIENS

Au cours des quinze dernières années, l'Europe a connu des changements dramatiques sur les marchés financiers et les marchés des biens. La plupart de ces changements peuvent être attribués à un processus de réforme dans lequel la commission de Bruxelles a joué un rôle central, forçant les gouvernements à mettre en œuvre (ou leur permettant de mettre en œuvre ?) des réformes qu'ils n'auraient probablement pas mises en œuvre d'eux-mêmes.

Le rôle de la Commission

Un document primordial est le « Livre blanc » rédigé en 1985 par la Commission européenne, sous la présidence de Jacques Delors, présentant un plan pour arriver à un marché intérieur européen complètement intégré en 1992. Le rapport établissait un calendrier pour arriver à l'élimination des barrières physiques, fiscales et techniques - les différents standards en place dans les différents pays pour chaque produit. Réalisant que l'harmonisation des règles et de la réglementation pourrait être difficile à atteindre ou même mener à une impasse, le rapport proposait d'utiliser, chaque fois que possible, le principe plus large de la « reconnaissance mutuelle » : « si un bien est produit et commercialisé légalement dans un Etat membre, il n'y a pas de raison pour laquelle il ne devrait pas pouvoir être vendu librement dans toute la communauté ». Il soulignait aussi le rôle de la politique de concurrence pour obtenir et maintenir la concurrence dans le marché intérieur.

En 1992, la majeure partie du programme fixé en 1985 était effectivement atteinte et, mesure hautement symbolique, les contrôles aux frontières pour les biens furent éliminés. L'intégration du marché financier a pris plus longtemps mais a accéléré avec l'adoption de l'euro en 1999. L'objectif actuel est de parvenir à un marché financier intégré d'ici à 2005. Le processus de réforme a cependant continué par la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Aujourd'hui, la politique de la concurrence et les conflits entre le commissaire actuel, Mario Monti, et les gouvernements nationaux, font souvent l'actualité.

La politique européenne de concurrence entre en jeu seulement quand le commerce entre les États membres est affecté. En pratique, étant donnée l'intégration des marchés, cela laisse un champ très large à l'intervention de Bruxelles. La politique européenne de concurrence couvre quatre champs, dans lesquels la Commission soit agit seule, soit partage ses pouvoirs avec les autorités de concurrence nationales et les tribunaux :

- L'élimination des accords contraires à la concurrence et des abus de position dominante. La Commission peut interdire un accord et même imposer des amendes jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires mondial des parties concernées. Des exemples d'interventions récentes vont d'une décision contre British Airways dans ses relations avec les agents de voyage à une autre contre l'Association belge des architectes quant à l'utilisation d'une échelle de tarifs minimum.

- La libéralisation des secteurs monopolisés. La Commission peut initier l'ouverture des marchés. C'est une directive de la Commission de 1996 qui a conduit, par exemple, à l'ouverture à la concurrence du marché des services de communication mobiles. Elle vérifie aussi que les États membres, en accordant des droits exclusifs, respectent les règles de la Commission. Ainsi, en 1997 la Commission a décidé que l'État espagnol avait donné un avantage injuste à la compagnie publique dans le marché de la téléphonie mobile, et a forcé la compagnie à rembourser à l'État le montant de la subvention implicite qu'il lui avait donnée.

- Le contrôle des fusions entre les entreprises (pour les entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros). De telles fusions nécessitent une notification préalable à la Commission, et elle a le pouvoir exclusif d'approuver ou d'interdire une fusion. En novembre 2003, par exemple, la Commission a rejeté une fusion qui aurait permis à l'entreprise française Lagardère de dominer le réseau de distribution des livres en France ; les conditions de la fusion durent être modifiées de manière à maintenir la concurrence dans la distribution des livres et à satisfaire ainsi la Commission.

- La surveillance des aides publiques. Il s'agit d'un autre champ où la Commission a un pouvoir exclusif et entre souvent en conflit avec les gouvernements. En 2003, par exemple, la Commission a rejeté un plan du gouvernement français pour sauver l'entreprise française Alstom, provoquant de nombreuses critiques en France. Il fallut que le plan fût modifié pour qu'il fût approuvé par Bruxelles. En général, les règles gouvernant les plans de restructuration ou de sauvetage sont dures : ils ne peuvent prendre la forme que de prêts à court terme, au taux du marché, qui ne peuvent être accordés qu'une fois. Certains secteurs politiquement sensibles, comme l'agriculture, le charbon ou la pêche, sont exclus.

Ce sont là des pouvoirs considérables, et la Commission n'a pas hésité à les utiliser. Pourquoi les gouvernements ont-ils laissé de tels pouvoirs dans les mains de la Commission ? Une première hypothèse est que ceci est arrivé en partie par accident, que Bruxelles a réussi à utiliser le mandat défini dans le Traité d'une manière que les gouvernements n'avaient pas anticipée. Cette hypothèse est néanmoins infirmée par le fait que les gouvernements ont, à diverses reprises, augmenté les pouvoirs de la Commission sur les questions de concurrence. Par exemple, les règles sur les aides publiques aux compagnies aériennes ont été durcies en 1994 et de nouveau en 1999. Cela suggère une autre hypothèse, selon laquelle les gouvernements ont volontairement délégué ces pouvoirs à Bruxelles, afin d'accomplir des réformes avec la possibilité de faire porter la responsabilité sur Bruxelles. Ce point est important. Comme je l'avancerai plus loin, la déréglementation des marchés des biens fait peser de fortes pressions sur les institutions du marché du travail, augmentant le risque d'un retour en arrière. Le fait que ce soit Bruxelles qui mène ce processus plutôt que les gouvernements nationaux diminue ce risque.

Cela signifie-t-il que toutes les réformes des marchés financiers et des marchés de biens sont venues de Bruxelles ? Évidemment non, et la privatisation est une exception importante. Le progrès sur ce front a été souvent plus lent, plus soumis aux aléas politiques dans chaque pays. L'exemple de la France est révélateur. Sous un gouvernement socialiste et contre la tendance internationale, la France fut le dernier pays riche à nationaliser un certain nombre de banques et d'entreprises au début des années 1980. La tendance a ensuite changé à la fin des années 1980, avec une première vague de privatisations sous un gouvernement gaulliste en 1986-1988, et ensuite des privatisations plus régulières depuis 1993, à la fois sous des gouvernements de gauche et de droite. Malgré ce nouvel engagement, la part des entreprises nationalisées dans le monde des affaires reste plus élevée en France que dans les autres pays européens.

Mesurer les changements de réglementation

Jusqu'où a progressé la déréglementation ou, plus justement, une meilleure réglementation en Europe ? Y a-t-il d'importantes différences entre les secteurs, entre les pays ?

Répondre à ces questions nécessite de construire des mesures et des indices quantitatifs et de tels indices manquaient jusqu'à récemment. Deux projets de l'OCDE ont maintenant partiellement comblé ce manque. Le premier et le plus ambitieux vise à donner une caractérisation précise de la réglementation vers 1998 ; il est fondé sur les réponses des gouvernements nationaux à un questionnaire évaluant le statut de 1300 mesures réglementaires¹³. Le deuxième est d'un champ plus limité, mais a à la fois une dimension

¹³ Les données et la construction des indices sont décrites dans Nicoletti 1999.

temporelle et une dimension de comparaison entre les pays ; il donne l'évolution de la réglementation dans sept secteurs de 1975 à 1998¹⁴.

Tableau 4 : Indices de réglementation, États-Unis, France, Allemagne et Pays-Bas, 1975-1998.

	Barrières à l'entrée			Part de l'Etat dans le secteur marchand		
	1975	1990	1998	1975	1990	1998
États-Unis	5,5	2,4	1,5	1,7	1,5	1,5
France	6	5,1	3,3	6	5,8	4,9
Allemagne	5,3	4,3	1,9	4,6	3,9	3
Pays-Bas	4,4	5,2	2,3	5,6	5,6	4

Source : Nicoletti et Scarpetta (2003)

Le tableau 4, fondé sur ce deuxième ensemble de données, donne une idée de l'évolution dans le temps, pour les États-Unis et trois pays européens, de deux indices synthétiques, le premier appelé « barrières à l'entrée » et le deuxième « Part de l'Etat dans le secteur marchand ». Chaque indice va de 0 (pas de barrière ou pas de part de l'Etat dans le secteur marchand) à 6.

On peut tirer trois conclusions du tableau 4. D'abord, la réglementation a régulièrement diminué en Europe, particulièrement dans les années 1990, ce qui confirme les preuves informelles présentées plus haut. Ensuite, l'Europe est toujours plus réglementée que les États-Unis. Enfin, il y a une hétérogénéité substantielle entre les pays (cela est moins évident à partir du tableau qui ne donne les chiffres que pour la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, mais est clair quand on examine l'ensemble des pays). La part de l'Etat dans le secteur marchand reste toujours plus forte en France par exemple.

Évaluer les changements structurels

Jusqu'ici, la discussion a porté sur les changements de réglementation et pas sur les résultats économiques eux-mêmes. Il y a néanmoins de nombreuses preuves que ces changements de réglementation ont transformé les marchés des biens et les marchés financiers.

La meilleure manière de se faire une idée des changements qui ont eu lieu est d'examiner l'évolution de secteurs spécifiques. Nous pouvons là nous appuyer sur bon nombre d'études, en particulier sur deux études du *McKinsey Global Institute* en 1997 et 2000. Dans chacune de ces études, *McKinsey Global Institute* a évalué les niveaux de productivité dans des secteurs précis aux États-Unis, en France et en Allemagne et a examiné les facteurs d'explication du niveau et de l'évolution de la productivité dans chaque pays. Je prendrai comme exemple trois secteurs.

- Le transport routier était traditionnellement en Europe un secteur très protégé et réglementé. Le marché unique, l'élimination des restrictions sur les transporteurs étrangers et d'autres réformes ont conduit à un marché quasiment déréglementé. Les indices de l'OCDE suggèrent que les niveaux de réglementation en France et en Allemagne sont aujourd'hui similaires à

¹⁴ Les données sont décrites par Nicoletti et Scarpetta 2003.

ceux des États-Unis (Boylaud 2000). L'étude *McKinsey Global Institute* suggère que la productivité du travail, qui s'élevait à peu près à 60 % du niveau américain en France et en Allemagne en 1992, a atteint 85 % en 2000. Elle décrit comment les changements dans la réglementation ont permis une plus grande taille des camions et des taux de remplissage plus élevés, conduisant à une productivité plus élevée dans les deux pays européens.¹⁵

- L'uniformisation des standards et des changements dans la structure de propriété ont aussi transformé le marché de l'automobile. L'étude *McKinsey Global Institute* arrive à la conclusion que, dans les années 1990, la France a comblé une grande part de l'écart de productivité avec les États-Unis, avec une croissance de la productivité de 7,8 % en France de 1992 à 2000 contre 2,2 % aux États-Unis et en Allemagne. Selon l'étude, cette forte croissance de la productivité peut être expliquée par la privatisation partielle de Renault et les changements de gouvernance qui y sont associés, et par la fin des quotas d'importations japonaises en France, fin qui a d'abord causé des pertes financières et une crise à Renault, et ensuite une réorganisation qui a porté ses fruits.

- À la lumière des résultats de la partie précédente, le secteur du commerce au détail est particulièrement intéressant. Ce secteur est typiquement sujet en Europe à des restrictions de localisation, qui échappent au mandat de Bruxelles. En France, par exemple, deux lois, la « loi Royer » et la « loi Raffarin » donnent aux entreprises en place au niveau local une influence importante dans les décisions d'ouverture de nouveaux magasins, avec les résultats que l'on peut deviner.

Cela pourrait expliquer les différentiels de productivité du secteur aux États-Unis et en Europe dans les années 1990. La réalité se révèle cependant plus complexe. Selon l'étude *McKinsey Global Institute* de 2002, la productivité du travail (mesurées par les marges brutes par heure travaillée) en 2000 était en fait plus élevée (de 7%), dans le commerce au détail alimentaire, en France qu'aux États-Unis. Une fois ajusté, ce chiffre du salaire minimum plus élevé en France et aux heures d'ouverture, la productivité semble à peu près la même dans les deux pays. L'étude de *McKinsey Global Institute* arrive à la conclusion que la réglementation en France, qui prend principalement la forme de restrictions à l'entrée des entreprises de taille moyenne, a conduit à un creusement de la répartition en taille des détaillants, avec moins de détaillants de taille moyenne et plus de détaillants de petite taille et plus de détaillants de grande taille (les hypermarchés, qui peuvent contourner les réglementations en s'installant en dehors des centres-villes). Les détaillants français de petite taille sont moins efficaces que leurs équivalents américains, mais les détaillants français de grande taille sont en fait plus efficaces. Leur degré d'utilisation des technologies de l'information ne paraît pas radicalement différent de celui observé aux États-Unis: en 1999, la dépense en technologie de l'information était égale à 8 % des marges brutes aux États-Unis contre 6,3 % en France et 6 % en Allemagne.

Comment alors expliquer les évolutions divergentes des années 1990 ? L'étude du *McKinsey Global Institute* n'offre pas d'explication. Mais, combinée à d'autres, ses résultats suggèrent une interprétation provisoire. Une étude par Foster *et alii* (2002) indique que la majeure partie de la croissance de la productivité dans le commerce de détail aux États-Unis dans les années 1990 peut être attribuée au remplacement d'établissements peu productifs par d'autres qui le sont plus. Il n'existe pas d'étude similaire pour la France, mais il est prouvé que la réglementation a effectivement beaucoup limité la quantité de nouveaux permis, surtout

¹⁵ McKinsey Global Institute attribue la moitié de l'écart restant à des facteurs structurels (la géographie, qui permet des trajets plus longs et des vitesses plus élevées aux États-Unis) et l'autre moitié à l'utilisation plus récente et plus limitée des TI en Europe.

depuis le durcissement des restrictions à la localisation en 1996. Une hypothèse naturelle est donc qu'en France, la réglementation a limité la croissance de la productivité en freinant le renouvellement des entreprises.¹⁶ Si c'est le cas, et si ces réglementations restent en place, ceci suggère à terme un effet négatif sur le niveau de productivité relative de ce secteur en France par rapport aux Etats-Unis. Mais ceci n'implique pas un taux de croissance de la productivité plus bas de façon permanente, ni pour ce secteur, ni a fortiori pour l'économie française dans son ensemble.

Les études du *McKinsey Global Institute* couvrent de nombreux autres secteurs, des télécommunications fixes et mobiles à la production et la distribution d'électricité, aux banques de dépôts. Dans la plupart de ces secteurs, la déréglementation (ou une réglementation appropriée, comme dans le cas des télécommunications) paraît avoir eu des effets importants sur le comportement des entreprises, le degré de concurrence et le niveau de productivité. Une énigme apparaît pourtant : pourquoi cette transformation, si apparente sur le terrain, n'a-t-elle pas conduit à une plus forte croissance de la productivité agrégée dans les années 1990 ? Des problèmes de mesure, et la représentativité des secteurs choisis par *McKinsey Global Institute*, jouent peut-être un rôle. Je voudrais néanmoins proposer une autre hypothèse. Pendant les années 1990, face à un fort chômage et à une faible croissance de l'emploi, beaucoup de gouvernements ont soutenu l'idée d'une « croissance riche en emplois ». Cette idée s'inspirait du « sophisme de la masse fixe de travail »¹⁷, la croissance de la production était supposée donnée et donc une faible croissance de la productivité devait permettre plus de croissance de l'emploi. Plus généralement, les gouvernements ont fait fortement pression sur les entreprises pour maintenir l'emploi. Compte tenu de la faible croissance de la demande, cela a réduit les incitations des entreprises à mettre en œuvre des innovations qui pourraient conduire à des licenciements ou à des fermetures d'usines. Il se peut donc que beaucoup d'innovations ne furent pas mises en œuvre, et que ceci explique en partie la croissance plus faible de la productivité du travail.¹⁸ Si cette hypothèse est exacte, ce serait une bonne nouvelle pour l'avenir, puisqu'elle suggère que, quand la croissance de la production augmentera, la mise en œuvre d'innovations, et donc la croissance de la productivité, augmentera aussi.

IMPLICATIONS POUR LES MARCHES DU TRAVAIL

Jacques Delors voulait que le rapport sur le « Marché unique » inclue un « chapitre social », un ensemble de règles pour le marché du travail. Il n'y parvint pas, et, dans une large mesure, ce sont les réformes des marchés des biens et des marchés financiers qui ont modelé les changements et les réformes du marché du travail depuis. Ces évolutions sont le sujet de cette dernière partie.

¹⁶ Bertrand et Kramarz examinent la question connexe de savoir si ces restrictions ont prévenu l'embauche, et répondent par l'affirmative.

¹⁷ « lump-of-labor fallacy », idée selon laquelle le travail est une quantité fixe que l'on peut partager. (NdT)

¹⁸ Des données informelles provenant d'entretiens avec des managers d'entreprises suggèrent qu'ils pensent que, sans contraintes sociales et politiques, ils pourraient réduire l'emploi et augmenter la productivité plus que cela n'a été le cas jusqu'ici.

La déréglementation des marchés des biens et des marchés financiers, les salaires et le chômage

Une compétition plus intense dans les marchés des biens augmente les salaires réels moyens, et est susceptible de réduire le chômage. Je vais d'abord présenter brièvement cette thèse, en suivant Blanchard et Giavazzi (2003), car elle donne les bases de la discussion qui va suivre.

Considérons d'abord le cas où le salaire est allocatif, c'est-à-dire le cas où les entreprises prennent le salaire comme donné quand elles fixent les prix. Une intensification de la concurrence conduit les entreprises à choisir une marge plus faible, ce qui induit une baisse des prix étant donnés les salaires. Autrement dit, une plus forte concurrence conduit à un salaire réel plus élevé à niveau d'emploi donné. Étant donné une courbe d'offre de travail, ou « courbe de salaire », croissante, cela induit une hausse du salaire réel et une hausse de l'emploi.

Considérons au contraire le cas où le salaire est distributif, un cas connu sous le nom de « négociation efficace » dans la littérature sur le travail. Dans ce cas, les entreprises choisissent les prix non pas en se basant sur le salaire, mais sur le salaire de réservation des travailleurs. Le salaire lui-même est alors choisi de façon à diviser les rentes totales selon le pouvoir de négociation relatif de l'entreprise et de ses travailleurs.¹⁹ Imaginons maintenant une intensification de la concurrence qui élimine le pouvoir de monopole et ainsi les rentes de monopole (l'argument s'applique à une réduction partielle du pouvoir de monopole, mais il est plus facile à présenter ainsi). Il y a alors deux effets en cause : les travailleurs y perdent en tant que travailleurs, mais y gagnent en tant que consommateurs, et ce gain l'emporte, si bien que leur situation s'améliore au final. Voyons le détail :

- Considérons une entreprise donnée. L'intensification de la concurrence conduit à des prix plus bas, éliminant les rentes de monopole. Une partie de ces rentes allaient aux travailleurs et cet effet est donc néfaste aux travailleurs et à l'entreprise.

- En revanche, dans la mesure où l'intensification de la concurrence touche toutes les entreprises de l'économie, cela signifie que les prix sont maintenant plus bas, et les rentes qui allaient auparavant aux entreprises et aux travailleurs vont maintenant aux consommateurs (sous la forme de prix plus bas). Donc, en tant que consommateurs, les travailleurs y gagnent. En outre, comme ils obtiennent maintenant l'intégralité des rentes alors qu'auparavant, en tant que travailleurs, ils n'en obtenaient qu'une fraction, leur salaire réel est plus élevé et leur situation s'améliore.

Ces conclusions soulèvent un problème évident : si la déréglementation du marché des biens, et, par voie de conséquence l'intensification de la concurrence, augmentent les salaires réels et diminuent le chômage, pourquoi les travailleurs s'y opposent-ils si souvent ? La thèse développée ci-dessus donne en fait une clef.

¹⁹ La question de savoir quelle part de la rente les travailleurs s'approprient est une question ancienne dans l'économie du travail. Une étude de la relation entre les différences de salaire et les indices de réglementation décrits plus haut par Nicoletti et Jean (2002), en régressant entre les pays européens et entre les secteurs, donne un effet significatif sur les salaires dans l'industrie, un effet moins significatif en-dehors de l'industrie. Les auteurs font l'hypothèse qu'une part de la rente est appropriée sous d'autres formes que les salaires, comme un effort et une productivité moins importants ou des restrictions sur l'emploi.

Si le degré de pouvoir de monopole est le même au départ et est réduit uniformément, tous les travailleurs voient effectivement leur situation s'améliorer. Pourtant, même dans ce cas, pourtant, le coût pour le travailleur (la part des rentes qu'il perd) est un effet direct, alors que le bénéfice (la baisse des prix) est peut être moins visible car il s'agit là d'un effet d'équilibre général. Le degré de monopole n'est cependant pas le même entre les secteurs, pas plus que la déréglementation n'est uniforme. Dans ce cas, il est toujours vrai que le salaire réel moyen augmente, mais certains travailleurs y perdent alors que d'autres y gagnent. Comme dans le cas de la libéralisation du commerce international, ceux qui perdent savent qu'ils perdent tandis que les gains sont plus diffus. Ainsi, même si le travailleur moyen voit sa situation s'améliorer, la déréglementation du marché des biens est susceptible de provoquer des grèves et des tensions sociales. C'est là que le fait qu'une bonne partie de la déréglementation des marchés des biens soit menée par Bruxelles est particulièrement pertinent. Les grèves peuvent causer des troubles, mais sont peu susceptibles d'arrêter le processus de réforme. Cependant, dans les secteurs où la déréglementation n'est pas menée par Bruxelles, le résultat est plus douteux. Le principal exemple ici est la lenteur du processus de réforme dans le secteur public.²⁰

Jusqu'ici, nous nous sommes attachés à la déréglementation des marchés des biens. Les effets de la déréglementation des marchés financiers sont légèrement différents. On peut penser à la déréglementation des marchés financiers comme augmentant l'élasticité du capital au taux de rendement – qu'il s'agisse de celui d'une entreprise, d'un secteur ou d'un pays. La déréglementation peut alors entraîner une baisse du salaire réel. Prenons par exemple le cas d'une privatisation. Il est raisonnable de penser que, dans une entreprise publique, l'État continue souvent à investir, même si elle fait des pertes. Si l'entreprise est privatisée, les acteurs détenteurs du capital vont désormais exiger le taux de rendement du marché, et donc, la cas échéant, la baisse du salaire moyen²¹. Le même phénomène est valable pour un pays tout entier. Les limites à la mobilité des capitaux internationaux peuvent permettre aux travailleurs d'obtenir un salaire réel plus élevé, et donc un plus faible rendement pour le capital, sans provoquer de fuite des capitaux. Une plus grande intégration financière demandera alors une baisse du salaire réel. Si les syndicats ne prennent pas conscience du changement de l'environnement et ne changent pas leur comportement, l'effet peut être une moindre accumulation du capital et une diminution de l'emploi, au moins jusqu'à ce que les syndicats réalisent que l'environnement a changé.

Ce cadre général d'analyse étant posé, nous pouvons nous tourner vers les implications des réformes sur le marché des biens et les marchés financiers pour le comportement des syndicats et la réforme des institutions du travail .

Dérégulation et syndicats

La déréglementation des marchés des biens et des marchés financiers implique des rentes plus réduites, qui impliquent à leur tour des bénéfices plus réduits à rejoindre un syndicat. On s'attendrait donc à une baisse du nombre de membres, et une baisse du pouvoir des syndicats. C'est de fait ce qu'on observe. Le taux de syndicalisation a en général baissé en Europe, passant en France, par exemple, de 22 % en 1980 à 10 % en 1998, et de 36 % en 1990 à 26 % en 1998 en Allemagne (Boer *et alii* 2001). Cette baisse du nombre de membres n'est due qu'en partie à la baisse des rentes ; d'autres facteurs, comme le déclin de l'industrie,

²⁰ Une analyse profonde des problèmes que pose la réforme du secteur public français est donnée dans une étude de l'Institut Montaigne (2003).

²¹ le montant de capital investi sera donc plus sensible aux variations du taux de rendement (NdT)

la hausse du travail à temps partiel, ont joué un rôle. Les travaux économétriques suggèrent néanmoins qu'ils n'expliquent qu'une partie du déclin. Le déclin des rentes est une explication plausible à la désyndicalisation.

Il est intéressant de noter que les pays scandinaves n'ont pas connu de baisse du taux de travailleurs syndiqués. Ce taux a augmenté de 78 % en 1980 à 88 % en 1998 en Suède, de 69 % à 79 % au Danemark, deux pays où les syndicats ont traditionnellement une moindre tendance à la confrontation que dans le reste de l'Europe. Cela nous amène à l'idée suivante.

Pour caricaturer légèrement, la rhétorique des syndicats européens prend traditionnellement deux formes : certains syndicats parlent de la nécessité d'un « partenariat entre travail et capital ». Ils se battent pour le travail, mais insistent sur la nécessité de maintenir un taux de rendement adéquat pour le capital, de peur que le capital ne fuie et que l'emploi ne souffre.²² D'autres ont une vision des relations entre capital et travail beaucoup plus proche de l'ancienne « lutte des classes ». Ils parlent comme si la lutte pour distribuer le revenu entre salaires et profits était une lutte pour des rentes avec peu d'implications pour l'emploi.

Dans un monde de rentes élevées et à faible mobilité du capital, la deuxième vision des choses peut se justifier, mais le déclin des rentes et la hausse de l'élasticité de la demande de travail en font aujourd'hui une stratégie dangereuse. Blanchard et Philippon (2003) estiment que, même si cela a pris du temps, beaucoup de syndicats ont changé leur rhétorique et leurs attitudes – mais à des vitesses différentes selon les pays. C'est par exemple le cas des syndicats britanniques ou de la CFDT.²³ D'autres cependant, comme la CGT, n'ont pas beaucoup changé leur rhétorique. Une interprétation est que ces syndicats ont décidé de se concentrer sur le secteur public, où les rentes persistent.

Dérégulation et institutions du marché du travail

Quels ont été, et peuvent être à l'avenir, les effets de la déréglementation des marchés des biens et des marchés financiers sur les institutions du marché du travail, de l'assurance chômage au salaire minimum et à la protection de l'emploi ? C'est une question difficile et nous avons besoin de plus de recherche théorique et empirique, mais l'approche suivante semble utile. Il y a deux façons de réfléchir aux institutions du marché du travail :

- La première est que ces institutions constituent une manière d'affecter la distribution des rentes entre les entreprises et les travailleurs (ou entre les différents groupes de travailleurs, ou entre travailleurs et non-travailleurs).²⁴

- La deuxième est que ces institutions sont mises en place pour résoudre les imperfections du marché du travail, par exemple l'échec des marchés à fournir une assurance chômage adéquate.

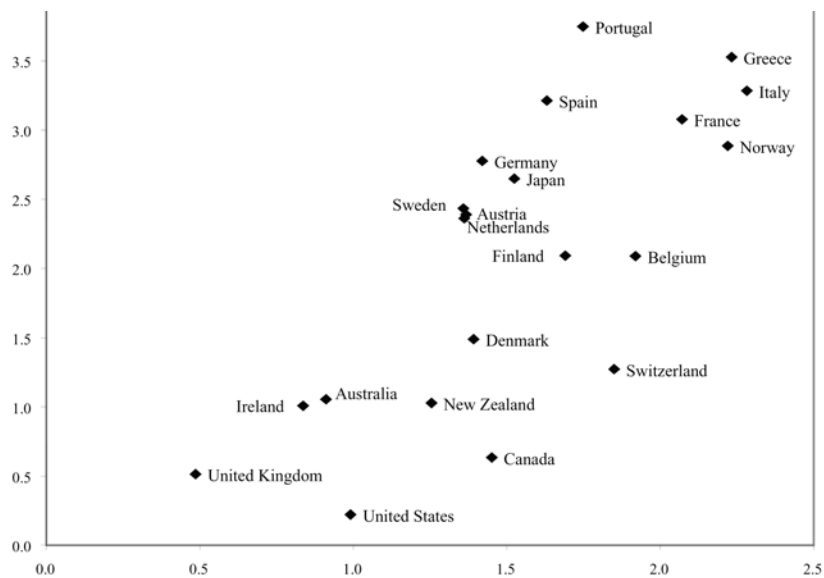
²² Helmut Schmidt, alors chancelier social-démocrate d'Allemagne, a énoncé ce qui est peut-être la plus connue des déclarations sur ce principe : « Les profits des entreprises aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain. »

²³ Une anecdote est révélatrice et ironique : en novembre 2003, Denis MacShane, ministre de l'Europe au Royaume-Uni et ancien responsable syndical, a reproché aux syndicats allemands leur opposition au programme de réforme du chancelier Schröder, l'« Agenda 2010 », en leur disant qu'ils étaient « déconnectés de la modernité » (*Financial Times*, 19 novembre 2003).

²⁴ Voir Saint-Paul (2000) pour un développement de cette approche. Voir aussi Bertola et Boeri (2003), qui analysent les effets de la dérégulation des marchés de biens dans un tel contexte.

Figure 1 : Réglementation du marché des produits et législation de protection de l'emploi

Législation de protection de l'emploi



Réglementation des marchés de biens

Source Nicoletti et alii 2000

Dans ce contexte, la figure 1, reproduite de Nicoletti *et alii* (2000), est particulièrement intéressante. Elle lie le degré de protection de l'emploi, mesuré par l'OCDE, à un indice de réglementation des marchés de biens, construit également par l'OCDE à partir des données sur la réglementation décrites dans le paragraphe précédent, pour la plupart des pays de l'OCDE à la fin des années 1990. Elle montre la forte corrélation positive entre réglementation des marchés des biens et la protection de l'emploi. Une hypothèse raisonnable est que la causalité va des rentes à la protection de l'emploi : des rentes plus élevées semblent impliquer une protection de l'emploi plus élevée.

La première approche, considérée seule, est trop cynique. La seconde, considérée seule aussi, est trop naïve, et les deux ensembles de facteurs jouent certainement un rôle. Cela nous donne une manière de penser aux effets de la déréglementation des marchés des biens et des marchés financiers :

Raisonnons d'abord en termes de redistribution de rentes. Dans la mesure où les rentes sont maintenant plus faibles, les institutions du marché du travail, vues comme des instruments qui extraient des rentes en introduisant des distorsions, sont maintenant moins attractives (cette thèse est similaire à celle expliquant pourquoi les syndicats doivent avoir moins de membres). Dans ce contexte, un exemple particulièrement frappant d'extraction de rente est le système d'assurance chômage en place en France pour les intermittents du spectacle. Jusqu'à l'année dernière, cette assurance chômage inhabituellement généreuse garantissait jusqu'à 12 mois de chômage pour quiconque avait travaillé l'équivalent de 3 mois l'année précédente. Sans surprise, le système était largement déficitaire. On pourrait considérer que cela reflétait

l'engagement, souvent affirmé, du gouvernement français à aider et subventionner la culture, sauf que le déficit de ce régime était en fait financé par les entreprises, à travers le financement du déficit par le régime général d'assurance chômage, lui-même financé par des cotisations sur les salaires. Peut-être à cause d'abus nombreux du système, probablement aussi à cause de la compétition sur le marché des biens, en 2003, les entreprises proposèrent une réforme du système non pas pour l'éliminer mais pour le durcir légèrement (à travers une hausse du nombre de mois nécessaires pour bénéficier du régime, de 3 à 4 mois, et une période plus courte sur laquelle le nombre d'heures travaillées est calculé, 11 mois au lieu de 12 auparavant). Le résultat fut une longue grève au début de l'été 2003, qui conduisit à l'annulation de la plupart des festivals en France. La réforme a néanmoins été adoptée, mais l'épisode est un bon exemple à la fois de la pression sur certaines institutions et des tensions susceptibles d'apparaître dans le processus de réforme²⁵.

Raisonnons ensuite en termes d'assurance sociale. Si l'on pense que le système implique un arbitrage entre assurance sociale et efficacité économique, les questions sont de savoir si les pays européens sont sur la frontière efficace²⁶ et si la déréglementation pousse à s'approcher de cette frontière et réduire les pertes d'efficacité. Une réponse sommaire est que beaucoup de pays sont effectivement loin de la frontière et qu'ils s'en approchent lentement, en fournissant à peu près le même niveau d'assurance sociale à un moindre coût en termes d'efficacité (convergeant vers un modèle européen plus efficace plutôt que vers un modèle américain). Il est difficile d'évaluer quelle part du mouvement est due à une hausse des coûts en termes d'efficacité provenant d'une compétition plus intense dans les marchés de biens ou les marchés financiers et quelle part est due à d'autres facteurs (comme l'apprentissage à partir des expériences d'autres pays, ce qui semble important dans le cas de l'assurance chômage et de l'impôts négatif sur le revenu). Considérons de plus près l'assurance chômage et la protection de l'emploi :

- Depuis le milieu des années 1980, les défauts les plus évidents des systèmes d'assurance chômage ont été corrigés. En particulier, les taux maximum de remplacement, qui rendaient souvent l'emploi peu attractif pour les travailleurs à faible salaire, ont été réduits (Blanchard et Wolfers 2000). Dans un passé plus récent, les systèmes d'assurance chômage se sont de plus en plus tournés vers des politiques plus actives de réemploi, dans lesquelles les indemnités de chômage sont parfois plus généreuses qu'auparavant, mais sont réduites ou supprimées si le chômeur refuse des « offres d'emploi raisonnables ». C'est par exemple ce qui sous-tendait les propositions de la commission Hartz en Allemagne, aujourd'hui incorporées dans l'« Agenda 2010 » introduit par le chancelier Schröder en 2003. Il s'est révélé difficile de définir les « offres d'emploi raisonnables » et de fournir aux agences chômage des incitations à mettre en œuvre de telles politiques, mais le changement est visible. Il y a aussi des indications de convergence entre les pays : l'Italie, qui a un très faible niveau d'assurance fournie par l'État, a augmenté ce niveau au cours du temps.

- Les changements dans la protection de l'emploi ont été plus limités et ont eu des effets plus ambigus. Les réformes ont souvent pris la forme d'un ou deux pas en avant suivis d'un pas en arrière.

On peut ici construire une donnée statistique intéressante en se fondant sur les informations fournies par la Fondazione Rodolfo de Benedetti, qui surveille les réformes du marché du

²⁵ Depuis le printemps 2004, cet accord est d'ailleurs remis en cause par le gouvernement lui-même, quand bien même n'y est-il pas partie prenante (NdE)

²⁶ L'ensemble des points où, pour un partage entre assurance et efficacité donné, les niveaux sont optimaux. (NdT)

travail dans un certain nombre de pays européens (FRDB 2003). Après avoir donné une courte description de chaque réforme, elle les classe comme mineure ou majeure, et comme augmentant ou diminuant la flexibilité du travail. Même si le classement est souvent un peu arbitraire, les données sont intéressantes en l'état. Depuis 1993, l'Allemagne compte sept réformes mineures augmentant la flexibilité, cinq la diminuant, une réforme majeure augmentant la flexibilité et une réforme majeure la diminuant. Pour le groupe de pays étudiés tout entier, le nombre de réformes augmentant la flexibilité dépasse celui de réformes la diminuant, mais de peu. Là encore, il y a des indications de convergence entre pays. L'Italie, qui avait un des niveaux les plus élevés de protection de l'emploi au départ, compte un des plus grands nombres de réformes augmentant la flexibilité. La grève générale provoquée, en 2002, par la tentative du gouvernement Berlusconi d'introduire des modifications mineures à l'« article 18 », l'article réglementant les licenciements en Italie, et l'échec de cette tentative qui a suivi, montrent cependant que la réforme n'est pas facile.

Ces statistiques cachent cependant une évolution importante : les gouvernements ont principalement introduit des réformes à la marge, étendant les conditions sous lesquelles les entreprises peuvent offrir des contrats temporaires aux travailleurs. La raison pour le faire est claire, le désir d'augmenter la flexibilité des entreprises tout en gardant le niveau de protection de l'emploi pour les travailleurs déjà protégés. Cela a néanmoins conduit à une structure de plus en plus duale du marché du travail, avec deux catégories de travailleurs, ceux couverts par la protection de l'emploi traditionnelle, et ceux employés sous le régime des contrats temporaires. Les effets pourraient être pervers, augmentant le pouvoir de négociation des travailleurs protégés. Ils pourraient aussi rendre une réforme générale plus difficile à l'avenir.²⁷

Les pays européens peuvent-ils maintenir le même niveau de protection sociale, mais le faire d'une manière qui leur permette un retour à un faible chômage ? Une fois encore, cette question dépasse de beaucoup le champ de cet article, mais les preuves tirées de bon nombre de pays qui ont retrouvé un faible chômage, des Pays-Bas à la Suède, suggèrent que la réponse est positive.

CONCLUSION

Dans ce texte, j'ai avancé que l'Europe a eu une meilleure performance économique qu'on ne le croit souvent : qu'il existe un processus de réforme des marchés des biens et des marchés financiers, et que ce processus continuera probablement ; que ce processus oblige à des réformes du marché du travail et que cela continuera, même s'il y aura des tensions en chemin.

Les perspectives sont-elles vraiment si favorables ? Il y a toujours des raisons de s'inquiéter. J'en mentionnerai trois, conscient de ce que chacune mériterait un développement bien plus long. La première est la récession cyclique qui affecte aujourd'hui l'Europe. Aussi optimiste que je sois pour le moyen terme, je vois de bonnes raisons pour s'inquiéter du court terme et de la façon et du moment où l'Europe retrouvera sa tendance de moyen terme. La deuxième est l'état du secteur public. Comme je l'ai avancé, ce secteur est beaucoup moins poussé à se réformer, et le secteur public reste inefficace. La troisième est l'état du système d'éducation supérieure. La qualité de l'éducation supérieure est médiocre dans beaucoup de pays

²⁷ Voir par exemple les conclusions du symposium dans l'*Economic Journal* en juin 2002. Voir aussi Saint-Paul (1993) pour une analyse théorique de l'économie politique des systèmes à deux vitesses.

européens. Même s'il est difficile d'isoler l'effet sur la croissance, il est probable que cela sera un handicap pour l'Europe à l'avenir.

* La version anglaise de ce texte a été écrite pour le *Journal of Economic Perspectives*. Je remercie Philippe Aghion, David Autor, Tito Boeri, Ricardo Caballero, Guillermo de la Dehesa, Francesco Daveri, Xavier Gabaix, Francesco Giavazzi, Thomas Kneip, Giuseppe Nicoletti, Thomas Philippon, André Sapir, Stefano Scarpetta et Andrei Shleifer pour leurs remarques et commentaires. Traduit de l'anglais par Etienne Chanterelle (doctorant en Economie à l'Université de Toulouse I) pour EN TEMPS REEL.

Bibliographie

- Alesina, Alberto et Perotti, Roberto, *The European Union : A politically incorrect view*, mimeo université de Harvard, janvier 2004.
- Basu, Susanto, Fernald, John, Oulton, Nicholas et Srinivasan, Sylaja, « The case of missing productivity growth; or, does information technology explain why productivity accelerated in the US but not in the UK ? », *NBER Working Paper*, 10010, octobre 2003.
- Bertola, Giuseppe et Boeri, Tito, *Product market integration, institutions, and the labour markets*, mimeo, université Bocconi, septembre 2003.
- Bertrand, Marianne et Kramarz, Francis, « Does entry regulation hinder job creation ? Evidence from the French retail industry », *Quarterly Journal of Economics*, n°117, p. 1369-1413, novembre 2002.
- Blanchard, Olivier et Giavazzi, Francesco, « Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets », *Quarterly Journal of Economics*, n°118, p. 879-909, août 2003.
- Blanchard, Olivier et Philippon, Thomas, *The decline of rents, and the rise and fall of European unemployment*, mimeo MIT, septembre 2003.
- Blanchard, Olivier et Wolfers, Justin, « Shocks and institutions and the rise of European unemployment. The aggregate evidence », *Economic Journal*, n°110, p. 1-33, mars 2000.
- Boeri, Tito, Brugiavini Agar et Calmfors Lars, *The role of unions in the twenty-first century*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Boylaud, Olivier, *Regulatory reform in road freight and retail distribution*, OECD Working Paper 28, Economics Department, OECD, August 2000.
- Colecchia, A., and Paul Schreyer, *ICT investment and economic growth in the 1990s: Is the U.S. a unique case? A comparative study of nine OECD countries*, *Review of Economic Dynamics*, 5-2: 408-442, 2002.
- Commission of the European Communities, *Completing the internal market*, Technical report, European Union, Bruxelles, 1985.
- Danthine, Jean Pierre, Francesco Giavazzi, and E.L. von Thadden, *European Financial markets after EMU. A First assessment*, NBER Working Paper 8044, December 2000.
- De la Dehesa, G., *Quo vadis Europe? The persistent economic underperformance of the European Union relative to the United States*, mimeo, Madrid, 2004.
- Ebell, Monique and Christian Haefke, *Product market deregulation and labor market outcomes*, mimeo, Pompeu Fabra, October 2003.
- European Commission, *Competition policy in Europe and the citizen*, Technical report, European Union, Bruxelles, 2000.
- European Commission, *Economic reform: Report on the functioning of community product and capital markets*, Technical report, European Union, Bruxelles, December 2002.
- Fondazione Rodolfo de Benedetti, *Social reforms database*, www.frd.org, 2003.
- Foster, Lucia, John Haltiwanger, and C.J. Krizan, *The link between aggregate and micro productivity growth: Evidence from retail trade*, NBER Working Paper, 9120, August 2002.
- Gersbach, Hans, *Structural reforms and the macroeconomy: The role of general equilibrium effects*, Invited Lecture, IEA meetings, Lisbon, September 2003.
- Future of Europe 35*
- Gordon, Robert, *Two centuries of economic growth; Europe chasing the American frontier*, mimeo, Northwestern University, October 2002.
- Institut Montaigne, *Comment reformer?*, Paris, September 2003.
- Joumard, Isabelle, *Tax systems in European Union countries*, OECD Economics Department Working Paper 301, June 2001.
- McKinsey Global Institute, *France and Germany*, 1997.
- McKinsey Global Institute, *U.S. productivity growth, 1995-2000*, Washington, October 2001.

McKinsey Global Institute, *Reaching high productivity growth in France and Germany*, October 2002.

Nickell, Stephen, *Employment and taxes*, paper prepared for the CESifo conference on “Tax Policy and Employment”, July 2003.

Nicoletti, Giuseppe, Andrea Bassanini, Ekkehard Ernst, Sebastien Jean, Paulo Santiago, and Paul Swaim, *Product and labour markets interactions in OECD countries*, Economics Department Working Paper 312, OECD, December 2001.

Nicoletti, Giuseppe, and Sebastien Jean, *Product market regulation and wage premia in Europe and North America; An empirical investigation*, OECD Economics Department WP 318, 2002.

Nicoletti, Giuseppe, and Stefano Scarpetta, *Regulation, productivity, and growth*, Economic Policy, 36-1: 9-72, April 2003.

Nicoletti, Giuseppe, Stefano Scarpetta, and Olivier Boylaud, *Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*, Economics Department Working Paper 226, OECD, April 2000.

Prescott, Edward, *Why do Americans work so much more than Europeans?*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Sta® Report 321, November 2003.

Saint-Paul, Gilles, *On the political economy of labor market flexibility*, NBER Macroeconomics Annual, 8: 151-196, 1993.

Saint-Paul, Gilles, *The political economy of labor market reforms*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2000.

Sapir et al, *An agenda for a growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press, 2004 (à paraître).

Siebert, Horst, *Why Germany has such a weak growth performance*, Kiel Working Paper, Kiel Institute for Economics, 2003.

Spector, David, *Competition and the capital-labor conflict*, European Economic Review, 48-1: 25-38, February 2004.

Turner, Adair, *What's wrong with Europe's economy ?*, Lecture at the London School of Economics, February 2003.

Van Ark, Bart, Johanna Melka, Nanno Mulder, Marcel Timmer and Gerard Ypma, *ICT investment and growth accounts for the European Union, 1980-2000*, Report to the European Commission, September 2002(a).

Van Ark, Bart, Robert Inklaar, and Robert McGuckin, *Productivity, ICT investment and service industries: Europe and the United States*, Groningen Growth and Development Centre, Research Memorandum GD-60, December 2002(b)

Williamson, Hugh, *German trade union out of touch with modernity*, *Financial Times*, November 19, 2003.

Les illusions du « plus d'Europe »

Charles Wyplosz

L'économie européenne ne tient plus son rang.* Depuis une vingtaine d'années, elle a cessé de combler son retard vis-à-vis des États-Unis et elle voit maintenant arriver l'Asie dans le rétroviseur. De multiples blocages empêchent d'exploiter son impressionnant potentiel de croissance et maintiennent des millions de personnes au chômage et dans la pauvreté. Pour inquiétant qu'il soit, le tableau n'est pas uniformément sombre. En fait, ce sont principalement les trois grands pays, l'Allemagne, la France et l'Italie, qui semblent incapables de mettre en œuvre les réformes qui ont déjà re-dynamisé la plupart de leurs partenaires. Tout naturellement, dans cette Europe à deux vitesses, on aimerait que les pays qui ont réussi à se réformer entraînent, bousculent même, les autres sur la voie d'un salut collectif. Hélas, cette stratégie n'est séduisante qu'en apparence. L'Europe a certes un rôle à jouer pour aider un retour à la croissance et mettre fin au chômage de masse, mais il est modeste. Les réponses aux blocages nationaux doivent être avant tout nationales, du moins aussi longtemps que les citoyens voient dans leurs États nations la seule source de légitimité démocratique.

L'EUROPE : UNE ISSUE AU DECLASSEMENT ?

Un tableau inquiétant

Le souvenir des trente glorieuses reste vivace, mais ce n'est qu'un souvenir. Au début des années 1980, l'Europe a cessé de rattraper son retard économique vis-à-vis des États-Unis et, depuis, a bien du mal à maintenir l'écart. Le pouvoir d'achat de l'Européen moyen reste désespérément inférieur de 30% à celui de l'Américain moyen. Pendant ce temps, les pays du Sud-est Asiatique comblent leur retard à toute vitesse. Bientôt l'Europe ne sera plus que le second partenaire des États-Unis.

Il y a un demi-siècle, rattraper le retard était (relativement) facile, il suffisait de ne pas commettre trop d'erreurs importantes. La recette était simple : remettre la population au travail, reconstruire et investir, et absorber les nouvelles technologies au fur et à mesure de leur développement. Une fois cet effort de base accompli, les difficultés sont apparues. Il fallait devenir une source compétitive d'innovations. Cela supposait de ne plus simplement adopter les nouvelles technologies made in USA, mais aussi de prendre de l'avance dans quelques domaines. Cela demandait de continuer l'effort et de développer une capacité d'innovation constamment renouvelée. Les Européens semblent avoir alors baissé les bras.

Le folklore veut que nous ayons collectivement décidé de croquer enfin les fruits de la vie, laissant les Américains, et maintenant les Asiatiques, s'épuiser à rechercher toujours plus de bienfaits matériels aux dépens d'autres besoins tels que les loisirs ou une plus grande égalité. Cette interprétation, développée par Olivier Blanchard dans ce volume, est appétissante mais, hélas, elle est fautive. Les Européens ne sont pas devenus fainéants, rassasiés par leur prospérité. Comme tout le monde, ils veulent plus et mieux, mais ils ne sont pas incités à produire l'effort nécessaire. D'ailleurs, certains pays – l'Espagne, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Finlande, les Pays-Bas – ont retrouvé un second souffle et réduisent à nouveau leur écart vis-à-vis des États-Unis. Comme par hasard, tous ces pays ont mis en œuvre des réformes qui récompensent l'effort et réduisent les incitations paralysantes. D'ailleurs, même

* Je remercie Zaki Laïdi pour les nombreuses conversations qui m'ont permis de mieux cerner mon sujet et mes co-auteurs lors de travaux précédents qui recouvrent les thèmes développés ici.

en France et dans les autres pays en voie de déclassement, le secteur privé est souvent compétitif, même s'il n'est plus guère créateur d'emplois.

Il est tout simplement faux de décrire les Européens comme des oisifs heureux de l'être. La durée de travail a cessé de décliner, sauf en France depuis les 35 heures. Ce qui a baissé c'est la proportion de jeunes et de personnes âgées qui ont un emploi, surtout un emploi à plein temps. Le marché de travail s'est refermé pour les moins qualifiés et ceux qui ont cessé d'être productifs. S'il y a oisiveté, elle n'est pas choisie et elle affecte des catégories bien particulières de la population.²⁸

Tout aussi inquiétant est le fait que l'Europe – avec quelques exceptions comme la Suède – tarde à tirer profit des nouvelles technologies de l'information qui ont donné un coup d'accélérateur à la croissance américaine. Bientôt, sans doute, ce retard au démarrage sera comblé, car jamais l'Europe n'a vraiment reculé dans le domaine technologique, mais l'alerte a sonné. Il ne manque pas de personnes hautement qualifiées ni d'entreprises de pointe, mais la diffusion d'une technologie qui remet en cause bien des habitudes demande une souplesse qui semble avoir fait défaut.

Gaspillage de la plus précieuse des ressources, le capital humain, et ankylose lorsqu'il faut s'adapter, voilà ce qui caractérise l'Europe d'aujourd'hui. Derrière ce constat se trouve une cause commune : un conservatisme social qui réussit à bloquer les évolutions naturelles. Ce n'est pas tant que le monde a accéléré ses mutations, c'est que l'Europe ne se donne plus les moyens de suivre le mouvement. Le maître mot est « acquis », comme dans acquis sociaux ou acquis communautaires, un mot qui rappelle celui de « privilège » dans l'ancien régime, une manière de dire que ce qui a été négocié une fois ne peut plus être remis en cause, jamais. Toute réforme est décrite comme un renoncement et non comme une opportunité.

L'Europe à deux vitesses

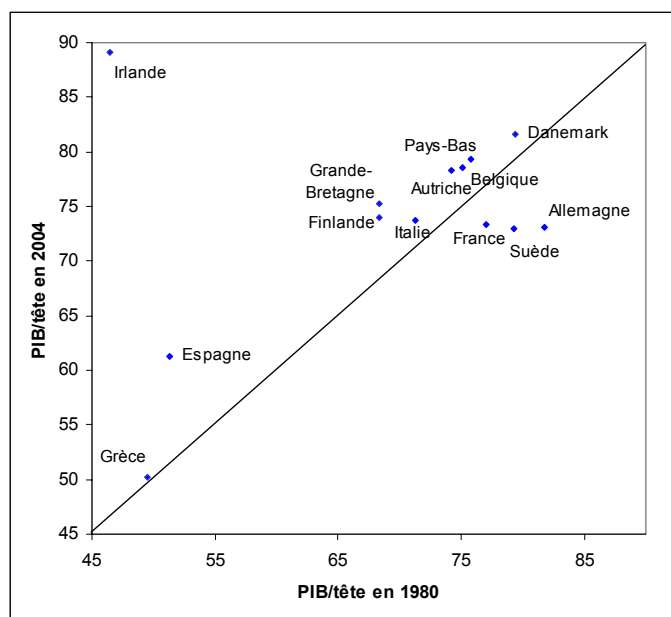
Tous les pays ne sont pas logés à la même enseigne. La figure 1 montre l'évolution du pouvoir d'achat moyen, calculé en pourcentage ce celui des États-Unis, entre 1980 et 2004. Les pays qui apparaissent au dessus de la diagonale ont réduit leur écart vis-à-vis des États-Unis, au contraire de ceux qui se situent sous la diagonale. A partir de ce genre de comparaisons, on peut identifier deux pays qui reculent clairement : la France et l'Allemagne ; ceux qui progressent : l'Irlande, l'Espagne, le Portugal, la Grande-Bretagne, la Finlande et l'Autriche ; et puis les autres dont le sort est incertain, récemment plutôt favorable pour le Danemark et la Suède, et plutôt défavorable pour l'Italie.

Que font les pays qui avancent et que font ceux qui reculent ? La différence cruciale est entre ceux qui se réforment et ceux qui peinent à s'adapter. Contrairement à bien des idées reçues, les réformes qui permettent plus d'agilité face aux mutations ne sont pas nécessairement synonymes de régression sociale. Les pays du nord de l'Europe, par exemple, sont ceux qui offrent le plus haut niveau de protection sociale, avec les dépenses publiques les plus élevées. Ceci n'empêche pas leurs économies d'être dynamiques, et ils continuent à progresser dans la hiérarchie mondiale en termes de performance et d'innovations, même s'il leur arrive aussi

²⁸ Une défense souvent formulée consiste à critiquer le modèle américain, en évoquant le cas des « working poors ». Effectivement, aux États-Unis, les salaires en bas de l'échelle stagnent depuis plus de dix ans, mais au moins les personnes les moins qualifiées n'y sont pas ostracisées.

de traverser des mauvaises passes comme ce fut longtemps le cas en Suède. Leur « secret » n'en est pas un : lorsqu'un problème apparaît, les partenaires sociaux négocient des réformes. Cela prend parfois beaucoup de temps, mais le débat est partagé avec l'opinion publique et débouche sur les nécessaires réformes.

Figure 1. PIB par tête (corrige des pouvoirs d'achat) en pourcentage du niveau aux Etats-Unis : 1980 et 2004



Source : *Economie Européenne* 4 (2003)

Le contraste entre grands et petits pays est frappant. Les petits pays semblent plus agiles dans leur adaptabilité. D'importantes exceptions dérogent à cette règle. Deux grands pays se sont transformés il y a une vingtaine d'années : l'Espagne à la sortie du franquisme et la Grande-Bretagne sous la férule de Margaret Thatcher. Parmi les petits pays, la Grèce, encore en phase de rattrapage, devra bientôt ouvrir son chantier de réformes, et dans de nombreux pays dits « en transition » la mutation hésite sur la voie à prendre. L'Europe souffre avant tout de ses trois grands pays : Allemagne, France et Italie.

L'aisance apparente des petits pays à négocier des réformes peut s'expliquer en partie par leur plus grande homogénéité. Il est plus facile d'accepter des sacrifices lorsque les bénéfices atteignent directement des proches.²⁹ Par ailleurs, étant naturellement plus ouverts aux échanges internationaux, les petits pays ressentent plus directement et plus fortement la contrainte de compétitivité.

Mais il y a d'autres aspects, d'une nature plus politique. Dans les petits pays, les accords européens sont pris au sérieux, tant par les gouvernements que par les opinions publiques qui

²⁹ En termes techniques, il est plus facile d'internaliser des externalités au sein d'un groupe restreint que dans un ensemble beaucoup plus vaste.

n'ont aucun espoir de peser sur les décisions. L'Europe est perçue comme une puissance, parfois utile, parfois pénible, avec laquelle il faut absolument composer. Les grands pays, au contraire, peuvent souvent obtenir des arrangements favorables ; le contraste entre le traitement réservé à l'Irlande d'un côté, et à l'Allemagne et à la France dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance est frappant.

Le bon usage de l'Europe

Ce double décalage, entre bonne et mauvaise performance, et entre petits et grands pays, suggère une piste intéressante. Les petits pays vertueux, épaulés pour l'occasion par l'Espagne et la Grande Bretagne, ne pourraient-ils pas exercer une pression sur les grands pays pour les encourager à mettre en œuvre les réformes dont ils ont besoin ? C'est déjà ainsi que le Traité de Maastricht a cherché à imposer plus de discipline budgétaire aux pays récalcitrants, l'Italie en premier chef. Certes, le succès n'est pas total, mais il est intéressant de se demander ce qui se serait passé ces dernières années sans la pression européenne. L'Europe se verrait chargée de catalyser les réformes nationales là où elles sont particulièrement difficiles à conduire.

L'idée est intéressante mais doit être maniée avec précaution, et le débat n'est pas très bien engagé dans la mesure où des préoccupations contradictoires se profilent derrière les diverses propositions visant à « plus d'Europe ». Utiliser l'Europe pour encourager des réformes favorables à la croissance est une chose. Tout autre est le souhait d'étendre le volet social à une Europe considérée comme trop axée sur l'économique. Cette ambiguïté n'est pas nouvelle et constitue un des obstacles à un approfondissement des institutions.

De plus, quelle que soient leurs motivations, les partisans de plus d'Europe se heurtent à des opinions publiques qui restent attachées à leurs particularismes nationaux. Comme un grand soir européen est exclu, la solution est d'avancer à petits pas. La stratégie consiste à transférer peu à peu des éléments de souveraineté nationale au niveau européen, pour démontrer aux citoyens l'avantage de la construction européenne. Cette stratégie soulève deux problèmes. Tout d'abord, il est essentiel que le choix des transferts soit judicieux. Que l'on se trompe, et l'Europe deviendra un repoussoir, et non une force d'attraction. Ensuite, la souveraineté nationale n'est pas seulement une relique du passé, elle est aussi construite sur le contrôle démocratique qui confère aux autorités légitimité et responsabilité. Or Bruxelles souffre déjà d'une image souvent négative, basée sur la perception que ses actions sont inefficaces et technocratiques. Tout nouveau transfert de souveraineté doit être justifié sur le plan de son efficacité et accompagné d'avancées parallèles en matière de gouvernance.

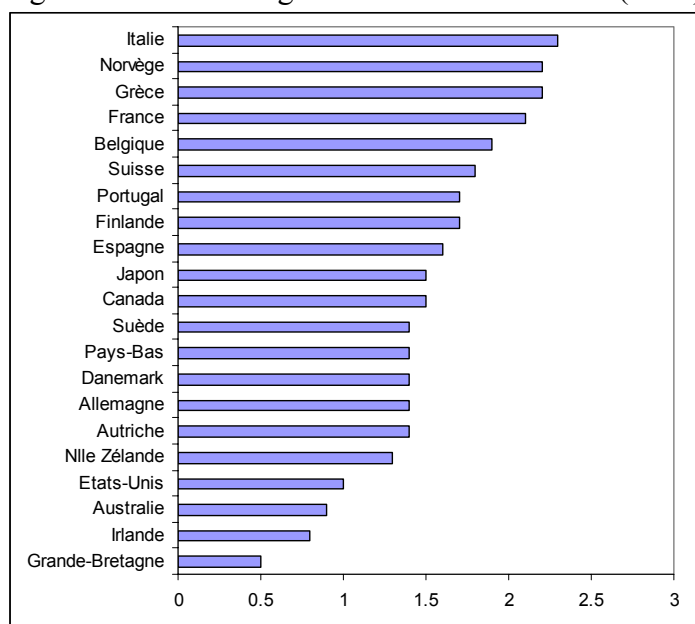
Face à cette stratégie de grignotage institutionnel, les groupes de pression qui s'opposent avec succès aux réformes au niveau national, ne manqueront pas de détecter où on veut les emmener. La voie fédérale ne pourra pas contourner les blocages nationaux. L'Europe deviendra encore plus un bouc émissaire, aggravant le risque de voir l'idéal européen sapé par des oppositions puissantes. C'est pour cela que l'évolution fédérale ne peut pas être justifiée seulement par le souci de contourner les blocages de certains pays. Elle doit être conduite dans la plus grande transparence, et être justifiée par des objectifs communs et l'assurance que les transferts de souveraineté correspondent à un véritable besoin collectif. Ce fut le cas du marché unique ou de l'union monétaire, qui pourtant ont suscité de fortes réticences de la part de ceux qui, parfois à tort mais pas toujours, ont perçu qu'ils allaient être les perdants de l'opération. Mais dans ces deux cas, il était possible de convaincre les opinions publiques que l'effet total serait bénéfique. C'est le même chemin qu'il s'agit de poursuivre aujourd'hui.

LE TOUR D'EUROPE DES EXCEPTIONS NATIONALES

Entre l'impossibilité de bâtir à relativement brève échéance une Europe fédérale et l'idée que l'Europe a un rôle à jouer pour faire avancer les réformes, la voie est étroite. Les chantiers économiques ne manquent pas, mais ils doivent être choisis avec discernement et s'appuyer sur une solide logique politique, institutionnelle et économique.

La voie est aussi rendue étroite par la conviction de chaque pays qu'il est particulier. La France, bien sûr, se délecte de sa fameuse « exception », mais chaque pays cultive son exception, et y tient. Si la France était la seule exception, il serait relativement aisé de fédéraliser l'Europe. Lorsque chaque pays requiert un traitement particulier, l'Europe se limite alors au plus petit dénominateur commun. Un bref tour d'horizon permet de prendre la mesure des difficultés.

Figure 2. Indice de réglementation des marchés (1998)



Note : l'indice de réglementation des marchés prend des valeurs comprises entre 0 (aucune réglementation) à 6 (régulation maximale). Il synthétise des indices mesurant le contrôle étatique, les barrières à l'esprit d'entreprise, les barrières au commerce et à l'investissement, la réglementation économique et la réglementation administrative.

Source : Giuseppe Nicoletti, Stefano Scarpetta et Olivier Boylaud, "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", Economics Department Working Papers No. 226, OECD, Paris, 1998.

La figure 2 ci-dessus présente un indice qui mesure, à partir de nombreux critères, le degré d'intervention dans les mécanismes de marché, mesuré par l'OCDE.³⁰ Ces mesures ont été effectuées en 1998 et ne reflètent donc pas nécessairement le réalisme d'aujourd'hui ; mais dans la mesure où les pays les plus allergiques aux marchés sont aussi ceux qui ont mis en œuvre le moins de réformes depuis 1998, il est probable que la hiérarchie n'a pas été bouleversée. Les pays anglo-saxons – Canada mis à part – sont clairement ceux où les marchés fonctionnent le

³⁰ Les pays émergents (Mexique, Corée) et les pays en transition ne sont pas indiqués.

plus librement. Les pays latin sont à l'autre extrémité de l'échelle, et le milieu est occupé par les pays germaniques.

L'exception Française

Le contenu de l'exception française est bien connu. Elle peut être caractérisée par une vision politisée de la vie économique, l'analyse qui sous-tend cette vision, et un comportement collectif pernicieux.

La notion de volontarisme politique est populaire en France, elle dépasse les clivages politiques. Elle prend généralement la forme d'une dénonciation des lois du marché auxquels on reproche pêle-mêle les inégalités, la pauvreté, la destruction de l'environnement, la domination culturelle américaine, et bien d'autres maux encore. Elle exige que le pouvoir politique contrôle les marchés au lieu de les laisser se développer en toute liberté.

Cette vision est en partie associée au mythe idéologique de la troisième voie, celle qui se situe quelque part entre communisme et capitalisme. Peu importe que le communisme ait fait faillite, le rejet du capitalisme lui donne encore une certaine légitimité. Peu importe que le capitalisme soit multiforme et adaptable à des multitudes de situation, le mot lui-même est trop chargé pour être mentionné sans rougir.

Ce courant d'idée est largement absent, en tout cas très minoritaire, ailleurs en Europe. La plupart de nos partenaires opposent au penchant français pour les idéologies un solide pragmatisme. Le débat porte sur la meilleure manière d'assurer la protection sociale dans une économie de marché. C'est d'ailleurs exactement ce que nous faisons nous aussi, mais en prétendant le contraire.

Le poids de l'idéologie se nourrit d'une surprenante inculture économique. Il suffit de feuilleter un manuel scolaire d'économie pour mesurer l'étendue du désastre. Au lieu de présenter l'état présent des connaissances, comme c'est le cas pour toutes les autres disciplines, la plupart des manuels d'économie développent à longueur de pages les débats éculés du 19^{ème} siècle : Marx contre Ricardo, Proudhon contre Adam Smith, etc. Le rôle des marchés et de la compétition est abordé sous l'angle sociologique et politique, mais leur mécanique – notre vie de tous les jours – est présentée de façon succincte et la notion centrale d'équilibre général reste parfaitement ignorée.

Une conséquence est la tendance à s'en remettre systématiquement à l'État pour résoudre les problèmes économiques. La notion de responsabilité économique individuelle, qui est à la base de la compétition, est affublée de manière péjorative du terme d'individualisme. Mais la conséquence la plus grave est la tendance à la confrontation comme mode de régulation sociale. Puisque l'on ne peut pas s'en remettre à la logique des lois du marché pour régler les différends entre employés et employeurs, le principe directeur est celui du rapport de force, une séquelle de la lutte des classes. Au lieu de chercher des accords qui servent les intérêts communs des employés et des employeurs – la notion même d'intérêt commun est largement rejetée – on s'en remet à une approche conflictuelle, onéreuse pour tous et dont les résultats ne coïncident pas avec les intérêts économiques.

La croyance dans les bienfaits du volontarisme en matière économique n'est pas seulement rhétorique, elle affecte profondément les institutions économiques. Sur la figure 2, la France apparaît dans le haut du tableau. La France est spécialement mal classée en ce qui concerne le poids des règles administratives (dernière place) et les barrières à l'initiative d'entreprendre (avant-dernière place). Même dans le domaine des échanges commerciaux, où le marché

unique impose des limites au protectionnisme strictes et identiques, la France parvient à mal se classer en raison de limites imposées à la compétition dans les secteurs dominés par des entreprises publiques (électricité, transports aériens, etc.). Ces mesures sont désormais interdites au sein de l'Union, mais là encore la France fait partie des pays qui tardent à se mettre en règle.

La tendance anti-marchés de la France est confirmée par bien d'autres mesures, par exemple celles qui concernent la réglementation du marché du travail. Là encore, la France est systématiquement mal classée. Elle se distingue par les limites imposées aux CDD, les trappes à chômage,³¹ la durée des aides au chômage et, bien sûr, la durée du travail³² et l'âge de départ effectif à la retraite.

Qu'un tel interventionnisme nuit à la croissance économique est amplement démontré mais soigneusement ignoré, ce qui ne manque pas de surprendre. De deux choses l'une, soit l'exception française correspond à une meilleure compréhension des questions économiques (ou bien elle assure une meilleure adéquation aux caractéristiques spécifiques de la société française) soit il ne s'agit que d'un ensemble de préjugés infondés. Dans le premier cas, la performance économique de la France devrait être sinon exemplaire du moins satisfaisante, dans le second cas elle devrait se traduire par un déclin durable. Au vu de la figure 1, il est difficile d'ignorer la mauvaise performance de la France. L'exception a un prix, et il est de plus en plus lourd.

Pour se guérir de ses mauvaises habitudes, la France ne peut guère compter sur elle-même, du moins si on en juge par la persistance des préjugés idéologiques. D'où la tentation de chercher le salut dans l'intégration européenne. Comme il est politiquement hors de question que la France importe purement et simplement les idées qui ont fait recette ailleurs, il s'agit de négocier une voie moyenne. Il reste alors à savoir si ses partenaires sont prêts à évoluer dans ce sens. Au vu de leurs propres exceptions, cela paraît très improbable.

La Grande-Bretagne : réformes et inégalités

Jadis autant, sinon plus, réglementée que la France, la Grande-Bretagne post-Thatchérienne est devenu, à bien des égards, un phare pour les réformateurs européens. Les réformes, initialement menées à la hussarde, n'ont épargné aucun segment de l'économie et ont été poursuivies par tous les gouvernements depuis lors. Leur caractéristique est de suivre presque à la lettre les principes de l'économie de marché. Et de fait, dans les classements internationaux, la Grande Bretagne se classe en tête pour ce qui est des libertés économiques. Les résultats sont ceux que l'on pouvait escompter : une augmentation sensible, et apparemment durable, de la croissance économique et une aggravation des inégalités. La réforme a été dure, violente même, et a laissé des séquelles. Vingt ans de retrait du gouvernement et d'efforts de contraction de ses dépenses collectives, ont laissé bien des services publics et des infrastructures dans un État de délabrement qui commence seulement maintenant à être corrigé.

³¹ Les trappes à chômage apparaissent quand les travailleurs non qualifiés ne voient pas leur situation financière s'améliorer significativement lorsqu'ils prennent un emploi, le salaire net n'étant pas clairement supérieur aux allocations de chômage.

³² En 2002, la durée annuelle légale du travail était de 1599 heures, contre une moyenne de 1710 heures pour l'Union Européenne (source : *EIRO Observer* 3, 2003, p.3).

Ayant abandonné sa prédilection, longtemps partagée avec la France, pour un niveau élevé d'interventionnisme, aujourd'hui la Grande-Bretagne ne veut surtout pas faire marche arrière. C'est pour cela qu'elle s'oppose avec vigueur à tout effort de centralisation ou d'harmonisation. Ayant payé un lourd tribut pour redresser une économie en déclin, elle suspecte que les pays non réformés, Allemagne et France en tête, préfèrent retrouver de la compétitivité au sein du Marché Unique en affaiblissant leurs partenaires – en les poussant à adopter leurs sources d'inefficacités – plutôt qu'en s'attaquant à leurs propres blocages. Quand elle entend parler de dumping social, elle pense flexibilité du marché du travail. Quand on lui propose d'harmoniser la fiscalité, elle voit une tentative de collusion entre gouvernements qui ont la main lourde en matière de prélèvements obligatoires.

Préférant la compétition à la réglementation, convaincue que cette approche lui a permis de sortir d'une longue période de stagnation, elle attend de ses partenaires qu'ils suivent son exemple. Pour elle, fédéralisme signifie tutelle des retardataires et tout le personnel politique, de surcroît porté par une dose élevée de nationalisme et d'atlantisme, rejette vigoureusement « le mot en f ».

L'Allemagne : forteresse sociale et fédéralisme

L'Allemagne a forgé après-guerre le concept d'économie sociale de marché. Ce concept combine un engagement à respecter les mécanismes du marché et à corriger les inégalités sociales qui en découlent. Sans surprise, donc, les comparaisons internationales décrivent l'Allemagne comme un pays où les marchés sont relativement libres (figure 2)³³ mais où le marché du travail est sévèrement encadré. La co-détermination accorde théoriquement un rôle aux syndicats dans la gestion des entreprises ; en pratique les syndicats pèsent sur les conditions de travail, et ont contribué à créer un marché particulièrement rigide. La durée du travail est relativement basse, tout comme l'âge du départ à la retraite, les conditions d'emploi sont rigoureusement encadrées, de nombreux obstacles limitent sévèrement le droit de licenciement et la protection des chômeurs est la source de trappes à chômage. Le système de protection sociale « du berceau au tombeau » est élaboré et coûteux, ce qui implique un haut niveau de prélèvements obligatoires. Tous ces acquis sociaux ont été appliqués à l'Allemagne de l'Est au moment de la réunification, avec les résultats prévisibles et prévus étant donné le besoin de restructuration de son économie : un taux de chômage extraordinairement élevé (près de 20%) et une perte de contrôle du budget fédéral.

L'ancienne locomotive économique de l'Europe est désormais sa lanterne rouge. L'industrie et le commerce sont largement ouverts à la compétition mais leur capacité d'adaptation est limitée par un marché du travail fossilisé. Cette situation déprime la partie occidentale et rend la transformation de la partie orientale particulièrement coûteuse. Le programme « Agenda 2010 » reconnaît le besoin de réformes et présente un catalogue de mesures d'inspiration « anglo-saxonne » concernant le marché du travail et la protection sociale. La puissance des syndicats a décliné, encourageant leurs ailes réformatrices et laissant les accords d'entreprises prendre le pas sur les accords de branche, mais ils restent déterminés à défendre leur pré carré. Les mesures adoptées à ce jour sont modestes mais bien réelles ; elles concernent le système de santé, elles réduisent la générosité des allocations de chômage. Elles assouplissent le droit de licencier et permettent un usage moins restrictif des CDD. L'Allemagne a commencé à bouger, mais le chemin qui reste à parcourir est long.

³³ L'Allemagne est mal placée pour sa réglementation administrative.

L'exception allemande occupe une place intéressante sur l'échiquier européen. L'hostilité à l'interventionnisme économique rapproche l'Allemagne de la Grande-Bretagne. Son système très poussé de protection sociale la rapproche de la France, que ce soit pour le niveau des prélèvements obligatoires ou pour la protection de l'emploi. Comme la France, l'Allemagne peine à se réformer. C'est donc tout naturellement qu'elle défend aussi l'idée d'étendre au reste de l'Europe certains des arrangements qui lui font perdre du terrain en terme de compétitivité. Enfin, de par sa propre expérience, l'Allemagne est partisane du fédéralisme, ce qui la distingue de la France et de la Grande-Bretagne, deux pays où l'attachement à l'État nation est un ressort puissant. Oscillant entre les deux grands extrêmes, l'Allemagne pourrait donner le ton mais, comme elle oscille aussi entre ses différents groupes de pression, elle n'a pas su dégager une position claire.

Les petits pays : les vrais frustrés

Les plupart des petits pays ont beaucoup avancé dans la voie des réformes. Ils partagent donc avec Grande-Bretagne une franche hostilité aux efforts franco-allemands de contamination des rigidités. En même temps ils ont perdu depuis longtemps tout pouvoir national. Pour eux, par exemple, abandonner la monnaie nationale a été un soulagement et même une reprise partielle de contrôle puisque leurs gouverneurs siègent au Conseil de l'Eurosystème au même titre que les grands.

Bons citoyens de l'Union Européenne par excellence, les petits pays sont frustrés de se voir souvent confrontés à des tentatives franco-allemandes d'imposer des décisions qui vont à l'encontre de leurs efforts de réforme. A l'exception des pays nordiques, les petits pays sont donc favorables à une évolution fédérale, assurés qu'ils sont de disposer d'une surreprésentation et donc de retrouver une influence largement laminée par l'élargissement et par la domination des grands pays dans le pilotage, informel mais effectif, de l'Union Européenne.³⁴

Les pays du Nord : entre attraction et répulsion

Comme les autres petits pays, les pays nordiques n'ont pas le choix. Economiquement très intégrés, ils se doivent d'appartenir à l'Union, mais ils ne veulent pas se voir imposer des mesures qu'il réprouvent. Contrairement aux autres petits pays, cependant, ils sont hostiles à la voie fédérale. La raison en est une pratique avancée de la démocratie et de la solidarité. Leurs gouvernants sont tenus à un haut niveau de transparence et leurs opinions publiques sont fréquemment révoltées par la manière dont la démocratie opère ailleurs, en Europe et à Bruxelles.³⁵

³⁴ Les systèmes fédéraux, en effet, protègent les petites régions par une surreprésentation. Par exemple, chaque état américain, quel que soit sa taille, dispose de deux sièges au Sénat. En Allemagne, les petits länder sont aussi explicitement surreprésentés.

³⁵ La manière dont le Pacte de Stabilité a été mis de côté lorsqu'il s'est agi de mettre en route la procédure de sanctions contre l'Allemagne et la France a, semble-t-il, joué un rôle dans le rejet par les Suédois du référendum proposant de rejoindre la zone euro.

Tout ceci fait des pays nordiques des alliés naturels de la Grande-Bretagne. Ils partagent largement avec elle la conviction que les marchés doivent être aussi libres que possible³⁶, même s'ils diffèrent fondamentalement sur la question des inégalités, et ils rejettent catégoriquement tout projet fédéral. Comme la Grande-Bretagne, ils sont en faveur d'une intégration économique efficace mais ils sont hostiles à toute intégration politique qui menacerait leur pratique de la démocratie. Le marché unique, tout le marché unique, mais rien que le marché unique.

Les nouveaux membres : le poids de l'histoire

Il est encore tôt pour savoir précisément comment vont se positionner les nouveaux pays membres de l'Union, en particulier ceux d'Europe centrale et de l'est. D'un côté, ils sont impatients de se réintégrer dans la « maison Europe », de l'autre ils souhaitent maintenir leurs spécificités.

Malgré les guerres et les rivalités régionales, le modèle allemand est leur référence naturelle, mais ils tiennent à garder leur distance vis-à-vis de leur puissant voisin. Ayant récemment renoué avec l'économie de marché, ils en ont une vision quelque peu éclatée. Comme l'Allemagne, marquée par la période du Nazisme, ils ont développé une grande méfiance vis-à-vis du rôle de l'État, mais ils regrettent parfois la sécurité que procurait un système où l'Etat était responsable de tous les aspects de la vie. La percée rapide des inégalités a heurté tous ceux qui n'ont pas pu, ou pas su, profiter de la transition et nourrit un ressentiment populaire contre le libéralisme économique qui explique l'influence de la gauche politique issue des partis communistes. Vu sous cet angle, ils seraient plutôt proches de la France.

D'un autre côté, à Paris comme à Berlin, on considère que leurs faibles coûts de production relèvent du « dumping social » et de la « concurrence fiscale déloyale », un argument supplémentaire pour avancer leurs demandes d'harmonisation des conditions de travail et de la fiscalité, surtout celle qui s'applique aux entreprises. Les nouveaux pays membres savent bien que leurs faibles coûts sont leur principal avantage compétitif ; à juste titre, ils ne veulent absolument pas compromettre cet avantage par des accords d'harmonisation. Comme la Grande-Bretagne, ils considèrent que l'Allemagne et la France veulent exporter leurs problèmes pour retrouver de la compétitivité. Dotés d'un marché du travail souvent déjà très réglementé, un héritage du passé, ils ne peuvent pas se permettre le luxe de réduire la durée du travail ou d'adopter des règles sévères en matière d'organisation du travail.

Finalement, ils sont très attachés à leur fraîche indépendance. Si, après une longue attente, ils considèrent leur admission dans l'Union comme une étape importante de leur normalisation, ils sont hostiles aux transferts de souveraineté, ce qui les rapproche encore de la Grande-Bretagne. Traités pendant une quinzaine d'années avec une certaine condescendance, ils sont souvent tentés d'affirmer leur nouveau statut avec toute l'intransigeance que leur laissent les mécanismes communautaires. Et finalement, s'ils ont partagé l'histoire récente, leurs traditionnelles rivalités régionales restent vives, ce qui exclut l'émergence d'un bloc homogène.

³⁶ La Norvège se distingue des autres pays nordiques sur ce point. Son économie, très dépendante de la production de pétrole et de gaz, reste encadrée comme le montre la Figure 2.

La Commission Européenne : le nœud des contradictions

Gardienne du Traité, la Commission a pour mission de faire avancer les projets intégrationnistes, mais ses pouvoirs sont limités à ce que les pays membres veulent bien lui céder. Depuis le Traité de Rome, la Commission a accumulé de nombreuses et importantes prérogatives. La logique du Marché unique était de lui transférer tout ce qui a trait au fonctionnement des marchés des biens et des services. Un demi-siècle plus tard, l'objectif est presque atteint.³⁷ Tout le reste lui échappe largement. Sa logique est de chercher à aller plus loin, ce qui la place au nœud de toutes les contradictions qui séparent les pays membres. Son pouvoir de conviction dépend largement de sa capacité à mieux exercer ses responsabilités que les pays membres, et c'est là que le bât blesse.

Sa première faiblesse est de nature politique. Elle a bénéficié aux cours des ans d'importants transferts de compétence, mais le contrôle démocratique n'a pas suivi. Les pouvoirs du Parlement Européen ont bien été accrus, mais ils restent limités. Le vrai contrôle est assuré par le Conseil Européen, c'est-à-dire les gouvernements eux-mêmes, un des ces étranges arrangements dont l'Europe a le secret.

La deuxième faiblesse de la Commission est de nature administrative. Le principe selon lequel chaque Etat dispose (au moins) d'un Commissaire est la source d'une dérive au sommet. Le personnel est soumis à des règles rigides instaurées il y a plus de cinquante ans, les quotas nationaux interfèrent avec sa gestion et les contrôles internes sont souvent excessifs mais peu efficaces. Une modernisation s'impose mais semble hors d'atteinte tant la Commission maîtrise peu son propre destin.

Sa troisième faiblesse est de nature politico-économique. Les transferts de compétence opérés depuis la création de la Commission répondent souvent à une logique claire, mais ce n'est pas toujours le cas. Une remise à plat serait souhaitable, mais la Commission s'accroche aux acquis communautaires qu'elle présente comme intouchables, soutenus par les gouvernements peu enclins à ouvrir cette boîte de Pandore.

Le résultat est que la Commission, embryon d'un exécutif fédéral, souffre d'une gouvernance impossible et dégradée au fur et mesure que l'Union s'élargit et s'approfondit. Les fédéralistes les plus fervents devraient œuvrer pour accroître les pouvoirs de la Commission mais, conscients de ses limites, ils manquent d'instruments et ne disposent d'aucune solution alternative. Les anti-fédéralistes ont beau jeu d'utiliser les errements de la Commission comme épouvantail. Le paradoxe est que le principal point d'appui institutionnel au processus d'intégration est aussi, malgré lui, son principal ennemi.

QUELS ROLES POUR L'EUROPE ?

Le constat que l'Europe est éclatée et ses institutions inadaptées n'est pas nouveau. Ce n'est pas affligeant non plus. Quelles autres régions dans le monde sont arrivées à se doter d'institutions communes ? Accepter de céder des éléments de souveraineté nationale est difficile, et seule une dose élevée de pragmatisme permet de forger les compromis qui marquent chaque étape du processus d'intégration. Ces compromis sont, par définition, insatisfaisants pour chaque pays, souvent aussi ils sont inefficaces, mais ils ont le mérite

³⁷ Il reste encore à achever quelques transferts en ce qui concerne les services financiers, l'électricité et peut-être les transports.

d'exister et il est plus que probable qu'il en sera encore ainsi pendant bien longtemps. Ceci dit, à quoi pourrait ressembler une Europe idéale, qui saurait mettre en sourdine ses multiples exceptions nationales, réelles ou imaginaires ?

Deux visions

Il existe deux manières d'aborder cette question, selon l'idée que l'on se fait des gouvernements. La première approche part de la vision que les gouvernements servent l'intérêt collectif. Elle consiste à développer quelques principes rationnels :

- Le principe de subsidiarité, un bon point de départ dans la mesure où l'Etat nation reste, pour le meilleur et pour le pire, la base de la légitimité démocratique. Ce principe stipule que, sans argument solide, toute fonction doit rester décentralisée, c'est-à-dire maintenue comme compétence nationale.
- Le principe d'efficacité, qui justifie une centralisation par une meilleure organisation collective.
- Le principe d'hétérogénéité, qui pose que les particularismes nationaux, s'ils sont importants, doivent être reconnus et justifient le maintien de compétences nationales, même si le résultat est inefficace.

La seconde approche, au contraire, part du principe que les gouvernements ne sont pas toujours à la recherche de l'intérêt collectif, mais qu'ils sont pris dans un écheveau d'intérêts particuliers. Les réformes qui servent l'intérêt collectif se heurtent, immanquablement, à des intérêts particuliers. Pour y parvenir, chaque gouvernement doit construire des coalitions d'électeurs et de soutiens financiers, et donc défendre leurs intérêts particuliers, même si ces intérêts ne coïncident pas avec l'intérêt collectif. Face à ces blocages qui entravent la croissance économique, l'idée est de faire peser le poids de l'Europe sur des gouvernements récalcitrants.

Chacune de ces visions, apparemment irréconciliables, contient un élément de vérité. Le pragmatisme consiste donc à partir des principes de subsidiarité, d'efficacité et d'hétérogénéité, puis de se demander dans quelle mesure ils doivent être minorés pour chercher, face aux blocages politiques nationaux, le salut dans plus d'Europe. C'est le sens des efforts fédéralistes.

Mais le salut par l'Europe pourrait s'avérer décevant. Les pays qui réussissent le mieux à adapter leurs économies sont récompensés par une performance supérieure. Lorsque qu'elles servent l'intérêt général, les réformes paient, et ça se voit. Inévitablement, donc, les gouvernements sont en compétition les uns avec les autres. Cette compétition peut aussi jouer un rôle d'aiguillon. Elle donne des arguments aux gouvernements aux prises avec des intérêts particuliers puissants pour passer outre, en utilisant les meilleures performances de leurs partenaires pour mobiliser l'opinion publique au service de l'intérêt général. La centralisation, par contre, risque de conduire à la collusion des gouvernements contrôlés par des intérêts particuliers, ce qui aurait l'effet de réduire les incitations à réformer, exactement l'inverse de ce qui est recherché.

La seule solution rationnelle, donc, est de procéder au cas par cas. C'est ce que propose le tableau 1.

Tableau 1. Une nouvelle géographie des compétences

Centralisation souhaitable	Décentralisation souhaitable
Politique commerciale*	Fiscalité*
Standards et normes*	Politique budgétaires
Réglementation sur biens et services*	Politiques sociales*
Monnaie unique	Recherche*
Discipline budgétaire	Education*
Environnement	Politique de santé
Assurance chômage	

* domaines cruciaux pour la croissance

Il combine les deux visions pour élaborer une géographie des compétences, selon que la balance penche en faveur de la centralisation ou non. Dans bien des cas, la conclusion est ambiguë, et donc inévitablement subjective ; ces cas sont indiqués en italique. Les fonctions qui concernent des réformes susceptibles d'encourager la croissance sont indiquées par un astérisque. Elles sont maintenant examinées plus en détail.

Le marché unique

La marque du succès est que l'on oublie de s'en rendre compte. Le marché unique est unique au monde. Il a bien accompagné l'accroissement et la diffusion de la prospérité dans la partie occidentale du continent, et va maintenant produire ses bienfaits dans sa partie orientale. C'est un cas relativement aisé. Le principe d'efficacité joue à plein, les autres aspects étant clairement secondaires. Les États-Unis et le Japon ont su utiliser leurs grands marchés intérieurs pour développer leurs multinationales, l'Europe se devait de répondre à ce défi. La réponse a été le marché unique, qui a rendu nécessaire la centralisation des politiques de la concurrence et l'abolition des droits de douane internes et leur remplacement par des droits communs vis-à-vis du reste du monde. C'est la Commission qui est chargée de ces compétences partagées.

Le marché unique a aussi joué un rôle majeur dans l'encouragement aux réformes. Le salut est souvent arrivé par l'Europe lorsque la modernisation économique a été confrontée à de puissantes défenses. Qu'il s'agisse de la baisse des protections douanières et commerciales, de la fermeture des mines ou des privatisations, les deux modes de pression ont joué à plein : les règles communautaires ont réduit la marge de manœuvre des gouvernements et la compétition a montré la voie à suivre. La collusion n'a pas eu lieu, sauf peut-être dans le domaine agricole.

Pratiquement toutes les fonctions qui concernent le marché unique sont maintenant effectivement centralisées. Des approfondissements restent-ils nécessaires ? Quelques uns, au nom du principe d'efficacité (les aides d'État et la politique industrielle, l'intégration des marchés financiers), mais qu'en est-il de l'encouragement aux réformes ? Le débat aujourd'hui concerne les services publics et les monopoles d'État. La page a été tournée dans bien des pays, mais les plus grands tardent à le faire. Qu'il s'agisse des transports ou de la production et de la distribution de l'énergie, un renforcement de la centralisation reste probablement nécessaire pour amener ces pays à sauter le pas.

Ce qui manque ce sont des agences indépendantes pour assurer le respect des principes du marché. La responsabilité de la politique anti-trust, par exemple, est entre les mains de la Commission, une institution inévitablement politique. Ses décisions ne sont pas seulement suspectes, elles sont aussi soumises à des pressions politiques qui ne sont même pas dissimulées. Il en va de même des efforts pour introduire la concurrence là où régnaient des monopoles publics. Un grand marché européen de l'électricité est souhaitable, mais il ne peut pas fonctionner sans une autorité chargée de le réglementer et d'assurer le respect des règles édictées. Là encore, comme pour la supervision des institutions financières ou le transport aérien, les expériences accumulées de par le monde appellent à la mise en place d'organismes indépendants mais soumis à un contrôle démocratique ex post.

L'union monétaire

Il en va de même de la monnaie unique, désormais entièrement centralisée et confiée à la BCE. L'imbrication commerciale s'accommodait mal de l'existence d'une multitude de taux de change, par nature instables. Le Système Monétaire Européen a constitué une première réponse structurée, et a ouvert la voie à l'euro. Sans union monétaire, il est probable que l'Europe aurait du faire face ces dernières années à des crises de change, comme elle en avait pris la triste habitude. On peut déplorer certains aspects de la politique monétaire, mais la plupart des pays n'ont jamais connu une telle qualité de performance de la part de leurs propres banques centrales. Certes, la structure de prise de décision au sein de l'Eurosystème est suboptimale et il faudra un jour repenser la manière dont les responsables sont choisis. Rien de cela n'appartient au domaine des urgences ou des insuffisances majeures.

Le problème principal est qu'il avait été anticipé que tous les membres de l'Union rejoindraient un jour ou l'autre la zone euro. Ce jour est probablement bien lointain, maintenant. Un arrangement prévu pour être temporaire devient permanent. La zone euro a donc besoin de se structurer pour les affaires la concernant. Les ministres des finances et la BCE doivent pouvoir se parler autrement que par le biais des médias, mais le président de la BCE n'a pas de contrepartie stable du fait de la rotation de la présidence ; les sujets ne manquent pas, depuis le taux de change jusqu'à une analyse partagée des conditions macroéconomiques. Le Pacte de Stabilité et de Croissance est mal conçu, mais la discipline budgétaire doit être assurée au sein de l'union monétaire. La représentation de la zone euro dans les instances internationales est clairement insatisfaisante, au détriment des intérêts européens, et une source de difficultés pour la coopération internationale. Les relations entre pays de l'Union membres de la zone euro et les autres doivent aussi être prises en charge autrement que par défaut. La Commission doit elle aussi se structurer pour gérer ce qui est considéré une incongruité alors qu'il s'agit d'une évolution qui était prévisible et qui devient durable. Les solutions sont aisées à envisager, il reste à en admettre officiellement le besoin.

La fiscalité

Les prélèvements obligatoires ont un clair effet désincitatif sur l'activité économique. Ce n'est pas une raison pour ne pas lever des impôts, bien sûr, mais pour le faire sans oublier leur impact négatif. Pour partie, ces prélèvements servent à financer des dépenses qui peuvent avoir un effet bénéfique sur la croissance, en particulier les infrastructures, la recherche et la formation, et la santé. Une question importante concerne l'efficacité de ces dépenses. Tout indique qu'un budget généreux est une source importante d'inefficacité. Avec

des dépenses publiques proches ou même dépassant la moitié du PIB³⁸, la majorité des pays de l'Union Européenne sont probablement dans une situation où une cure d'amaigrissement est possible sans réduire les prestations.³⁹

Le débat est vigoureux et fournit une excellente illustration de l'opposition entre centralisation et collusion. Pour certains, la fiscalité doit faire l'objet, sinon d'un transfert de compétence, du moins d'un niveau élevé d'harmonisation. Ils considèrent qu'une telle évolution centralisatrice est nécessaire pour prévenir une concurrence déloyale qui pourrait permettre à certains pays de servir d'aimant pour attirer des activités. A l'opposé, partant de l'idée que les gouvernements ne servent pas exclusivement le bien collectif, d'autres considèrent que seule la compétition entre états permet de contenir l'ardeur de gouvernements toujours tentés de se procurer toujours plus de ressources, puisque ces ressources leur donnent du pouvoir et leur permettent de satisfaire les groupes de pression.

Le choix entre ces opinions radicalement opposées dépend du poids que l'on accorde aux effets désincitatifs de la fiscalité et de la perception que l'on a des motivations des gouvernements. Les centralisateurs, par exemple, ne pensent pas que la fiscalité soit vraiment un fardeau économique et font confiance aux gouvernements pour servir l'intérêt collectif. Dans le camp opposé, on observe que l'Europe se distingue par le poids de sa fiscalité et qu'il n'y a pas de preuve de compétition fiscale, sauf en ce qui concerne les impôts sur les sociétés ; pour ce dernier cas, la compétition ne se limite pas à l'Europe, elle se développe au niveau mondial.

Ainsi, il est difficile de trancher ce débat. Deux considérations supplémentaires, cependant, permettent de conclure qu'il est pour le moins prématuré d'envisager la centralisation. Tout d'abord, les traditions en matière de fiscalité, de services publics et de réduction des inégalités diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Le principe d'hétérogénéité indique que toute tentative d'harmonisation sera difficile et risque fort d'aboutir à des compromis insatisfaisants. Ensuite, en l'absence d'une solide argumentation en faveur de la centralisation, le principe de subsidiarité préconise de garder la fiscalité au niveau national.

Les politiques sociales

La réforme des politiques sociales est au cœur des efforts pour re-dynamiser la productivité. C'est l'un des domaines dans lequel certains gouvernements rencontrent les plus grandes difficultés à conduire des réformes. Les politiques sociales ont un rôle essentiel à jouer pour limiter les inégalités de toutes sortes (revenus, chômage, santé, âge, etc.). En même temps, certaines interventions ont un effet désincitatif ; les mauvaises performances européennes en terme d'emploi ou d'adaptabilité, par exemple, sont en partie le résultat de protections sociales conçues en ignorant leurs effets secondaires.

Manifestement, les pays qui ont su se réformer rejettent toute idée de centralisation ou même d'harmonisation, comme le montre la position britannique. Ils s'appuient, à juste titre, sur les principes développés précédemment. Le principe d'efficacité est inopérant dans ce cas car les

³⁸ En 2003, la moyenne pour l'Union est de 48.7%, contre 41.1% pour la zone OCDE. Cinq pays se situent au-dessus de la barre des 50%, seuls trois étant en dessous de 45%

³⁹ La structure de la fiscalité peut aussi influencer la performance économique. Une fiscalité qui pèse sur les activités productives est évidemment nuisible. Bien sûr, la fiscalité sert aussi à combattre les inégalités, c'est même un instrument essentiel. Ceci implique un arbitrage hautement conflictuel entre objectifs économiques et objectifs sociaux.

effets négatifs des politiques sociales se font exclusivement sentir au niveau national. De plus, le principe d'hétérogénéité milite fortement contre la centralisation. Reflétant souvent une histoire et des pratiques sociales – pour ne pas mentionner des idéologies – différentes, les politiques sociales sont très dissemblables d'un pays à l'autre. C'est bien donc la stratégie du « salut par l'Europe » qui est invoquée, dans l'espoir de débloquer des situations politiquement insolubles.

Effectivement, toute réforme de la protection sociale fait des victimes, bien identifiables, alors que les bénéficiaires sont la masse des anonymes qui constituent l'intérêt général et qui, bien souvent, ignorent même qu'ils en sont les bénéficiaires. Pour qu'une réforme soit possible, donc, il faut que le gouvernement soit prêt à défendre l'intérêt général contre des intérêts particuliers, et donc qu'il sache mobiliser l'opinion publique. Ce qui semble possible dans les petits pays est, à l'évidence, plus ardu dans les grands pays.

Toute centralisation étant exclue, la question est de savoir si une méthode de coopération plus douce, la pression par les pairs telle qu'elle est prévue dans la méthode ouverte de coordination de la stratégie de Lisbonne, peut convaincre certains gouvernements hésitants de prendre le risque d'une réforme qu'ils savent désirable mais dont ils redoutent les retombées politiques. Une telle stratégie peut fonctionner, mais elle peut aussi aboutir à l'effet inverse si elle aboutit à une collusion des pays non réformateurs qui cherchent à imposer leurs politiques inefficaces aux autres. Cette possibilité n'est du tout irréaliste. L'accent mis sur des thèmes tels que celui du « dumping social » est inquiétant. Pour avoir un sens, l'adoption de minima sociaux doit avoir pour objectif d'imposer des normes sociales élevées, dont beaucoup nuisent à la productivité et à la souplesse d'ajustement. En demandant aux autres pays d'adopter de telles normes, les pays où ces normes sont les plus élevées souhaitent visiblement utiliser la concertation pour obtenir des autres pays qu'ils deviennent également non compétitifs.

Toute la question est donc de savoir laquelle des deux dynamiques sera créée par une approche coordonnée : la pression par des pairs qui ont su réformer leurs politiques sociales ou la collusion des non réformés ? Comme dans le cas de la fiscalité, la réponse n'est pas évidente, mais les fortes différences existantes suggèrent que les mesures adoptées par un pays sont peu susceptibles de convenir à un autre. De ce fait, la pression par les pairs risque d'être limitée.

Les transferts intra européens

L'essentiel du budget de l'Union Européenne est consacré à des transferts : à elles seules, la PAC et la politique régionale accaparent 71% du total des dépenses de la Commission. Ces transferts s'apparentent à des politiques sociales puisqu'ils sont destinés à corriger des inégalités de revenus. La PAC a pour fonction de protéger les agriculteurs de la compétition internationale en maintenant à l'intérieur de l'union des prix supérieurs à ceux qui prévalent ailleurs et en contribuant directement à leurs revenus. La politique régionale comprend deux fonds principaux. Les fonds structurels, qui s'adressent à des régions défavorisées, et les fonds de cohésion, qui financent des projets d'infrastructures dans un certain nombre de pays⁴⁰. Dans les régions sélectionnées, les fonds structurels financent des infrastructures, le développement local et les PME, et l'insertion professionnelle des chômeurs et des groupes désavantagés.

⁴⁰ L'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande, et maintenant la plupart des nouveaux pays membres.

Ces transferts sont généralement considérés comme économiquement inefficaces, ne serait-ce que parce que les sommes déboursées ne vont pas systématiquement le plus aux régions les plus pauvres. Les critères d'attribution relèvent largement de considérations politiques, l'exemple le plus flagrant étant la PAC, défendue bec et ongle par les gouvernements successifs de la France qui estiment ne pas pouvoir affronter leurs lobbies agricoles. L'existence de ces transferts est directement en contradiction avec les principes évoqués ci-dessus, du moins en ce qui concerne leur volet social. A défaut de justification, ces politiques ont une histoire. Elles ont pris leur envol lors de l'adoption du marché unique, dans le but explicite d'amortir le choc d'une intensification de la compétition, même si la logique du lien avec les régions défavorisées n'est pas évidente. Vingt ans plus tard, cette justification a disparu mais les politiques régionales aiguïssent l'appétit des nouveaux pays membres.

Les transferts offrent un exemple des risques associés à la centralisation. Leur raison d'être n'est pas le principe d'efficacité, mais l'idée que la centralisation peut aider à faire progresser l'intérêt collectif aux dépens des intérêts particuliers. Le risque est que ces intérêts particuliers, et les gouvernements qui ne peuvent y résister, se coalisent au niveau européen. C'est exactement ce qui s'est passé. Chaque pays faisant face aux mêmes demandes de ses agriculteurs, et la plupart des pays ayant des régions relativement défavorisées, la conjonction des intérêts particuliers s'exerce avec force au niveau communautaire. C'est d'autant plus le cas que la règle de l'unanimité qui s'applique aux transferts permet à chaque pays de bloquer les efforts de réforme.

Une solution rationnelle serait de re-nationaliser ces transferts. Les pays réformateurs pourraient alors réduire les inefficacités, voire même éliminer les transferts. Une telle re-nationalisation apporterait un gain d'efficacité pour l'ensemble de l'Union, même si elle serait une source de distorsions en ce qui concerne le marché des produits agricoles. Sur le plan politique, une telle initiative éliminerait une importante source de frictions.

Mais cette solution est impossible à adopter en raison de la règle de l'unanimité. De la même manière qu'elle empêche l'adoption de nouvelles compétences collectives, la règle de l'unanimité ne permet pas la remise en cause d'acquis communautaires qui sont devenus obsolètes, ou dont on s'aperçoit à l'usage qu'ils ont plus d'inconvénients que d'avantages. Une règle utile serait de prévoir que tout « acquis » est établi pour une période limitée – qui peut être longue, dix ans ou plus – à l'issue de laquelle il doit être renouvelé par la procédure habituelle de l'unanimité. La règle de l'unanimité jouerait alors en sens inverse. Elle exigerait, en cohérence avec le principe de subsidiarité, que soit périodiquement apportée la preuve que chaque acquis continue à être justifié.

Les ressources communautaires

Les ressources communautaires font aujourd'hui l'objet d'un marchandage opaque entre gouvernements. Une petite partie, environ 10%, est fournie par un pourcentage de TVA et les revenus des droits de douane. Ceci assure automaticité et transparence. Le reste provient des contributions directes globales des États membres. La clé de base de ces contributions globales est le PIB de chaque pays, mais la pratique implique des marchandages sur le « juste retour », la comparaison entre ce que chaque pays verse et reçoit, la « contribution nette » en eurojargon. La remise britannique constitue l'aspect le plus visible de ce marchandage peu

glorieux.⁴¹ Ces marchandages vont à l'encontre de la notion de budget collectif. L'application systématique du juste retour aboutirait à une situation où la contribution nette de chaque pays serait nulle. Il faudrait alors cibler les dépenses non en fonction des objectifs communautaires mais de manière à ce que chaque pays reçoive « sa part ». Autrement dit, chaque pays pourrait faire lui-même ce que fait l'Union.

La plupart des citoyens entendent parler du financement du budget communautaire à travers les marchandages sur la contribution nette. Il est surprenant que ce processus, qui se situe à la limite des pratiques démocratiques, ne soit pas plus la cible de critiques structurées. Il est vrai que les gouvernements font preuve d'une grande discrétion, probablement parce que c'est un sujet qui fâche et que les sommes en jeu, 1.27% du PIB, sont suffisamment faibles pour être passées aux pertes et profits de la construction européenne. Une telle opacité a pu être longtemps considérée comme acceptable sinon naturelle, mais elle est condamnée à devenir intenable.

Cette situation est d'autant plus surprenante que les solutions sont faciles à trouver. Il suffirait de s'accorder sur un « impôt européen » transparent : ce pourrait être un pourcentage de TVA ou des impôts sur le revenu ou les profits, comme c'est le cas dans les systèmes fédéraux. Le débat sur plus ou moins d'Europe serait alors conduit sur une base compréhensible par les citoyens, le lien pervers entre contributions et transferts nationaux serait brisé, et les marchandages seraient remplacés par des discussions normales sur les biens publics à fournir, sur leurs coûts et leurs modes de financement.

Recherche et éducation

La recherche et l'éducation sont clairement critiquées pour la croissance. Pour ce qui est des enseignements primaire et secondaire, la centralisation n'est pas justifiée par le principe d'efficacité et est clairement rejetée par les principes d'hétérogénéité (langues, histoire, traditions, etc.) et de subsidiarité. Il n'en va pas de même pour l'enseignement supérieur qui est, de plus, étroitement lié à la recherche. En raison des coûts élevés, l'efficacité demande une taille critique. Aux niveaux les plus avancés, à la frontière des connaissances qui sont mondiales, l'hétérogénéité a disparu, ou aurait du disparaître. L'argument en faveur de la centralisation est puissant. Or, à quelques exceptions près, les systèmes d'éducation supérieure et la recherche restent des compétences nationales. Est-ce une erreur de la construction européenne qu'il s'agit de réparer au plus vite ? La réponse n'est pas simple.

Pourquoi la recherche européenne est-elle largement incapable de rivaliser avec la recherche américaine ? Une première raison est que les investissements en recherche et les dépenses pour l'enseignement supérieurs sont sensiblement plus élevés aux Etats-Unis, même si la différence ne provient pas des investissements publics, puisque c'est le privé qui finance l'essentiel des dépenses américaines.⁴² La deuxième raison concerne l'efficacité des dépenses. Tout semble indiquer que la plupart des centres de recherche européens sont loin d'avoir la performance de leurs équivalents aux Etats-Unis. Ils absorbent les ressources mais ne produisent pas de résultats équivalents. Pour rattraper le retard, donc, l'Europe se doit de dépenser plus, mais avant tout de dépenser mieux. Le même constat s'applique à l'enseignement supérieur. L'argument d'efficacité se retourne – la mauvaise performance

⁴¹ Margaret Thatcher avait obtenu cette remise en protestant contre la taille de la contribution nette Grande-Bretagne.

⁴² Une fois encore, les disparités sont larges en Europe. La Suède et la Finlande dépensent proportionnellement beaucoup plus pour la recherche et le développement que les Etats-Unis.

européenne vient d'abord de l'intérieur même des universités et centres de recherches – et se double d'un problème de capture par des intérêts particuliers.

Transférer la recherche et l'enseignement supérieur au niveau européen devrait permettre de centraliser les moyens et donc de rationaliser les dépenses. Mais pour qu'une telle approche réussisse, il faut que les moyens soient concentrés sur des centres et des universités capables de se hisser au meilleur niveau mondial. Ceci nécessite donc que les moyens soient alloués sur une base compétitive. La conséquence serait une stratification des institutions entre celles qui ont atteint, ou sont susceptibles d'atteindre, un niveau de performance international et les autres, qui devraient se concentrer sur une tâche de formation ou disparaître. Or, dans beaucoup de pays, les centres de recherche et les universités sont effectivement contrôlés par des chercheurs hostiles à toute évolution qui, en visant à l'excellence, les menacerait directement. Les gouvernements font d'ailleurs, en général, preuve de grande prudence face à ces intérêts particuliers. La question est donc celle, habituelle, de savoir si la centralisation permet de surmonter les intérêts particuliers ou permet. Au contraire, leur collusion.

L'expérience passée n'est pas très encourageante. Le risque est de reproduire ce qui se passe déjà autour du budget européen de la recherche. Au lieu de concentrer ses financements pour construire des centres de taille et de niveau internationaux, la Commission saupoudre. Elle y est d'ailleurs encouragée par les pays membres, soucieux de prestige scientifique et désireux de recevoir chacun « sa part » de la manne, conformément au principe du juste retour. De plus, en poussant à la constitution de réseaux, la Commission favorise la collusion entre des centres médiocres et le saupoudrage empêche la compétition.

Tant que les gouvernements et la Commission restent capturés par un « establishment » non compétitif, la centralisation au niveau européen de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est donc pas désirable. Elle aboutirait à dégrader la performance dans les pays où elle est satisfaisante et à bloquer les réformes là où elles sont possibles. Des propositions existent dans tous les pays, pour remettre en selle les systèmes d'enseignement et de recherche. C'est au niveau national que doivent démarrer les réformes.

LA STRATEGIE DE LISBONNE

Le débat sur la centralisation a longtemps été noir et blanc, enfermé entre les compétences partagées et les compétences nationales, entre abandon de souveraineté et maintien des prérogatives nationales. La stratégie de Lisbonne propose d'ouvrir une voie médiane. Elle s'appuie sur la méthode de coordination ouverte (MCO), qui mise sur la pression des pairs pour encourager la mise en œuvre de réformes susceptible de doper la compétitivité de l'Europe. Si la stratégie de Lisbonne est aujourd'hui en échec, il serait dommage d'abandonner l'idée de la MCO sans chercher d'abord à corriger les erreurs qui ont empêché de produire les résultats escomptés.

Les erreurs de Lisbonne

La Stratégie de Lisbonne souffre de quatre erreurs principales. La première erreur est l'irréalisme de son objectif central, celui de dépasser les Etats-Unis sur le plan technologique d'ici 2010. Ce genre de déclaration ne fait même pas rêver les citoyens tant elle est irréaliste, et elle décharge les gouvernements de la responsabilité de tenir leurs engagements.

La seconde erreur est de méthode. La stratégie s'appuie sur une liste de plus de cent critères d'importance variable et qui ne sont pas tous clairement reliés à l'objectif annoncé. Cela permet aux gouvernements, dont on n'attend pas une performance sur 100% des critères, de choisir ceux qu'ils atteignent et d'oublier les autres. La pente naturelle est de choisir les plus aisés à atteindre, qui sont souvent ceux qui sont les moins importants.

La troisième erreur est la mise en œuvre de la pression par les pairs. Cette pression prend la forme de débats entre chefs d'État et de gouvernements, qui sont résumés de manière lapidaire dans un communiqué à la tendance auto congratulatrice marquée. La Commission publie un document plus explicite, certes, mais ce document est largement ignoré dans les grands pays, les moins sensibles à la pression des pairs, mais aussi précisément ceux qui sont le plus besoin de conduire des réformes.

La quatrième erreur est de fixer des objectifs pour l'ensemble de l'Union alors que tous les pays ne sont pas dans la même situation. Par exemple, trois pays dépassent l'objectif du taux d'emploi de 70% alors que d'autres n'ont aucune chance de l'atteindre, ni en 2010, ni même en 2015. Faut-il exiger que les pays les plus performants fassent encore mieux pour compenser les faiblesses des autres ?

Trois pistes pour repenser Lisbonne

Dans sa communication annuelle au Conseil Européen du printemps 2004, la Commission dresse un constat décevant de la Stratégie de Lisbonne. Elle propose de redresser la stratégie et prend rendez-vous pour l'évaluation de mi-parcours prévue pour le printemps 2005. Il n'est donc pas impossible de repenser Lisbonne, ce qui demande de faire le tri entre l'utile et le futile.

La première piste est en partie cosmétique, mais elle va bien au-delà. La Commission propose à juste titre de définir des objectifs plus réalistes et plus précis, mais elle se garde bien de remettre en cause l'objectif central. C'est une erreur. En 2010 l'Europe sera loin derrière les Etats-Unis dans tous les domaines scientifiques ou presque, y compris dans le développement de la société de l'information. Il est malsain de s'accrocher à une vision impossible, même si elle fait rêver les chefs d'État, car ils se préparent à décevoir leurs citoyens et dévalorisent leurs intentions. Pire, en acceptant à l'avance de ne pas atteindre les objectifs qu'ils se fixent, ils se donnent toute la latitude qu'ils veulent pour échouer ; en bref, ils ne se donnent aucun véritable objectif, et donc aucune contrainte. A l'impossible, nul n'est tenu.

La deuxième piste est de rendre opérationnelle la véritable innovation de Lisbonne, la MCO et l'acceptation de la pression par les pairs. Dans une Europe où l'État nation reste la référence pour l'exercice de la démocratie, cette pression ne peut qu'être volontairement consentie, elle ne peut pas aboutir à une réduction de la souveraineté nationale. C'est donc devant les citoyens que les pairs doivent exercer leurs pressions respectives. Il est essentiel que les sommets de printemps, ceux qui sont consacrés en principe à la Stratégie de Lisbonne, soient portés devant les opinions publiques. Pour cela, chaque pays doit faire l'objet d'une évaluation spécifique qui soit obligatoirement débattue par son parlement. Le parlement doit alors s'engager à voter dans les douze mois qui suivent des mesures qui corrigent les insuffisances ainsi identifiées.

La troisième piste consiste à reconnaître que les efforts à fournir ne sont pas les même pour

tous les pays. La centaine de critères au cœur de la MOC ne dégagent aucune stratégie pour aucun pays. Chaque pays devrait s'engager devant ses pairs d'abord, puis devant sa représentation nationale immédiatement après, à adopter un nombre réaliste de réformes politiquement possibles. Ces projets nationaux devraient l'objet d'un débat informé par la Commission. Certains pays pourraient se concentrer sur leurs marchés du travail, d'autres sur la recherche ou les infrastructures, en fonction des priorités dégagées par leurs gouvernements respectifs. Il s'agit de briser la dichotomie actuelle entre promesses réservées à la consommation intérieure et engagements européens.⁴³

CONCLUSION

L'intégration européenne a coïncidé avec l'arrivée de la prospérité. Coïncidence ne signifie pas causalité, cependant. S'il est bien établi que l'intégration économique a bien servi, un temps, la croissance, rien ne permet de penser qu'elle peut aujourd'hui remédier à la piètre performance de la dernière décennie. Tant qu'il s'agissait de rattraper un retard de développement, l'ouverture commerciale était la meilleure manière de permettre à la compétition d'encourager l'adoption des moyens de production les plus performants. Une fois ce retard comblé, c'est l'innovation qui est devenue la clé du maintien dans le peloton de tête. La mise en place, durant les années fastes, de pratiques et d'institutions dont la finalité est de protéger les positions acquises, a découragé l'innovation et rigidifié la plupart des économies européennes. L'adoption du marché unique et de l'euro n'ont pas suffi, et la performance s'en est progressivement ressentie: croissance médiocre, chômage élevé et tensions sociales ont marqué les années quatre-vingt dix.

A partir de là, le défi était de repenser le modèle européen. Certains pays ont su avancer dans la voie des réformes mais d'autres, dont les plus grands, éprouvent de sérieuses difficultés à s'adapter à la lente marche du temps. Ces difficultés sont multifformes, n'épargnant aucun secteur de l'activité économique, mais elles ont une source commune, la faiblesse de l'intérêt général confronté aux intérêts particuliers. Découragés, certains théorisent déjà le renoncement en décrivant une société post-industrielle rassasiée et soucieuse de ménager ses efforts. Ceci revient à ignorer la puissance des incitations économiques. Dès lors qu'ils y ont intérêt, les Européens retrouvent le goût de l'effort et l'ambition de maintenir leur rang. Le problème n'est pas un accès de paresse et un goût immodéré pour les loisirs, mais un ensemble de dispositions dont la fonction est de protéger les positions acquises, et dont les effets secondaires nocifs ont été d'abord ignorés et sont aujourd'hui minorés.

C'est tout naturellement, donc, que se développe l'idée que l'Europe pourrait, encore une fois, jouer un rôle moteur. Mais derrière cette idée se cachent des projets fondamentalement différents. Certains veulent renforcer l'intérêt général en diluant les intérêts particuliers. D'autres essaient de neutraliser les pressions au changement. Il ne s'agit donc pas de faire plus d'Europe, mais de faire de l'Europe une force mobilisatrice.

La faiblesse de l'intérêt général face aux intérêts particuliers est, fondamentalement, un échec de l'exercice de la démocratie, et c'est par là qu'il faut commencer. L'idée que l'on puisse imposer de l'extérieur des réformes qui sont inaccessibles dans le cadre du jeu politique interne est profondément erronée. L'Europe ne peut pas être une puissance tutélaire bienveillante. Cette évidence n'a pas toujours reçu l'attention qu'elle mérite durant la

⁴³ Par exemple, on pourrait imaginer les conclusions des pairs lorsque la France s'est engagée dans l'opération 35 heures.

construction européenne. Si l'Europe souffre aujourd'hui d'un déficit démocratique, c'est que l'on a trop souvent oublié que tout pouvoir doit être soumis à un contrôle démocratique. Or il n'y a pas eu de lien entre chaque transfert de compétence et le contrôle qui devait lui être associé. Les pouvoirs du Parlement Européen ont été accrus mais cela s'est fait après coup et de manière très limitée. Officiellement, la Commission opère sous le contrôle du Conseil Européen, mais dans les domaines de compétence partagée elle dispose d'une grande autonomie.

L'Europe, aujourd'hui, n'existe pas en tant que démocratie. Elle fonctionne en juxtaposant des démocraties. Les gouvernements transportent avec eux leurs visions des intérêts nationaux, qui sont souvent capturés par des intérêts particuliers. La Commission, insuffisamment politisée pour être légitime, fonctionne comme une institution technocratique, incapable de faire prévaloir l'intérêt collectif, qu'elle souhaite incarner en temps que gardienne des Traités, face aux gouvernements dépositaires de la légitimité démocratique. La solution fédérale résoudrait la difficulté en installant un pouvoir politique également légitime, mais les opinions publiques restent attachées à leurs États nations.

L'idée que l'Europe puisse être utilisée pour contourner les blocages nationaux est intéressante, mais elle ne réussira pas en court-circuitant le contrôle démocratique. Or c'est bien de cela qu'il s'agit. Si certains gouvernements échouent dans leurs intentions réformatrices, c'est qu'ils en redoutent les conséquences électorales. Comme ces échecs sont souvent la manifestation de la présence de puissants groupes de pression nationaux, il est tentant de chercher à s'affranchir des contraintes électorales en s'en remettant à « Bruxelles » pour les décisions impopulaires. Le tour est joué, semble-t-il. Ce serait une illusion. La centralisation n'aboutira à rien de durable si les transferts de compétence ne sont pas accompagnés de contrôles démocratiques appropriés. Au mieux les gouvernements seront individuellement sanctionnés ; au pire c'est la notion même d'intégration européenne qui sera rejetée parce qu'elle sera perçue comme un pouvoir technocratique ignorant les souhaits des citoyens.

Contrepoint

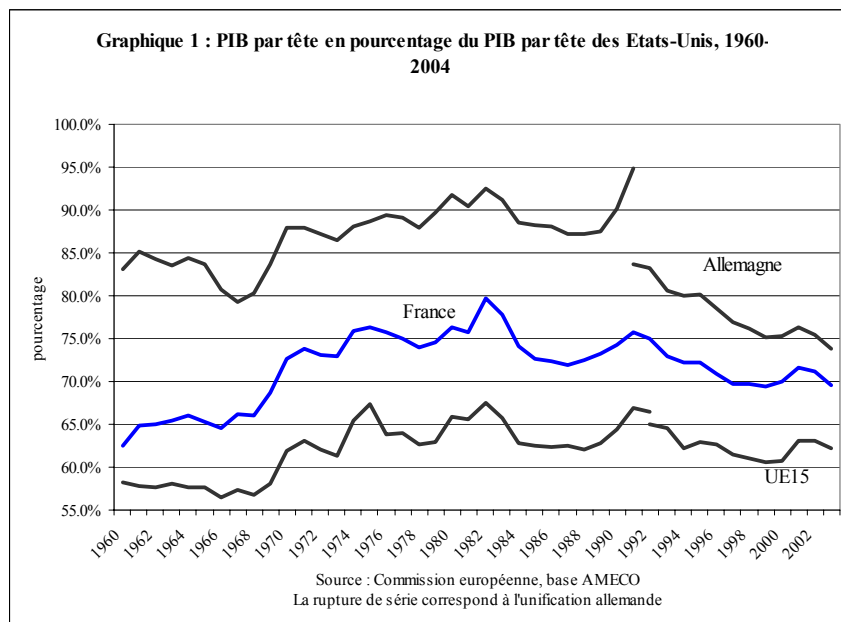
Jean Pisani-Ferry

Pour Olivier Blanchard, l'Europe et la France vont mieux qu'elle ne le croient ; plutôt qu'une défaillance économique, le décrochage de leur revenu par tête par rapport aux Etats-Unis reflète une préférence pour le loisir. Elles iront mieux encore demain, car le Marché unique a engagé les pays européens sur la voie de la réforme. Celle-ci a commencé par les marchés des biens et des capitaux, elle se transmet progressivement aux marchés du travail. Pour Charles Wyplosz, l'Europe va mal, mais d'abord à cause de ses poids morts, la France et l'Allemagne (accessoirement l'Italie), qui ne se réforment pas. Rechercher la réponse à ce problème dans un progrès de l'intégration communautaire, c'est se fourvoyer : soit les pays qui ont le plus de mal à s'adapter se serviront de l'Europe pour freiner les autres ; soit les opinions nationales se rebelleront contre des politiques imposées de l'extérieur. Les réformes dont les pays européens ont besoin ne peuvent provenir que d'une réponse endogène à la pression concurrentielle.

Les deux thèses qui viennent d'être résumées de manière lapidaire ont l'une et l'autre le grand mérite d'engager de front le débat sur des sujets qui sont souvent abordés par la bande. Deux questions sont posées, auxquelles je répondrai successivement : quel diagnostic doit-on porter sur la croissance européenne ? les réformes dont les pays européens ont besoin doivent-elles être conduites de manière concertée ou concurrente ?

CROISSANCE : FAUT-IL ETRE SATISFAIT ?

Commençons, comme le fait Olivier Blanchard, par prendre l'Europe comme un tout, et la France comme son résumé. Le graphique 1 ci-dessous résume les données de base : depuis les années soixante-dix, le rattrapage du revenu par tête américain est enrayé. Depuis les années quatre-vingt-dix, le décrochage est patent. La question est de savoir pourquoi. Pour y répondre, un détour par la technique est inévitable.



La raison du décrochage européen, dit en substance Blanchard, est que nous préférons le loisir au revenu. Son constat numérique n'est pas contestable : si tous les Européens d'âge actif avaient la même productivité que ceux d'entre eux qui sont dans l'emploi et s'ils travaillaient autant que les Américains, notre revenu par tête serait à peine en-dessous du niveau américain au lieu de lui être inférieur de près d'un tiers (en France, il serait même plus élevé). La

discussion porte d'une part sur l'interprétation donnée à ce constat, d'autre part sur l'analyse des tendances récentes.

Flash-back

Reportons-nous une décennie ou deux en arrière. Les Etats-Unis peinaient à dégager des gains de productivité et créaient en quantité des *McJobs*, ces emplois mal payés et peu productifs. Les économistes s'interrogeaient gravement sur le « paradoxe de Solow », selon lequel les ordinateurs se voyaient partout, sauf dans les statistiques. L'Europe, elle, combinait recherche à outrance des gains de productivité et mise à l'écart des travailleurs, à commencer par les moins qualifiés. Aucune entreprise ne voulait accroître ses effectifs. Les économies européennes apparaissaient ainsi capables de performances enviables en matière de productivité, mais inaptes à créer des emplois. Les enquêtes de McKinsey (1997) relevaient que pour un même volume de ventes, la chaîne Toys'R'Us employait 30% de salariés en moins dans ses magasins français qu'aux Etats-Unis, et Thomas Piketty (1997) chiffrait à 2,8 millions le déficit d'emplois français dans le commerce de détail et l'hôtellerie-restauration.

Les comparaisons de niveaux de productivité du travail pour l'année 2000, sur lesquelles s'appuie Blanchard, portent la trace de ce passé récent. Elles renvoient l'image d'entreprises efficaces au sein de sociétés malades du sous-emploi. Cependant la bonne mesure de l'efficacité d'une économie n'est pas la productivité de ceux qui ont conservé un emploi, mais ce que serait la productivité de l'ensemble des facteurs de production dans une situation où tous ceux qui ont été exclus de l'emploi y seraient réintégrés.

Olivier Blanchard, qui est soigneux, opère une double correction pour tenir compte de deux facteurs qui accroissent la productivité sans refléter une efficacité plus grande : d'une part l'exclusion des moins qualifiés, d'autre part le niveau élevé du ratio capital-travail. Il obtient que la productivité du travail ainsi corrigée est en France au niveau de celle des Etats-Unis au lieu de lui être de 5% supérieure, et la productivité globale des facteurs de 10% inférieure. Il ne tient pas compte d'un troisième facteur, la durée du travail, qui influe également dans la mesure où des horaires plus courts s'accompagnent en général d'une productivité horaire plus élevée¹. Une évaluation récente (Cette, 2004) chiffre cet effet à 5%. Au total, donc, la productivité du travail serait en France de 5% inférieure au niveau américain, et la productivité globale des facteurs de l'ordre de 15% inférieure au niveau américain, ce qui correspond à la moitié de l'écart de revenu par tête. C'est assez pour être notable.

Quant à la part de l'écart de revenu qui s'explique effectivement par les taux d'activité et la durée du travail, peut-on vraiment l'attribuer à un choix social positif ou encore, dans le jargon des économistes, à une préférence pour le loisir ? C'est peu contestable pour les travailleurs à plein temps des pays où le niveau de sous-emploi est faible. Ce l'est davantage pour ceux où, en réponse au chômage, une forme ou une autre de partage du travail a été mise en œuvre par la négociation ou par la loi. Ce l'est tout à fait pour les diverses formes de sous-emploi que sont le temps partiel contraint, les trappes à inactivité, ou les préretraites. Bien entendu, les individus placés en situation d'inactivité finissent par revendiquer la relégation qu'ils subissent. De nouvelles normes sociales se créent, qui donnent au pathologique l'apparence de l'ordinaire. De là ne se déduit pas que les citoyens ou les salariés ont consciemment arbitré en faveur du loisir plutôt que du revenu. Bien plutôt, le choix ne s'est pas présenté à eux.

¹ La RTT a récemment été l'occasion de le vérifier.

Il est très difficile de chiffrer la part de l'écart de revenu qui répond effectivement à des préférences sociales différentes. Blanchard prend pour hypothèse que la baisse de 18% de la durée du travail des salariés à temps plein enregistrée depuis trente ans en France résulte d'une préférence pour le loisir, ce qui, à la lumière des polémiques sur les trente-cinq heures, est pour le moins controversé. Quand cela serait, cette évolution rendrait compte d'une baisse de revenu par tête de 12% environ² : la préférence pour le loisir expliquerait un peu plus du tiers de l'écart entre France et Etats-Unis³.

Tous ces calculs fastidieux aboutissent en définitive à une conclusion : si les observations de Blanchard sont justes, et les discussions qu'il ouvre légitimes, les conclusions qu'il tire de son analyse sont quantitativement excessives. Il est tout simplement inexact de dire que « la principale différence [par rapport aux Etats-Unis] est que l'Europe a utilisé une partie de la hausse de productivité pour augmenter le temps de loisir plutôt que le revenu ». Notre écart de revenu reflète au moins autant un problème d'efficacité économique.

Pourquoi l'Europe prend du retard

L'ampleur de notre différentiel d'efficacité a longtemps été masquée par des gains de productivité artificiels, obtenus par la mise à l'écart des salariés les moins productifs. Il s'est brutalement révélé à partir du milieu des années quatre-vingt-dix. Depuis une petite décennie, en effet, les Etats-Unis connaissent une accélération sensible des tendances de la productivité, dont les observateurs les plus sceptiques ont fini par admettre qu'elle avait un caractère durable (Gordon, 2003). Simultanément, l'Europe a commencé à revenir sur les excès des années quatre-vingt en ralentissant la substitution capital-travail et en faisant revenir dans l'emploi ses actifs à faible productivité, enregistrant de ce fait une croissance « riche en emplois » et pauvre en gains de productivité. Le tableau 1, emprunté à Robert Gordon, résume cette double évolution. Il aboutit à un constat très frappant : depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la productivité du travail a accéléré d'un point par an aux Etats-Unis et ralenti d'un point par an en Europe.

Tableau 1 : Production, heures ouvrées et productivité horaire du travail de part et d'autre de l'Atlantique

* taux de croissance annuel moyen

	1990-95*	1995-2002*	Ecart
Etats-Unis			
Production	2.38	3.22	0.84
Heures ouvrées	1.24	1.10	-0.14
Productivité horaire	1.14	2.13	0.99
Union européenne			
Production	1.61	2.24	0.63
Heures ouvrées	-0.85	0.98	1.83
Productivité horaire	2.46	1.27	-1.19

Source : Robert Gordon (2003)

Bien entendu, une part du ralentissement qui s'observe en Europe et en France est vertueuse : c'est le cas lorsqu'il corrige des excès passés en faisant revenir dans l'emploi des salariés

² Compte tenu de ce que l'élasticité de la productivité au temps de travail est de l'ordre de $-1/3$. Cet ordre de grandeur est confirmé par les travaux récents de Cetto (2004)

³ Une comparaison directe des durées du travail entre la France et les Etats-Unis donnerait un résultat voisin.

faiblement qualifiés qui en avaient été exclus, ou plus généralement en freinant une substitution capital-travail résultant de l'anticipation erronée de fortes hausses du coût du travail. Mais ce n'est qu'une explication partielle, qui est loin de suffire à expliquer la disparité des conditions de la croissance des deux côtés de l'Atlantique. Une autre explication moins vertueuse, est que, comme le montre Blanchard lui-même, l'Europe accuse un retard marqué dans la production et l'utilisation des technologies de l'information.

Ce constat macro-économique a été récemment conforté par un ensemble d'observations plus fines. En particulier, les travaux de l'OCDE sur la croissance (OCDE, 2003) ont montré que l'origine des gains de productivité n'était pas la même de part et d'autre de l'Atlantique : en Europe, ceux-ci proviennent moins qu'aux Etats-Unis de l'entrée de nouvelles entreprises porteuses d'innovations, et davantage de l'assimilation par les firmes existantes de nouvelles technologies et de nouvelles formes d'organisation. Le rapport Sapir (Aghion et al., 2004), auquel Olivier Blanchard reproche une analyse trop pessimiste, prend appui sur ces observations pour opposer un régime de croissance fondé sur l'innovation, caractéristique des Etats-Unis et de certains autres pays avancés, et un régime d'imitation ou de rattrapage, caractéristique de l'Europe de l'après-guerre.

Formulée dès les années soixante, et reprise dans des travaux récents (notamment Aghion, Acemoglu et Zilibotti 2003), l'idée sous-jacente est que les institutions économiques efficaces ne sont pas les mêmes pour une économie en retard de développement ou en rattrapage, et pour une économie proche de la frontière technologique : structures oligopolistiques, concurrence limitée, contrats de long terme, financement bancaire, tendront à être compatibles avec les exigences d'une économie loin de la frontière où la croissance repose davantage sur l'accumulation de facteurs de production et l'imitation de technologies déjà inventées dans les pays plus avancés ; tandis que la croissance dans les économies frontalières doit davantage reposer sur des marchés concurrentiels favorisant l'entrée, des réallocations de main-d'œuvre entre firmes et secteurs, et des financements de marché⁴. De même, la qualité de l'enseignement supérieur, qui est un facteur secondaire pour une économie en rattrapage, devient décisive pour une économie à la frontière.

L'analyse empirique semble confirmer que l'influence sur les performances économiques d'une série de variables – investissement éducatif, effort de recherche-développement, barrières à l'entrée sur le marché des biens, taux d'ouverture aux échanges internationaux, etc ... – dépend du niveau de développement du pays. Faible voire négative pour des économies peu développées, elle gagne en importance à mesure que l'on approche de la frontière technologique. Or l'Europe est ici handicapée par la faiblesse de son effort de recherche et d'enseignement supérieur (point que relève Olivier Blanchard), le caractère moins concurrentiel de ses marchés des biens, le moindre développement de ses marchés financiers, ou la plus faible intensité des réallocations de main d'œuvre entre entreprises et secteurs. C'est ainsi la combinaison d'une observation macro-économique et d'un diagnostic micro-économique qui conduit à formuler un diagnostic inquiet sur les perspectives de la croissance en Europe.

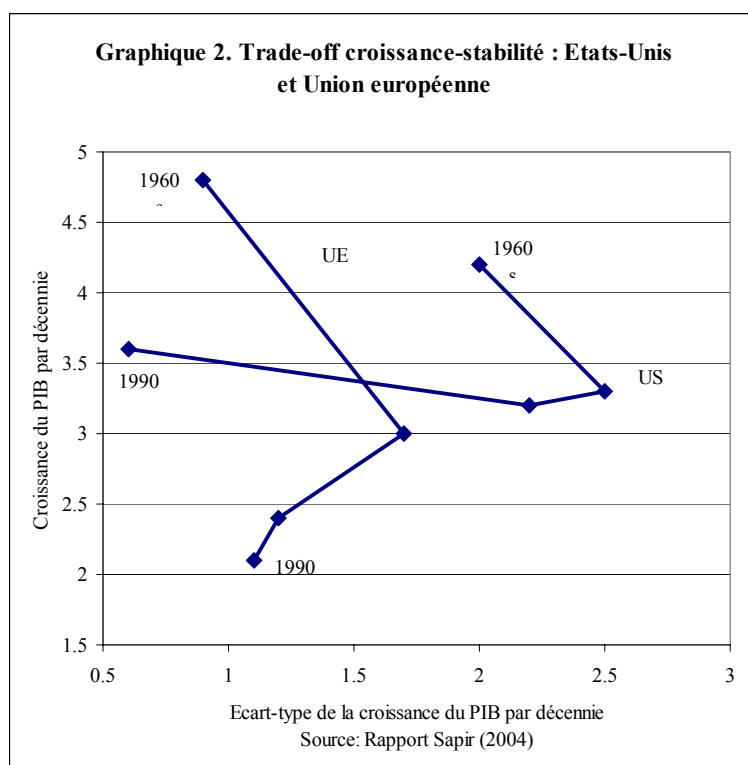
A cela s'ajoute un facteur qu'Olivier Blanchard n'évoque que d'une incidente, et que Charles Wyplosz ne mentionne que rapidement : la politique macro-économique. Le Graphique 2 ci-dessous montre que passé l'épisode des années soixante-dix, la volatilité de la croissance s'est sensiblement réduite aux Etats-Unis, sans coût apparent pour la performance moyenne, tandis qu'en Europe la performance moyenne s'est dégradée sans bénéfice apparent en termes

⁴ Pour une présentation plus détaillée en français, voir Aghion et Pisani-Ferry (2004).

de stabilité. Alors que dans les années soixante l'Europe bénéficiait *à la fois* d'une croissance plus forte et d'une stabilité plus grande, elle a fait moins bien sur les deux tableaux dans les années quatre-vingt-dix.

Contrairement aux attentes, l'union monétaire n'a pas corrigé ce défaut. Depuis ses débuts, le policy mix a été insatisfaisant en 2000 (du fait de politiques budgétaires expansionnistes au sommet du cycle), et en 2002-2003 (du fait de politiques restrictives ou insuffisamment expansionnistes en bas de cycle). Plus largement, la politique macro-économique ne joue pas en Europe le même rôle d'assurance qu'aux Etats-Unis, où les agents peuvent anticiper une réaction forte, rapide, et souvent appropriée des autorités monétaires et budgétaires à un choc négatif. Cette attitude obstinément « pro-croissance » fait défaut en Europe, ce qui contribue certainement à ce qu'un choc négatif induise davantage de pessimisme parmi les agents économiques quant aux perspectives de redressement.

Le poids de ce facteur macro-économique est particulièrement sensible dans une conjoncture telle que celle du printemps 2004, au terme de trois années de croissance inférieure à la tendance dans la zone euro. En moyenne période, son importance se réduit, mais sans disparaître : un régime de politique macro-économique susceptible de répondre de façon efficace aux chocs est d'autant plus nécessaire à la croissance européenne que nos institutions micro-économiques – marchés du travail et marché des biens – sont elles-mêmes moins aptes à répondre aux fluctuations cycliques.



LES REFORMES : ENSEMBLE OU SEPARÉMENT ?

Olivier Blanchard donne de la stratégie de réforme européenne une rationalisation séduisante inspirée des travaux qu'il a conduits avec Francesco Giavazzi : en commençant, avec le Marché unique, par réformer les marchés des biens et les marchés des capitaux,

l'Union européenne se serait engagée sur la bonne voie. L'élimination progressive des rentes d'oligopole – qui sont réparties entre les capitalistes et les salariés des secteurs protégés – et la mobilité accrue du capital, qui pousse à l'égalisation des taux de rendement, privent peu à peu les *insiders* de leur part du gâteau et érodent leur pouvoir. Inévitablement, le tour des marchés du travail viendra, pour le plus grand bénéfice des travailleurs.

Une stratégie efficace ?

Pour mesurer la portée de cette démarche, il est utile de se reporter à une représentation simplifiée de la répartition des compétences économiques au sein de l'Union européenne, qui est due à Tommaso Padoa Schioppa (Tableau 2). Pour schématiser qu'elle soit, cette représentation a le mérite de mettre à jour la spécificité des arrangements européens.

Tableau 2 : Une représentation schématique de la répartition des compétences économiques au sein de l'UE

	Micro	Macro
Communautaire	Régulation des marchés des biens et des capitaux	Politique monétaire
National	Régulation des marchés du travail	Politique budgétaire (sous contrainte de respect des règles de discipline)

L'idée de Blanchard est donc la suivante : sans mettre en cause la répartition des compétences, la démarche gradualiste qui a conduit à engager les réformes au niveau communautaire par les marchés des biens et des capitaux facilite la conduite par les gouvernements nationaux des réformes qui leurs reviennent : celles des marchés du travail et plus largement des institutions de protection sociale.

L'idée n'est à l'évidence pas sans fondement. Les débats autour du marché de l'électricité en offrent une illustration : l'Union européenne s'est bornée à promouvoir la libéralisation du marché de l'électricité, mais les salariés d'EDF y voient clairement une menace pour leur statut.

Pour autant, la stratégie est-elle globalement efficace ? Près de vingt ans après le lancement du marché unique, il est permis d'en douter. Le FMI (2004) a récemment publié un *survey* des politiques de réforme structurelle dans les pays industrialisés. Celui-ci montre sans ambiguïté qu'alors que les réformes des marchés des biens et des marchés des capitaux ont été rapides, profondes, et étroitement coordonnées, la lenteur, la modestie des ambitions et la disparité des orientations caractérisent les réformes du marché du travail. Blanchard, d'ailleurs, fait état d'un constat voisin. Bien entendu, il est possible que le changement soit au coin de la rue. Mais cela ne dispense pas de s'interroger sur le présent.

Si la réforme des marchés du travail ne suit pas mécaniquement celle des marchés des biens, c'est sans doute que les réticences qu'elle suscite vont bien au-delà de la résistance des seuls *insiders*. S'il est si difficile de réformer la protection de l'emploi, l'assurance-chômage, ou la portée de la négociation collective, c'est que les arrangements en place sont perçus comme

protecteurs par la grande majorité des salariés, y compris lorsqu'ils fonctionnent à leur détriment. Pour ce qui est de la protection de l'emploi, elle est même d'autant plus valorisée que les marchés des biens sont libéralisés. L'évolution du débat sur les contrats à durée déterminée l'illustre bien : initialement introduits pour contourner la protection dont bénéficient les CDI, les CDD étaient supposés affaiblir les *insiders* et préparer le terrain pour une réforme générale des contrats de travail. Dans la réalité, les risques de perte d'emploi se sont concentrés sur les salariés en CDD, ce qui a simultanément accru l'attrait des CDI pour l'ensemble des salariés, et renforcé le pouvoir de négociation des titulaires de ces contrats⁵. Bien qu'économiquement inefficace et socialement injuste, la dualité CDD-CDI s'est durablement installée dans le paysage social⁶.

Face aux déboires de cette stratégie, les Européens se sont peu à peu convaincus de la nécessité de changer d'approche. En 1997, à l'insistance du gouvernement Jospin, la coordination des politiques de l'emploi a été introduite dans le traité d'Amsterdam. Depuis lors, l'Union s'est dotée d'une « Stratégie européenne pour l'emploi ». La démarche a été amplifiée lorsqu'en 2000, la stratégie de Lisbonne a mis en avant des objectifs communs et inauguré une médecine douce de coordination des efforts nationaux, la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). En 2003, enfin, la Convention a proposé que la coordination des politiques de l'emploi soit reconnue comme compétence explicite de l'Union⁷. On s'est ainsi peu à peu éloigné du modèle de Padoa Schioppa, mais dans la plus grande ambiguïté : pour les uns, cette reconnaissance est une victoire de l'Europe sociale, tandis que pour les autres, elle est le moyen de pousser les feux de la libéralisation dans les pays les plus réticents à la conduire.

Faut-il coordonner les réformes ?

Charles Wyplosz met en garde contre cette évolution. Son argumentation est triple.

D'un point de vue politique, il met en avant le risque d'une stratégie consistant à contourner par l'Europe les blocages internes. Pour lui, c'est au sein de chaque pays, dans le cadre démocratique, que les débats doivent être conduits. D'un point de vue économique, il souligne l'absence d'arguments convaincants en faveur de la coordination des réformes structurelles. Chaque pays, dit-il, peut conduire ces politiques pour lui-même, parce que les bénéfices de son action lui reviennent directement. Dans le jargon des économistes, une réforme du marché du travail n'exerce pas sur les pays voisins les externalités positives qui justifieraient une action conjointe. D'un point de vue stratégique, enfin, il s'inquiète du risque que les pays les plus réticents aux réformes, la France et l'Allemagne, se servent de la coordination pour freiner leurs partenaires et imposer le statu quo.

Les limites de la réforme par l'Europe

J'ai beaucoup de sympathie pour l'argument politique de Wyplosz. De l'ouverture des frontières à l'ouverture des marchés de service à la concurrence, en passant par la désinflation et la réduction des déficits budgétaires, la France a fait jouer à l'intégration européenne le rôle que les pays mal gouvernés confient au FMI ou à la Banque mondiale : l'Europe a été notre

⁵ Voir sur ce point les contributions de Luc Behaghel et Fabien Postel-Vinay dans le numéro 366 (décembre 2003) d'*Economie et statistique*.

⁶ Blanchard et Landier (2002) ont montré les coûts économiques de cette dualité.

⁷ Article 14 du projet de constitution.

programme d'ajustement structurel. Au lieu que le bien fondé de la libéralisation commerciale, le niveau d'inflation, la politique budgétaire ou l'alternative entre monopole public et concurrence aient fait l'objet d'une délibération nationale, ces choix ont été systématiquement subsumés dans un affrontement entre pro- et anti-européens. L'Europe a servi d'argument à l'appui de réformes que les dirigeants n'osaient pas défendre pour elles-mêmes. Aujourd'hui, le même schéma semble se mettre en place pour les retraites, l'emploi ou l'enseignement supérieur.

Cette posture, qui est plus fréquente chez nous que chez la plupart de nos partenaires (à l'exception, peut-être, des Italiens), doit moins à l'intégration européenne elle-même qu'aux déficiences de notre système politique. Elle est dangereuse pour l'adhésion des citoyens à la construction européenne (en baisse sensible), mais plus profondément pour la démocratie. C'est pourquoi il y a nécessité de reprendre possession des débats qui concernent au premier chef les citoyens de ce pays, à commencer par celui qui touche aux choix budgétaires. Depuis dix ans que les critères de Maastricht sont dans l'actualité, nous avons par une sorte d'effet pervers de la contrainte externe désappris la discipline interne. Le débat sur nos finances publiques s'est anémié, comme si seuls des bureaux à Bruxelles – pour reprendre la formule malheureuse du Premier ministre – pouvaient s'intéresser à notre déficit ou à notre dette. Or l'état de nos comptes publics n'est que secondairement l'affaire de nos partenaires européens. Il est d'abord l'enjeu d'un choix de répartition entre les générations qui bénéficient aujourd'hui des dépenses publiques ou des baisses d'impôts, et celles qui porteront demain la charge de l'endettement.

Il ne faut cependant pas utiliser l'argument politique à sens unique. La nation n'est pas le seul espace du débat démocratique et l'Union européenne, qui s'est dotée d'institutions politiques, est légitime quand elle se saisit de questions dont la dimension transnationale est avérée. C'est ici qu'intervient le critère économique, qui offre des instruments pour juger du niveau pertinent de discussion.

Les critères de la coordination

L'argument économique de Charles Wyplosz est un peu moins convaincant. Si le fondement de son raisonnement n'est pas contestable – il ne fait que reprendre le principe de subsidiarité – l'application qu'il en donne mérite discussion.

Il est exact qu'à la différence des politiques de demande – monétaires et budgétaires - les politiques structurelles bénéficient essentiellement à ceux qui les entreprennent. Une relance de la demande dans un pays donné profite généralement à ses voisins, dont les exportations augmentent, mais une hausse de la productivité ou une baisse des coûts résultant, par exemple, de réformes du marché du travail, leur coûte des parts de marché. A cette aune, la coordination européenne est souhaitable dans le premier cas, pas dans le second.

A ce raisonnement, deux nuances peuvent être apportées. La première est que le bénéfice des réformes ne se matérialise souvent que dans le long terme. Certaines, en particulier celles qui touchent au marché du travail, sont dans un premier temps coûteuses en croissance⁸. Dans ce cas, l'incitation à les conduire est faible – voire n'existe pas si les gouvernements ont un horizon trop court. La solution à ce problème est la politique monétaire. Celle-ci peut accompagner une politique structurelle par une baisse des taux d'intérêt et en quelque sorte

⁸ Voir sur ce point aussi l'étude du FMI (2004).

déplacer vers le présent des bénéfices qui ne se matérialiseraient spontanément que dans un futur éloigné, modifiant ainsi le profil inter-temporel des effets de la réforme. 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, et ne peut donc 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, au moins dans le temps, les politiques de réforme nationales.

La seconde nuance touche à l'économie politique des réformes. Il est fréquent qu'un gouvernement de gauche fasse des réformes de droite, ou vice-versa. Ce comportement surprenant répond en fait à une rationalité : les électeurs, par exemple, se convainquent plus facilement de la nécessité de privatiser si la mesure est proposée par un gouvernement de gauche, parce qu'ils ne le soupçonnent pas d'être en cela inspiré par l'idéologie ou le clientélisme⁹. Pour la même raison, ils peuvent plus facilement être persuadés de la nécessité de mettre en œuvre des orientations auxquelles ils sont réticents si celles-ci font l'objet d'un consensus pluri-partisan au niveau européen. L'argument doit évidemment être manié avec précaution. Il peut cependant fournir une justification à la coordination européenne, lorsque les électeurs soupçonnent leurs gouvernements d'être de parti-pris.

Y-a-t-il risque de collusion ?

La portée du troisième argument de Charles Wyplosz, qui redoute la collusion franco-allemande, est quant à elle assez faible. En ces matières, deux risques coexistent. Le premier est celui qu'il invoque : que la coordination soit le prétexte d'une coalition entre gouvernements plus soucieux de satisfaire des intérêts particuliers que de servir le bien commun. Le second est de voir des gouvernements mettre en œuvre, pour des motifs de compétitivité des politiques qu'ils n'adopteraient pas dans un cadre d'économie fermée ; ainsi l'impôt sur les sociétés peut-il être abaissé trop fortement pour attirer les capitaux mobiles, ou la législation sociale rendue excessivement favorable aux employeurs pour favoriser l'implantation d'entreprises. L'appréciation du poids relatif de ces deux risques fait essentiellement appel au jugement.

Depuis la charte sociale, le fantasme de la coalition des poids morts est régulièrement agité, singulièrement au Royaume-Uni. Il fait écho au fantasme symétrique de ceux qui espèrent bloquer les réformes en agissant au niveau européen. Les craintes des uns, qui sont les espoirs des autres, tardent cependant à se matérialiser. Les exemples de réformes nationales bloquées par l'Europe sont rares. Les normes minimales fixées par législation communautaire – semaine de 48 heures, travail de nuit, égalité hommes-femmes, etc.. – ne sont pas négligeables, mais peuvent être difficilement être tenues pour des obstacles de premier rang à la croissance. Quant aux velléités de contrer la politique européenne de la concurrence, elles ont jusqu'ici été remarquablement inefficaces. Au total, l'idée que la coordination européenne aboutirait à mettre les réformes sous l'éteignoir manque de soubassement empirique.

Simultanément, Charles Wyplosz sous-estime quelque peu les inconvénients d'une compétition inefficace en matière fiscale et sociale. La concurrence fiscale en matière d'impôt sur les sociétés est une réalité incontestable, qui s'est traduite par une baisse régulière des taux d'imposition moyens. L'élargissement à des pays où l'IS est très faible, voire nul, va la

⁹ L'argument a été étudié par Alex Cukierman et Mariano Tommasi (1998)

renforcer. Les risques de la collusion me paraissent donc plus faibles que ceux de la non-coordination.

Sauver Lisbonne ?

Au total, il n'y a guère d'arguments pour aller vers plus de centralisation des politiques de réforme structurelle, en particulier en ce qui concerne les marchés du travail, mais il existe des raisons de conduire des actions conjointes. Autrement dit, il ne faut pas bouleverser la répartition des compétences, mais il est utile de développer un processus de dialogue et de coordination. C'est ce dans quoi l'Union européenne s'est engagée avec le programme de Lisbonne. Le problème est que de l'avis général, ce programme n'a pas produit les effets attendus. Il est même assez largement enlisé.

Pour y remédier, et rapprocher les ambitions de la réalité, Charles Wyplosz propose plus de modestie, un débat annuel au sein de chaque parlement, et des engagements réalistes. C'est bien, mais c'est peu. A Lisbonne, l'Union a fait comme si la combinaison des instruments communautaires disponibles et de techniques molles de coordination intergouvernementale suffisait à atteindre les buts qu'elle s'est fixés. Or la discordance entre des objectifs ambitieux et des instruments faibles est intenable, surtout dans un contexte de stagnation qui rend chaque jour plus visible la distance entre le but et la réalité. Il y a dès lors deux solutions. La première serait que les Européens renoncent à leurs objectifs et admettent qu'innovation, cohésion sociale, croissance et plein emploi sont du ressort exclusif des Etats. La tâche de l'Union se limiterait à fournir – par la stabilité des prix, la concurrence et l'intégration – un environnement économique favorable, sans qu'elle endosse aucune responsabilité quant aux objectifs finaux. Ce serait un réajustement d'ampleur, mais un choix cohérent, du moins d'un strict point de vue économique.

La seconde solution serait, au contraire, que les Européens adaptent les instruments aux objectifs, et dotent l'Union de moyens additionnels de gouvernance, par exemple en mettant le budget communautaire au service des objectifs communs et en s'en servant comme d'un dispositif non contraignant, mais incitatif, pour orienter les politiques nationales. C'est la recommandation du rapport Sapir (2003). Au regard de ceux des fédérations existantes, et plus encore des Etats membres, le budget de l'Union est en effet minuscule : toutes proportions gardées, de l'ordre du vingtième du budget fédéral américain ou du cinquantième des dépenses publiques françaises. Mais il pourrait jouer un rôle incitatif significatif à condition d'être conçu comme un levier. Il faudrait pour cela, soit qu'il soit augmenté, soit qu'au lieu d'être essentiellement consacré à la PAC et aux politiques régionales il puisse être affecté aux priorités du moment, et redéployé lorsque celles-ci se modifient. A ces conditions, il pourrait jouer un rôle incitatif à l'égard des Etats, en apportant un cofinancement aux actions qui s'inscrivent dans des orientations communes. Une telle logique pourrait, par exemple, s'appliquer à l'enseignement supérieur, à la recherche ou aux investissements publics¹⁰.

CONCLUSION

Il ne faut pas s'y tromper : les difficultés économiques que connaissent actuellement nos économies sont de nature à remettre en cause l'adhésion au projet communautaire. L'économie européenne va mal, et les citoyens ne savent plus guère si l'Union fait partie du problème ou de la solution. Il suffit pour s'en convaincre de traverser la Manche : si la

¹⁰ Les récentes perspectives financières proposées par la Commission retiennent cette logique.

perspective d'une adhésion de la Grande-Bretagne à l'euro s'est éloignée, c'est largement parce qu'Europe y est devenu synonyme de stagnation et de retard économique. Ailleurs, l'*affectio societatis* reste plus forte, mais si l'intégration européenne continue de se montrer incapable d'assurer la prospérité économique au nom de laquelle tant d'efforts ont été consentis, il n'est pas certain qu'elle résiste très longtemps.

Face à ce constat, les Européens hésitent. Entre les modèles qui s'offrent à eux – se fixer des objectifs communs et mettre à leur service des instruments plus puissants de souveraineté collective, ou au contraire concevoir l'Union comme un ordre concurrentiel au sein duquel les efforts Etats les plus vertueux ou les plus entreprenants se verraient récompenser, ils ont du mal à choisir¹¹. Ou plutôt : ils prétendent chercher inspiration dans le premier modèle, mais se dirigent à petits pas vers le second.

La tension entre des objectifs légitimement ambitieux et des réalisations plus que modestes est trop grande pour être soutenue longtemps. Soit les objectifs seront révisés en baisse – pour admettre que la croissance, l'emploi et la cohésion sociale sont fondamentalement des objectifs nationaux – soit l'Union se dotera de moyens nouveaux au service des objectifs communs.

Ceux-ci ne devront pas principalement consister en de nouveaux transferts de souveraineté, qui ne paraissent pas justifiés au regard des critères économiques, mais en la définition d'une méthode plus efficace et plus incitative pour conduire des actions conjointes. Le budget communautaire devrait en être une pièce essentielle.

Quant aux Français, il est urgent qu'ils fassent le départ entre les objectifs qu'ils assignent à l'Europe et ceux qu'ils s'assignent à eux-mêmes. Explicable par notre culture centralisatrice, la confusion permanente entre les responsabilités nationales et communautaires finit par coûter cher au débat démocratique. Elle ne favorise pas non plus la mobilisation autour des priorités qui devraient être celles du pays. Etre européen, ce n'est pas tout attendre de l'Europe.

¹¹ Sur ces deux modèles, voir Pisani-Ferry (2004).

Bibliographie

- Acemoglu, Daron, Philippe Aghion et Fabrizio Zilibotti (2003), « Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth », mimeo, Harvard, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/aghion.html>
- Aghion, Philippe, et Jean Pisani-Ferry (2004), « Réponse à nos procureurs », *Revue de l'OFCE* n° 88, janvier.
- Aghion, Philippe, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, André Sapir, José Viñals et Helen Wallace (2004), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press.
- Blanchard, Olivier, et Augustin Landier (2002), « The Perverse Effect of Partial Labour Market Reform: Fixed Duration Contracts in France? », *Economic Journal*, juin.
- Cette, Gilbert (2004), « Productivité et croissance : diagnostic macro-économique et rupture historique », in Patrick Artus et Gilbert Cette, *Productivité et croissance*, rapport du CAE n°48.
- Cukierman, Alex, et Mariano Tommasi (1998), « When Does it Take a Nixon to Go to China ? », *American Economic Review* vol. 88 n°1, mars.
- FMI (2004), *World Economic Outlook*, avril.
- Gordon, Robert J. (2003), "The Five Major Puzzles in the Behavior of Productivity, Growth, and Innovation", mimeo, Septembre.
- McKinsey Global Institute (1997), *Removing Barriers to Growth and Employment in France and Germany*.
- OCDE (2003), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, www.oecd.org
- Piketty, Thomas (1997), « Les créations d'emplois en France et aux Etats-Unis. « Services de proximité » contre « petits boulots » ? », *Note de la fondation Saint-Simon*, décembre, réédité in *Les notes de la fondation Saint-Simon : une expérience intellectuelle*, Calmann-Lévy, 1999.
- Pisani-Ferry, Jean (2004), « Concurrence entre Etats ou souveraineté collective ? », *Sociétal* n°43, 1° trimestre.