

# Analyses Économiques

ÉDITORIAL

*Après le double non français et néerlandais à la constitution européenne, l'Europe politique est en panne, pour une durée indéterminée. En attendant qu'elle rebondisse, ou plutôt pour faciliter son rebond, il faut compter sur l'Europe économique.*

*Le rapport part d'un constat aujourd'hui largement partagé : la stratégie européenne de croissance n'a pas donné les résultats que l'on pouvait en attendre, surtout après les objectifs ambitieux affichés à Lisbonne (2000). L'intégration économique européenne s'essouffle, malgré l'élargissement.*

*Les déficiences de la croissance européenne renvoient aussi, en partie, aux dysfonctionnements dans le système de politique économique en Europe.*

*C'est pourquoi le rapport privilégie plusieurs recommandations.*

*Un premier axe consiste à faire du Marché unique un atout pour la croissance, en accélérant en particulier la libéralisation des services et l'intégration financière.*

*Il faut aussi se donner les moyens des objectifs de Lisbonne. La réhabilitation de politiques macroéconomiques contra-cycliques en Europe passe par une politique monétaire plus réactive, une meilleure gouvernance du Pacte de stabilité et de croissance et des redéploiements à l'intérieur des dépenses publiques. Enfin, il faut renforcer la capacité d'intervention de la zone euro.*

Christian de Boissieu

n° 1/2006

JANVIER 2006

## Politique économique et croissance en Europe

Rapport de Philippe Aghion, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry

*Le retard de l'Europe sur les États-Unis est un constat largement partagé, mais ses causes font l'objet d'interprétations très diverses. L'originalité du rapport de Philippe Aghion, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry est de tester une nouvelle hypothèse, en mettant l'accent sur le caractère défaillant du système de politique économique dont l'Europe s'est dotée. Tout en restant dans le cadre institutionnel actuel, les auteurs avancent un certain nombre de recommandations réalistes.*

*Ce rapport a été discuté en présence du Premier ministre le 14 septembre 2005. Cette lettre, publiée sous la responsabilité de la cellule permanente, reprend les principales conclusions tirées par les auteurs.*

### Le retard de l'Europe : différentes thèses en concurrence

Les auteurs partent du constat maintenant bien établi que les États-Unis ont une croissance plus dynamique que celle de la zone euro, et que l'avance américaine en termes de niveau de vie ne se résorbe pas. Ils rappellent les différentes thèses expliquant ces écarts persistants :

- la moindre performance de l'Europe résulte d'une préférence collective des Européens pour le loisir au détriment du travail, explication avancée par Olivier Blanchard, professeur au MIT ;
- l'Europe souffre d'une insuffisance de la demande qui s'explique par des politiques macroéconomiques durablement restrictives, analyse défendue par Jean-Paul Fitoussi de l'OFCE ;
- selon la thèse dominante, le retard de croissance européenne tient à la combinaison de l'inachèvement de l'intégration européenne et de l'insuffisance, au niveau national, des réformes structurelles (celles notamment se rapportant au marché du travail et au marché des biens et services) ;
- enfin, la dernière thèse avance que le problème n'est pas tant européen que celui combiné de l'Allemagne, la France et l'Italie. Ceux-ci, contrairement aux petits

pays plus performants, sont incapables de mener les réformes nécessaires. C'est la thèse que Wyplosz et Tabellini défendent dans leur rapport du CAE.

### L'hypothèse des auteurs : un système de politique économique défaillant

Les auteurs ne rejettent pas en bloc ces thèses, mais trouvent qu'aucune d'elles n'est satisfaisante. Sans négliger par exemple la responsabilité des grands pays, ils soulignent que les petites économies, par nature plus ouvertes, sont celles qui ont le plus bénéficié de l'intégration. Pour eux, les déficiences du système de politique économique dont l'Union s'est dotée sont une source majeure d'inefficacité et de moindre croissance, dont les effets sont négligés car insuffisamment analysés.

Les auteurs montrent pour commencer que ce système s'est construit au fil des années sur la base de postulats contestables pour certains d'entre eux :

- l'Union vise à établir un Marché unique où biens services et capitaux circulent sans entrave, le Marché unique étant un facteur d'efficacité et de croissance ;
- hormis la gestion du Marché unique, les politiques de l'offre n'ont pas besoin

d'être centralisées et doivent rester du ressort national. C'est en particulier le cas pour ce qui touche au marché du travail : la main d'œuvre étant très peu mobile, il est préférable de laisser aux États le soin de réguler ce marché ;

- le Marché unique implique la Monnaie unique ;
- en régime d'Union monétaire, il n'est pas nécessaire d'avoir un budget fédéral conséquent. En revanche, une surveillance des politiques budgétaires nationales s'impose ;
- croissance réelle et stabilité nominale ne sont pas contradictoires mais complémentaires. Le seul rôle des politiques macroéconomiques est de maintenir des conditions saines ;
- les fluctuations cycliques n'affectent pas la croissance de moyen terme, celle-ci étant déterminée par le fonctionnement des marchés. Autrement dit, les politiques macroéconomiques et les politiques structurelles peuvent être menées de façon indépendante. Il s'agit du postulat de séparabilité.

En 2000, ce système s'est enrichi de la stratégie dite de Lisbonne, qui vise à faire de l'Union européenne la zone économique la plus compétitive à l'horizon 2010. Cette stratégie est fondée sur des objectifs économiques, notamment en matière d'emploi, de R&D et de croissance, des objectifs sociaux, en particulier de réduction de la pauvreté, et des objectifs de développement durable. Elle encourage les États à mener les réformes nécessaires, dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination », méthode basée sur la pression par les pairs et le suivi d'indicateurs précis. L'autonomie des États en matière de politique d'offre n'est pas remise en cause : Lisbonne oriente et fait pression, mais ne décide pas. Cette stratégie, dont les

décideurs ont constaté l'échec après cinq ans de mise en œuvre, a été revue en 2005 dans le sens d'une réduction de ses ambitions.

### **Un Marché unique encore fragmenté**

Le Marché unique n'est pas mis en cause dans son principe. Celui-ci est en effet un facteur d'efficacité économique et de croissance qu'il faut valoriser. Mais l'intégration européenne n'est pas aussi avancée qu'on le pense généralement.

Ainsi, aucune rupture dans l'intensité des échanges de biens et services n'a été constatée dans la suite de l'implantation de l'Acte unique (1993), puis de l'introduction de l'euro (1999), contrairement à ce qui a été observé avec la formation de l'ALENA en 1989. La convergence des prix que l'Union monétaire devait apporter n'a pas eu lieu, le processus de convergence s'étant même interrompu en 1999. À l'intérieur des États-Unis, l'intensité des échanges reste deux à trois fois plus élevée que sur les marchés les plus intégrés d'Europe, et la dispersion des prix y est beaucoup plus faible. Dans les domaines où l'intégration serait le plus utile, les résultats sont décevants. La libéralisation des télécommunications et de l'énergie a démarré hors d'Europe, s'est faite de manière non coordonnée et n'a pas donné naissance dans ces secteurs à un véritable marché européen. Le Plan d'action des services financiers n'a pas abouti à la création d'un marché intégré, profond et liquide, sur le modèle américain. Le brevet européen n'a toujours pas vu le jour, en raison d'un problème de langue. Il n'y a pas de droit des affaires européen : la société européenne laisse la part belle aux modes de fonctionnement nationaux,

tandis qu'il n'existe pas de droit européen des faillites.

Pour les auteurs, les dysfonctionnements institutionnels de l'Union sont largement à l'origine de ces difficultés. Passé la première étape de l'acte unique européen, concernant la levée des obstacles réglementaires aux échanges de biens, l'Europe n'a pas su approfondir son action en se concentrant sur les secteurs où les bénéfices de l'intégration sont les plus évidents, alors même que le capital politique des dirigeants européens est limité et que l'hétérogénéité des préférences nationales et des niveaux de développement reste grande.

### **L'efficacité ignorée des politiques contra-cycliques**

Dans un deuxième temps, les auteurs examinent en profondeur l'effet des politiques macroéconomiques et l'interaction éventuelle de ces politiques avec les politiques structurelles. Sur la base d'une étude quantitative fondée sur des données nationales, ils aboutissent à deux types de résultats.

Il ressort en premier lieu que des politiques budgétaires contra-cycliques, dont la vocation est de réduire l'amplitude des cycles économiques, ont un effet positif sur la croissance de long terme. Dit autrement, les fluctuations de la production autour de sa tendance sont nuisibles, et des politiques qui conduisent à amortir ces fluctuations ont aussi pour effet d'améliorer la tendance. Une certaine école de pensée affirme le contraire, en prenant comme argument que les récessions sont bonnes, car elles éliminent les entreprises inefficaces et ne conservent que les meilleures. Il y a cependant un autre effet qui entre en ligne de compte, mis en avant par les auteurs, et qui semble l'emporter sur

le premier : les récessions sont mauvaises car elles limitent les sources de financements externes des entreprises et donc leur capacité à innover. Ceci amène au second point : plus une économie est financièrement peu développée, plus l'impact des récessions sur leur financement et leur développement est défavorable, et plus les politiques contra-cycliques sont souhaitables.

Il semble également que l'efficacité des politiques contra-cycliques est d'autant plus grande que la libéralisation du marché des biens et services et celle du marché du travail sont élevées. Les résultats obtenus sur le plan empirique sont moins probants que dans le cas précédent, mais leur intuition est claire : dans des marchés libéralisés, le redéploiement des ressources (capital et travail) des activités de court terme vers des activités de long terme génératrices de croissance se fait plus facilement.

Dans le cadre de cette analyse, l'Europe cumule tous les handicaps par rapport aux États-Unis. En moyenne sur longue période, ses politiques macroéconomiques sont moins contra-cycliques, alors que son plus faible développement financier justifierait le contraire. Et lorsque des politiques contra-cycliques y sont menés, elles n'ont pas la même efficacité, car ses marchés sont moins libéralisés.

### **L'efficacité ignorée de l'accompagnement des réformes**

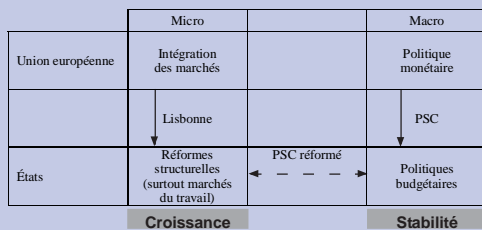
Il n'y a pas de doute pour les auteurs que les pays européens doivent faire des réformes pour retrouver le chemin d'une plus forte croissance. La question n'est donc pas de savoir s'il faut faire ces réformes, mais plutôt de comprendre pourquoi il existe des obstacles à leur mise en œuvre.

## Une représentation schématique des interdépendances entre politiques en Europe

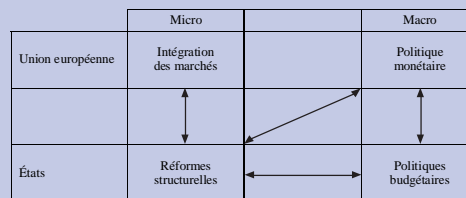
Il est commode de repérer les politiques économiques selon leur niveau d'application (micro ou macro) et le niveau de responsabilité (national ou communautaire). Dans cette grille, l'organisation actuelle de la politique économique en Europe peut être représentée de manière schématique en indiquant l'intensité des liens entre politiques postulés par le modèle sous-jacent à cette organisation (panneau a).

Il serait souhaitable de renforcer cette intensité (panneau b) en prenant en compte la complémentarité à long terme entre politiques macroéconomiques et croissance, en coordonnant les politiques budgétaires au sein de la zone euro, et en faisant davantage place aux réformes structurelles dans l'appréciation de la situation budgétaire des États.

### a. Schéma sous-jacent à l'organisation actuelle



### b. Schéma souhaitable



Les difficultés auxquelles les gouvernements des pays européens se heurtent sont de deux types. La première vient de ce que les perdants potentiels aux réformes s'y opposent, et réussissent souvent à en atténuer la portée. La seconde tient à la nature même des réformes, qui sont coûteuses à courte échéance en termes de croissance et d'emploi, leurs effets positifs ne se matérialisant qu'à moyen terme, de sorte que les gouvernements sont peu incités à en faire.

L'accompagnement des réformes par des politiques macroéconomiques expansives, soit pour indemniser les perdants, soit pour amortir leur impact de court terme, faciliterait leur acceptabilité politique et la capacité des gouvernements à les mettre en œuvre. En Europe, seuls quelques pays comme la Suède, au milieu des années quatre-vingt-dix, ont mené une stratégie de ce type, avec un grand succès.

En fait, le cadre macroéconomique européen permet difficilement à l'Europe d'appliquer une telle stratégie. Les politiques budgétaires nationales sont encadrées par le pacte de stabilité et de croissance et la règle des 3 %, tan-

dis que la politique monétaire est orientée vers la stabilité des prix. Quant aux politiques structurelles, elles sont envisagées séparément. Deux des postulats énoncés plus haut sont ici en cause : celui qui assigne aux politiques macroéconomiques le rôle exclusif de maintenir des conditions saines, et le postulat de séparabilité. Nous verrons que ce cadre a été récemment amélioré, mais que des progrès restent à faire.

### Des propositions inscrites dans le cadre institutionnel actuel

L'intégration stagne et n'est plus porteuse de croissance. La création de l'euro n'a pas eu les effets d'entraînement attendus : les échanges n'ont progressé que modestement et les marchés financiers et du crédit restent segmentés. La Monnaie unique semble même avoir eu un effet anesthésiant, le confort procuré par l'absence de crise de change ayant conduit les gouvernements à un relâchement budgétaire et de l'effort structurel. Le cadre macroéconomique de la zone euro est par ailleurs dépassé. La stratégie

de Lisbonne enfin s'est empêtrée dans les procédures et a dégénéré en rhétorique, n'ayant pas les moyens de ses objectifs : les politiques d'offre restent du ressort des États, et l'économie politique des réformes est essentiellement nationale.

Les auteurs proposent plusieurs orientations pour sortir de cette impasse, tout en restant dans le cadre institutionnel existant. Ceux-ci estiment en effet que changer les institutions serait coûteux et peu réaliste, alors même que des progrès importants peuvent être déjà réalisés sans modifier les traités. Cette démarche n'exclut pas une clarification des responsabilités.

### Redéfinir les priorités de l'intégration

Il s'agit d'abord de recentrer l'intégration économique dans les domaines porteurs de croissance, là où les gains ont été clairement identifiés, notamment lorsque les rendements sont croissants et que la taille du marché est en conséquence un élément déterminant. L'approfondissement du Marché unique est en effet

indispensable, pour plusieurs raisons : mieux jouer de la division du travail au sein de l'Union, améliorer le fonctionnement de la zone euro, favoriser la construction politique de l'Europe et accélérer le processus de rattrapage des nouveaux membres. L'enjeu d'une intégration mieux ciblée est donc important. Des progrès doivent ainsi être réalisés dans les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications : le développement des infrastructures de connexion, et la création de régulateurs européens se substituant aux régulateurs nationaux, sont nécessaires pour que les échanges puissent s'opérer et que la concurrence produise ses effets. L'achèvement de l'intégration financière est aussi un impératif : elle apporterait une plus grande liquidité au marché, permettrait la diversification des risques, favoriserait la transmission des impulsions monétaires et réduirait l'amplitude des cycles comme l'étude des auteurs le montre. Aujourd'hui, la concurrence des régulateurs nationaux empêche cette intégration. L'ouverture, indispensable, des marchés de services, devrait être plus stratégique, et se centrer sur les secteurs où un marché unifié est sans ambiguïté facteur d'efficacité, comme les services aux entreprises. Il faut par ailleurs s'assurer que la législation du pays d'accueil s'applique en cas de détachement du personnel. La directive Bolkenstein ne satisfait pas à cette double exigence. Des directives sectorielles paraissent plus appropriées. Enfin, l'entrée dans l'Union de nouveaux États membres ayant un niveau de développement et de salaire inférieur peut entraîner dans certains secteurs des restructurations douloureuses justifiant une implication directe du budget communautaire dans le reclassement des salariés concernés.

## Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 30. Plein emploi
- 31. Aménagement du territoire
- 32. Prix du pétrole
- 33. Inégalités économiques
- 34. Enchères et gestion publique
- 35. Démographie et économie
- 36. Enjeux économiques de l'UMTS
- 37. Gouvernance mondiale
- 38. La Banque centrale européenne
- 39. Kyoto et l'économie de l'effet de serre
- 40. Compétitivité
- 41. Propriété intellectuelle
- 42. Les normes comptables et le monde post-Enron
- 43. Crises de la dette : prévention et résolution
- 44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
- 45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
- 46. Éducation et croissance
- 47. La société de l'information
- 48. Productivité et croissance
- 49. Productivité et emploi dans le tertiaire
- 50. Les crises financières
- 51. Réformes structurelles et coordination en Europe
- 52. Réformer le Pacte de stabilité et de croissance
- 53. Financer la R&D
- 54. Politiques environnementales et compétitivité
- 55. Désindustrialisation, délocalisations
- 56. Croissance équitable et concurrence fiscale
- 57. La famille, une affaire publique
- 58. Les seniors et l'emploi en France (à paraître)
- 59. Politique économique et croissance en Europe (à paraître)

Ces rapports sont disponibles à La Documentation française  
29 quai Voltaire  
75344 PARIS Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
et sur : www.cae.gouv.fr

La documentation Française



## Conserver la décentralisation des réformes, sauf pour la R&D

Les politiques structurelles devraient rester du ressort des États pour l'essentiel. La grande diversité des modèles d'organisation du marché du travail et de la protection sociale plaide, au regard de l'efficacité, pour une décentralisation des politiques dans ces domaines. Cette décentralisation a déjà lieu dans les faits, mais l'intervention communautaire nourrit l'illusion d'une responsabilité politique européenne source de déception plus que de progrès. Des politiques structurelles centralisées sont en revanche justifiées là où des externalités ont été identifiées. À cet égard, la création d'un espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur est indispensable. La formation récente d'un conseil européen de la recherche dont la mission est de financer des projets sur la base de critère de qualité scientifique est une bonne chose. Mais le budget communautaire devrait également intervenir pour aider à l'émergence d'une dizaine d'établissements supérieurs (niveau troisième cycle) de stature mondiale. Les crédits européens seraient distribués sur la base de critères d'excellence. De façon générale, le budget communautaire devrait consacrer beaucoup plus à la recherche et avoir un rôle incitatif, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui, la PAC conservant une part prépondérante.

## Améliorer le cadre de politique macroéconomique

Il s'agit d'une part de renforcer la réactivité à la conjoncture de la politique monétaire et des politiques budgétaires, la première traitant des chocs symétriques, la seconde des chocs asymétriques ; d'autre part de permettre l'accompagnement des politiques structurelles.

La Banque centrale européenne a fait un pas dans le bon sens, en assouplissant son interprétation d'un objectif d'inflation à 2 %, qui s'entend désormais sur le moyen terme. Ceci lui permet de prendre en compte les politiques économiques conduisant à relever le potentiel de croissance. La définition d'une fourchette symétrique et plus large autour de 2 % est néanmoins souhaitable, car cela favoriserait la réactivité de la politique monétaire à la conjoncture, pour l'instant insuffisante. Par ailleurs, la gouvernance de la Banque centrale européenne devrait être revue, afin d'atténuer l'effet des représentations nationales sur les décisions de politique monétaire. Un comité de politique monétaire de taille réduite serait préférable.

Du côté budgétaire, des progrès ont été également enregistrés. La réforme du pacte de stabilité et de croissance (mars 2004) souligne en effet la nécessité d'éviter les politiques pro-cycliques en haut de cycle, prévoit plus de souplesse dans les mauvaises périodes, et prend en compte l'effet des réformes. Mais la norme de 3 % conserve son caractère primordial. Par ailleurs, l'objectif de soutenabilité n'est pas assez clairement intégré. À cet égard, un critère de dette publique sur l'ensemble du cycle, complété par le suivi d'indicateurs d'engagements implicites des États (en matière de retraites par exemple), paraît plus approprié qu'un critère de déficit.

Plusieurs actions favoriseraient l'accompagnement des réformes, notamment au sein de la zone euro, c'est-à-dire là où les interdépendances sont les plus fortes. La simultanéité des politiques d'offre permettrait à la Banque centrale européenne d'agir, sachant que celle-ci n'ignore pas les effets positifs d'un tel accompagnement. Le dialogue budgétaire

entre les autorités nationales et la Commission pourrait par ailleurs être complété par un dialogue sur les réformes, ce dernier devant être assorti d'un programme et d'un calendrier précis.

Les auteurs proposent enfin la création un Conseil de la zone euro doté du pouvoir de décision. Celui-ci substituerait à un système de règles fixes un système « discrétion contrainte » fondé sur une expertise de qualité et une doctrine commune : préserver la discipline budgétaire dans une optique de moyen terme et donner une plus grande importance à la gestion du cycle et à l'accompagnement des réformes. Le Conseil européen pourrait enfin se réunir une fois par an en format euro pour donner les impulsions politiques.

## Commentaires

**Béatrice Majnoni d'Intignano** souligne que le faible dynamisme économique de l'Europe peut s'expliquer par l'anémie des trois grands pays de la zone euro. Les petits pays dans leur ensemble font mieux que les États-Unis. Elle pense par ailleurs qu'il serait logique d'accroître substantiellement le budget européen afin de lui donner les moyens de mettre en œuvre des politiques d'offre, proposition que ne fait pas le rapport.

**Philippe Herzog** donne raison aux auteurs quant aux défaillances du système de politique économique européen, mais formule quelques critiques. Il faut pour commencer un agenda politique de relance économique, où la question des responsabilités soit abordée. L'articulation entre l'économique et le social doit être traitée au niveau européen. L'objectif du Marché unique reste essentiel, mais doit être complété par des politiques industrielles et des politiques des services publics. ■