

Analyses Économiques

ÉDITORIAL

Dans la perspective de la Présidence française, le Conseil d'Analyse Économique a lancé un certain nombre de réflexions portant sur les questions européennes.

Les sept contributions présentées dans le rapport « Questions européennes » concernent la politique économique (coordination des politiques, harmonisation fiscale), le développement du modèle social européen (réduction de la pauvreté, participation de la société civile), enfin l'élargissement et le partenariat euro-méditerranéen.

Le rapport de Jean Hervé Lorenzi et Élie Cohen explore, en s'appuyant sur quinze contributions d'experts, ce que pourrait recouvrir la notion de « politiques industrielles pour l'Europe ».

Dans le contexte de la Présidence française, il convient de rappeler que les rapports du CAE, institution de débat pluraliste, expriment les points de vue des auteurs et non les positions du gouvernement.

Pierre-Alain MUET

SOMMAIRE

p. 1 - Questions européennes

p. 3 - Politiques industrielles pour l'Europe

n° 5/2000

JEUDI 21 SEPTEMBRE 2000

Questions européennes

Résumé du rapport présenté en réunion plénière les 25 mai et 8 juin 2000, puis, en présence du Premier ministre, le 13 juillet 2000.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce rapport sur les questions européennes met l'accent sur quelques aspects économiques et sociaux importants sur lesquels les Européens devront se pencher dans un proche avenir. Le rapport comprend sept contributions, regroupées en trois thèmes :

- politiques économiques ;
- modèle social européen ;
- élargissement et partenariat euro-méditerranéen.

Politiques économiques

Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry préconisent un renforcement substantiel de la coordination des politiques économiques dans la zone euro, pour que le « policy mix » soit en permanence adapté à un objectif de maintien durable de la croissance européenne. Ils formulent dans ce but six propositions : doter les participants à l'euro d'une charte de politique économique ; faire de l'Euro-11 un exécutif collectif disposant d'une capacité de décision ; articuler mieux procédures communautaires et décisions nationales au cours du cycle budgétaire ; organiser une représentation externe plus efficace et une véritable politique de change ; prévoir lors de l'élargissement une longue période de transition avant l'entrée des nouveaux adhérents dans l'euro. Parmi ces orientations, seule la transformation de l'Euro-11 en instance dotée d'une capacité de décision formelle nécessiterait une modification du Traité CE.

Jacques Le Cacheux analyse les implications de l'intégration européennes en termes de concurrence fiscale et sociale entre les États-membres. Un renforcement de la concurrence peut exercer sur les biens et services publics deux effets de sens opposés : l'un favorable, via une production plus efficace, l'autre défavorable, via une production restreinte et une redistributivité réduite. Face au risque de « nomadisme fiscal-social », qui mettrait en péril les modalités nationales de financement des secteurs publics et de la protection sociale, l'auteur plaide pour une coordination européenne des prélèvements obligatoires pesant sur les facteurs les plus mobiles.

Modèle social européen

Tony Atkinson suggère, pour promouvoir l'intégration sociale de l'Union européenne, de faire converger les taux de la pauvreté des États-membres (part de la population ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian, dans chaque pays), qui est de 18 % en moyenne européenne, vers les trois niveaux les moins élevés, c'est-à-dire vers 12 %. Cette convergence nécessiterait toutefois une augmentation des transferts sociaux substantielle. Des dispositifs ciblés permettraient des économies de dépenses, mais rendraient moins attractif le retour à l'emploi. Il faut donc procéder à des arbitrages, puisque la politique sociale et la politique économique s'avèrent indissociables. ►

Robert Boyer, à partir d'une analyse des faiblesses actuelles de l'Union européenne, propose des réformes procédurales susceptibles de pérenniser la croissance. Les grandes orientations de la politique économique européenne devraient viser à créer un cercle vertueux qui pourrait prendre plusieurs formes : améliorer la coordination des politiques économiques ; harmoniser les standards relatifs aux technologies de l'information et aux biotechnologies ; s'appuyer sur le modèle social européen pour développer un champ d'innovations, de compétences et d'emplois dans ce domaine. Ces orientations contribueraient à légitimer une réforme ambitieuse des institutions européennes.

Philippe Herzog appelle à une implication de la société civile européenne pour le renouvellement du modèle social et des régulations économiques. L'Europe sociale est en fait dominée par la logique concurrentielle. Il faut forger un projet commun s'étendant aux relations du travail et à l'identité de l'entreprise, aux biens publics et à la culture. L'auteur préconise des dispositions au niveau tant national (par exemples, missions régionales et réseaux d'information, délégation nationale située auprès du ministre des Affaires européennes...) que communautaire (par exemple, statut d'association européenne, statut de l'entreprise européenne, maîtrise du marché financier européen, observatoire des mutations industrielles, incitation aux négociations entre partenaires sociaux au niveau européen, participation accrue des acteurs sociaux à la délibération de l'Agenda et des politiques de l'Union...).

Élargissement et partenariat euro-méditerranéen

Sylvie Hel-Thelie et Joël Maurice soulignent que l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), voulu de part et d'autre pour des motifs géopolitiques, constitue un défi socio-économique sans précédent : comment mener à bonne fin l'intégration de nouveaux adhérents présentant d'aussi fortes hétérogénéités dans leur stade de développement économique et social, par rapport aux Quinze ? Les auteurs rappellent le cadre assigné par le Conseil européen au processus d'élargissement : réforme préalable des institutions ; pas d'adhésion à la carte ; différenciation des dates d'adhésion des pays candidats selon leur préparation. Le rapport souligne cinq des problèmes les plus difficiles rencontrés dans la reprise de l'acquis communautaire : libre circulation des personnes ; agriculture ; environnement ; fonds structurels et fonds de cohésion ; régime de change. Les solutions passent par une différenciation des dates d'adhésion, puis par des mesures de transition adaptées par pays et par domaine.

Jacques Ould Aoudia et Laurence Tubiana rappellent les enjeux du Partenariat euro-méditerranéen. Ils partent du constat que le Partenariat, axé sur l'ouverture commerciale des partenaires méditerranéens de l'Union pour stimuler les réformes économiques nécessaires, est en panne, alors que la fracture entre les deux rives de la Méditerranée ne cesse de s'approfondir. Le rapport préconise de recadrer le partenariat : laisser les pays méditer-

ranéens gérer eux-mêmes l'aide, avec un suivi conjoint régulier de l'avancement des réformes ; faire une offre de libéralisation des échanges agricoles, jusqu'ici exclus du partenariat ; négocier la question des flux migratoires qui ne manquera pas de se poser dans les dix-quinze ans ; aider à l'ouverture intra-régionale ; définir conjointement des stratégies de développement durable dans ces pays (pression sur les ressources en eau et en sol).

Commentaires

Christian de Boissieu, dans sa discussion, développe certains thèmes transversaux aux questions abordées dans le rapport : le sentier de croissance en Europe dépendra de sa capacité à adopter les nouvelles technologies, du renforcement de la gouvernance de l'Union et des réformes structurelles (il faudrait en France ramener le taux de chômage d'équilibre de 8 % à 5 %, d'ici à 2005) ; il faut sortir de la « trappe institutionnelle » et avancer sur la voie d'un rapprochement fiscal et para-fiscal ; une meilleure articulation entre l'économique et le social suppose la définition et la mise en place d'indicateurs sociaux pertinents ; l'Union devrait rechercher un meilleur équilibre entre sa stratégie d'élargissement à l'Est et de partenariat au Sud, notamment en promouvant les coopérations régionales. Au total, l'idée européenne a besoin d'un nouveau saut qualitatif vers plus de coopération politique, sachant que les évolutions institutionnelles resteront certainement inédites.

Jean-Paul Fitoussi, de son côté, souligne que l'Europe doit réussir la transition entre

chômage de masse et société de plein emploi, entre économie industrielle et nouvelle économie et pose la question : qui est en charge de cette mutation ? Dès lors, le mot coordination est un euphémisme pour désigner le politique. Ainsi, la question du « policy mix » ne peut être enfermée dans un cadre, même élargi, de règles. De même, la coordination des politiques structurelles devient urgente car la concurrence fiscale et sociale, bras armé du libéralisme, induit des dynamiques non souhaitées par les populations. L'implication de la société civile est une utopie dont les voies sont à approfondir. Il faut aussi un projet politique pour penser les contours de l'Union européenne : l'élargissement à l'Est doit offrir la perspective de participer à une puissance économique et pas seulement à un espace et le partenariat avec le Sud comporte un potentiel considérable de croissance qu'il faut valoriser. Il reste donc à définir les finalités de la construction européenne et le type d'institutions le mieux adapté pour la faire progresser. ■

Politiques industrielles pour l'Europe

Résumé du rapport d'Élie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi présenté à la réunion plénière du 24 février 2000, puis, en présence du Premier ministre, le 27 avril 2000.

Dans l'histoire de la construction européenne, la politique industrielle a fait l'objet de tentatives récurrentes : CECA et Euratom tout au début, plan Davignon et projet Euréka en 1982, introduction en 1992 (Maastricht) de l'article 157 sur la compétitivité industrielle dans le Traité CE. Mais aucune n'a véritablement décollé, sans doute à cause des conceptions trop éloignées entre les États-membres : système banque-industrie allemand, colbertisme français, etc.

Un décrochage de l'Europe par rapport aux États-Unis

Et aujourd'hui, force est de constater que l'Europe a décroché par rapport aux États-Unis, en termes de spécialisation industrielle, de recherche-développement (R&D), d'innovation et de brevets, de renouvellement du tissu industriel. L'écart ne cesse de s'accroître, dans les nouvelles technologies de l'information et du vivant. Non seulement les dépenses de R&D ne représentent que 1,9 % du PIB en Europe au lieu de 2,6 % aux États-Unis, mais en outre en proportion de ces dépenses, le nombre de brevets est en Europe beaucoup plus faible. Cette situation n'est pas inéluctable, comme le montre l'exemple des États-Unis, qui ont connu une forte décélération de leur industrie dans les années quatre-vingt, mais qui ont su extraordinairement rebondir dans les années quatre-vingt-dix. Cependant ce redressement américain s'explique par la conjugaison d'actions sur plusieurs leviers : une augmentation si-

gnificative de l'effort de recherche, un fort dynamisme de l'investissement depuis dix ans, une mobilisation simultanée des moyens scientifiques, industriels et politiques, la vitalité du partenariat public/privé et la diffusion de modes de gestion innovants dans les grandes structures publiques.

En effet, les avantages compétitifs ne procèdent pas seulement des différences en quelques sortes innées de dotations factorielles entre les différents pays. Ils sont largement acquis et construits, comme l'enseignent les développements contemporains de la théorie économique concernant notamment l'existence de rendements croissants, d'effets d'envergure dans les réseaux, d'effets d'apprentissage, d'effets d'agglomération et de polarisation de l'espace, de modes d'organisation territoriale favorisant les jeux coopératifs entre acteurs et conduisant au développement de « districts » ou de « clusters » (ou grappes industrielles), bref, de phénomènes de croissance endogène.

Rééquilibrer le triangle des politiques concurrentielle, commerciale et technologique

La politique industrielle est en fait la résultante d'un « triangle » formé par la politique de la concurrence, la politique commerciale (échanges extérieurs) et la politique technologique. Or en Europe, ce triangle est profondément déséquilibré. La politique communautaire de la concurrence a pris, avec le Marché com-

mun puis le Marché unique, une place prépondérante et quasi-constitutionnelle (la DG4 dispose d'importants pouvoirs d'instruction et de sanction et elle est imperméable à toute considération de stratégie industrielle). La politique commerciale communautaire a certes parfois été sensible aux arguments des industriels (accord nippo-européen sur l'automobile). Mais la politique technologique s'est enlisée dans le saupoudrage (au nom de la cohésion entre les États-membres) de fonds au demeurant très faibles (2 % du budget communautaire, soit 0,02 % du PIB européen).

Le Conseil européen de Lisbonne vient de manifester une prise de conscience collective du décrochage européen et de fixer à l'Union un objectif ambitieux pour la décennie à venir : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique dans le monde ».

Pour un scénario « structurant »

Cependant Élie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi considèrent que les conclusions de Lisbonne dessinent un scénario de « convergence canalisée » qui, à leurs yeux, s'en remet trop à la seule pression exercée par le marché unique et la monnaie unique. Au minimum, un second scénario de « renouveau des politiques horizontales », qui rééquilibrerait le triangle de la compétitivité en renforçant les politiques commerciales et technologiques, serait préférable. Mais les auteurs plaident surtout pour un troisième

scénario délibérément « structurant », qui devrait conjuguer : un accroissement de l'effort communautaire de R&D et une amélioration de son efficacité (évitant tout saupoudrage) ; une conception systémique de la compétitivité (relations universités-entreprises-territoires, promotion de « clusters ») ; un renforcement des incitations à l'innovation ; un développement d'un actionariat salarié ; enfin (*last but not least*) la mise en place d'agences européennes de régulation des grands services publics, lesquels sont aujourd'hui cloisonnés d'un État-membre à l'autre.

La France doit sortir de la défense frileuse de situations qu'elle sait inefficaces et coûteuses, pour embrasser une stratégie ambitieuse de promotion des nouvelles technologies, laquelle passe à la fois par la déréglementation des services publics en réseau et par la construction volontaire d'une communauté scientifique, technologique et industrielle européenne dans le secteur des technologies de l'information et du vivant ».

Discussion

François Morin estime profondément juste (même s'il n'est pas tout à fait nouveau) le diagnostic d'un décrochage de l'Europe par rapport aux États-Unis. Il soulève essentiellement quatre points : l'accès des PME aux ressources financières n'est pas une difficulté pour celles qui dépendent de groupes, ce qui est plus fréquemment le cas en Europe qu'aux États-Unis ; une analyse ►

1. La réduction du temps de travail
2. Le partage de la valeur ajoutée
3. Service public/ Secteur public
4. Croissance et chômage
5. Coordination européenne des politiques économiques
6. Pauvreté et exclusion
7. Retraites et épargne
8. Fiscalité de l'environnement
9. Les cotisations sociales à la charge des employeurs
10. Innovation et croissance
11. Fiscalité et redistribution
12. Emplois de proximité
13. La régulation du système de santé
14. Instabilité du système financier international
15. Égalité entre femmes et hommes
16. Agriculture et négociations commerciales
17. L'architecture des prélèvements en France
18. Architecture financière internationale
19. Le temps partiel en France
20. Le cycle du millénaire
21. Retraites choisies et progressives
22. Formation tout au long de la vie
23. Réduction du chômage : les réussites en Europe
24. État et gestion publique
25. Développement
26. Politiques industrielles pour l'Europe
27. Questions européennes

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

La documentation Française

comparative précise montrerait qu'au colbertisme français répond souvent un interventionnisme aussi important dans d'autres pays (États-Unis compris) ; la mobilité internationale des capitaux et leur focalisation sur des secteurs particuliers engendrent, par effet richesse, des distorsions et des déséquilibres croissants qu'il faudrait d'intégrer dans la problématique ; enfin, il convient de contrebalancer le poids du paradigme technologique par le rôle des institutions et des acteurs dans la dynamique du changement.

Pour Michel Didier, l'existence en Europe d'un certain essoufflement de l'économie et d'un certain retard industriel, indubitable pour les technologies de l'information, l'est peut-être moins dans les autres secteurs, où l'influence du décalage conjoncturel peut expliquer une partie du retard. Maintenant que l'euro est en place, la croissance pourrait s'installer durablement en Europe, même si l'on peut avoir l'intuition que pour cela beaucoup d'obstacles structurels doivent encore être levés, comme le suggère la comparaison saisissante de la dynamique des créations d'entreprises en Europe et aux États-Unis. Quant aux propositions du rapport, deux observations principales sont faites : d'accord pour conjuguer les différentes politiques (concurrentielles, commerciales, technologiques, éducatives, fiscales, territoriales), mais comment organiser cette coordination, qui à Bruxelles dépend de commissaires et de directeurs différents ? Enfin, peut-on cette fois encore éluder la question : quelle méthode proposer pour définir des orientations sectorielles prioritaires ? ■

Compléments

A. L'allocation des capitaux dans le processus global d'innovation est-elle optimale en Europe ?

Ugur Muldur

B. La politique française d'innovation et la concurrence internationale

Jean-Jacques Duby

C. Le soutien public à l'innovation et à la recherche et développement

Henri Guillaume

D. Stratégies d'innovation des entreprises européennes : un second paradoxe européen ?

Frédérique Sachwald

E. Deux piliers de la politique communautaire de promotion de la société de l'information : la libéralisation des télécommunications et le programme-cadre de recherche

Michel Catinat

F. Biotechnologie : une politique industrielle pour combler le retard de l'Europe ?

Guy Turquet de Beauregard

G. Entre politique de la concurrence et politique commerciale, quelle politique industrielle pour l'Union européenne ?

Benjamin Coriat

H. Les enjeux de la propriété intellectuelle : quelles perspectives pour le brevet communautaire ?

Catherine Dujardin Carpentier

I. Géographie économique et intégration européenne

Lionel Fontagné

J. La politique de la concurrence européenne : du libre échange à la libre concurrence

Patrice Geoffron

K. Analyse critique de la politique de la concurrence communautaire

Jean-Pierre Épiter et Jeanne Lubeck

L. La fiscalité, déterminant de l'attractivité ?

Stéphane Guimbert

M. Investissements internationaux : stratégie de localisation des grandes sociétés en Europe

Bernard Yvetot

N. La nationalité de l'entreprise : un enjeu pour une ambition industrielle européenne

Jean-Louis Levet

O. La politique industrielle en France : évolutions et perspectives

Grégoire Postel-Vinay