

# Analyses Économiques

## ÉDITORIAL

*Quoi centraliser et quoi décentraliser ? Autant les réponses sont claires pour la politique monétaire et en voie de stabilisation pour les politiques budgétaires, autant elles demeurent beaucoup plus incertaines pour les politiques structurelles.*

*On retrouve ici l'agenda de Lisbonne. Et même si Lisbonne dégage aujourd'hui un sentiment de frustration, les thèmes soulignés à l'époque conservent toute leur actualité.*

*Ce rapport montre qu'entre centralisation et subsidiarité, la position optimale du curseur dépend du domaine traité. Dans un certain nombre de cas, la « méthode ouverte de coordination », conciliant la prééminence des politiques nationales et l'exigence d'une coordination souple, doit être préférée.*

*Dans d'autres cas, il ne faut pas craindre une régulation et des régulateurs européens.*

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

*En fait, plus que de moyens, l'Europe manque singulièrement d'ambitions et de persévérance dans ses réformes structurelles.*

Christian de Boissieu

n° 7/2004

NOVEMBRE 2004

## Réformes structurelles et coordination en Europe

Rapport de Guido Tabellini et Charles Wyplosz

*Dans le partage des compétences tel qu'il existe actuellement au sein de l'Union européenne, les États membres sont responsables pour une grande part des politiques de l'offre. Ce schéma institutionnel est-il adapté à la situation actuelle, à un moment où l'Union aurait besoin de redynamiser son économie par des réformes structurelles ? C'est la question qu'examine Guido Tabellini et Charles Wyplosz dans leur rapport. La réponse est claire : sur la base du critère d'efficacité économique, le partage des compétences actuel ne doit pas être remis en cause dans ces grandes lignes. L'Europe a toutefois un rôle à jouer, ce qui amène les auteurs à faire un certain nombre de propositions concernant le fonctionnement du Marché unique, le financement de la recherche et développement et le processus de Lisbonne.*

*Le rapport a été présenté au Premier ministre en séance plénière le 27 mai 2004. Cette lettre, publiée sous la responsabilité de la cellule permanente, reprend les principales conclusions tirées par les auteurs.*

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

La performance macroéconomique de l'Europe reste bien en deçà de celle des États-Unis : taux d'emploi nettement plus faible, croissance de la productivité à la traîne, du fait en particulier d'une moins bonne diffusion des nouvelles technolo-

gies de l'information, dépenses en R&D inférieures et moins productives, etc. (voir tableau 1). La nécessité de réformer ne fait guère de doute. La stratégie de Lisbonne, qui ambitionne de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde... », traduit la préoccupation des décideurs politiques européens à cet égard. Mais cette stratégie est un échec.

Pour les auteurs, la difficulté à réformer tient à la timidité politique à remettre en cause les équilibres sociaux existants. L'objectif du rapport est d'analyser comment le processus de réforme peut être rendu plus efficace. La centralisation n'est pas une solution, mais cela ne signifie pas que l'Europe n'a pas de rôle à jouer.

### La coordination des réformes : l'exception plutôt que la règle

En présence d'externalités (les actions d'un pays ont des conséquences, positives ou négatives, dans les autres pays), ou de rendements d'échelle croissant (cer-

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

	1991-1996		1997-2002	
	UE à 15	USA	UE à 15	USA
PIB	1,5	3,2	2,4	3,0
Emploi	- 0,3	1,7	1,4	1,0
Productivité horaire	2,2	1,4	1,5	2,2

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

taines activités sont moins coûteuses lorsqu'elles sont menées à une échelle qui dépasse l'espace économique national), les politiques sont plus efficaces à un niveau de gouvernement supérieur au gouvernement national. La coordination, voire la centralisation, est justifiée.

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

Ce raisonnement part de l'hypothèse que les gouvernements sont bienveillants, c'est-à-dire qu'ils cherchent à maximiser le bien-être national. Cette hypothèse peut toutefois être remise en cause. Il est en effet réaliste de considérer que, souvent, les gouvernements réagissent à des intérêts électoraux ou sont influencés par des groupes de pression. Dans ce cas, il faut également prendre en compte l'effet de la coordination sur les incitations qu'elle crée. En particulier, le danger d'une centralisation est de conduire les gouvernements à s'entendre pour mener des politiques inefficaces. Un bon exemple des questions que soulève l'hypothèse de gouverne-

ments non bienveillants est la concurrence fiscale. Lorsque cette concurrence concerne la fiscalité des bases les plus mobiles, elle peut être domageable. Mais elle peut jouer un rôle utile lorsque les gouvernements ont tendance à trop dépenser et trop taxer.

### Pour une application centralisée du Marché unique

Le Marché unique requiert un important degré d'harmonisation du droit commercial, des achats publics, des politiques de la concurrence, etc. Aujourd'hui, la plupart de ces objectifs sont atteints, mais des progrès restent à faire en matière de libre prestation de service et de régulation des services publics et d'énergie, l'ouverture des marchés nationaux restant limitée. Pour achever le marché unique, les pouvoirs de la Commission dans ces différents domaines doivent être renforcés.

En matière de politique industrielle, par exemple, le pouvoir de la Commission est négatif, puisqu'il consiste pour l'essentiel à limiter ou interdire les aides d'État. Ceci est justifié lorsque les gouvernements ont tendance à aider leurs entreprises aux dépens de leurs concurrentes étrangères. Mais l'expérience montre que la Commission oppose rarement son veto aux aides, ce qui pourrait indiquer qu'elle n'a pas un pouvoir suffisant pour faire appliquer la loi, en particulier dans les cas de restructuration d'entreprises en difficulté. Ce pouvoir devrait être renforcé et les dérogations ré-

duites. L'hypothèse vraisemblable selon laquelle les politiques industrielles nationales sont mues par la défense d'intérêts privés fournit un argument en faveur d'une politique industrielle européenne : la Commission devrait être dotée d'un pouvoir positif, en ayant la possibilité d'intervenir là où des défaillances de marchés se manifestent.

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

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

la publication de l'information, définir des règles de bases communes pour les fusions et acquisitions, faciliter le vote des actionnaires, décourager les pyramides de contrôle complexes.

### Aux États membres de réformer leur marché du travail

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

Si les gouvernements ont de sérieuses difficultés à mettre en œuvre ce genre de mesures, c'est que toute réforme du marché du travail qui améliore le bien-être national conduit aussi à redistribuer les pouvoirs entre les acteurs. Seuls les gouvernements nationaux ont la compréhension des équilibres sociaux et la légitimité politique nécessaires pour trouver des solutions politiquement acceptables. Le niveau européen de gouvernement peut néanmoins aider à surmonter les obstacles à la réforme, trois approches étant possibles :

- l'approfondissement du marché unique, en renforçant la concurrence sur le marché des biens, réduit les rentes qui nourrissent la résistance au changement ;

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

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

### Sauf pour le capital financier, pas de coordination en matière fiscale

La concurrence fiscale s'appliquant au capital financier peut s'avérer dommageable, celui-ci étant mobile et sensible aux niveaux d'imposition. L'approche actuelle consiste à exiger de chaque État mem-

bre qu'il donne des informations sur les avoirs détenus par les résidents des autres États membres, afin que le principe de taxation en fonction du lieu de résidence puisse être effectivement appliquée. Les progrès dans cette voie au sein de l'Union sont toutefois bloqués par la Suisse, qui refuse de s'aligner sur cette pratique.

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

De façon générale, en dehors de l'imposition du capital financier, il est difficile de choisir entre les avantages et les inconvénients de la concurrence fiscale. La concurrence fiscale peut conduire à concentrer la charge fiscale sur le travail, qui est le facteur le

moins mobile, mais elle permet d'exercer un effet positif sur les gouvernements qui, sous la pression de nombreux et influents intérêts particuliers, ont tendance à trop dépenser. Il y a trop d'éléments contradictoires pour conclure positivement sur la nécessité d'étendre la coordination en matière d'imposition, d'autant que les pays membres divergent quant à l'équilibre souhaitée entre les diverses formes de fiscalité.

### Reconsidérer l'action de l'Union en matière de R&D

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

Parmi les actions menées jusqu'à présent par l'Union, celle qui consiste en l'adoption de standards communs en matière d'éducation supérieure et

d'encouragement à la mobilité des étudiants et des chercheurs est sans doute la plus prometteuse, car elle contribue à la création d'un espace d'éducation et de recherche européen intégré. Le principal avantage est de favoriser la concurrence entre instituts nationaux d'éducation et de recherche.

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

## 2. Les scores de Lisbonne pour 2004

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

Source : Murray (2004).



## Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

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
28. Nouvelle économie
29. Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs
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

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



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

### Revoir la stratégie de Lisbonne

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

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

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

Une solution serait que les rapports annuels de la Commission soient soumis à un débat au sein de chaque parlement national, de sorte que l'opinion publique, et sa représentation démocratique, soit correctement informée et puisse exercer une pression sur les gouvernements (voir tableau 2).

### Commentaires

Jean Pisani-Ferry souligne que le rapport néglige la dimension politique de la construction européenne. Mais il comprend la démarche intellectuelle des auteurs : la légitimité de l'Union, au moins jusqu'à présent, tient plus à sa capacité à assurer la prospérité qu'à son caractère démocratique. Pour juger de la répartition des compétences, l'approche économique fondée sur un critère d'efficacité est incontestable. Le second critère, qui relève de l'économie politique, est en revanche discutable. L'Union ne peut en effet endosser des réformes au seul motif que les gouvernements nationaux n'en ont pas la capacité politique. Jean Pisani-Ferry souligne par ailleurs que les auteurs oublient un type d'externalité important, qui tient à ce que la politique monétaire unique ne peut aider à surmonter les difficultés de court terme d'une réforme nationale : il y a là un argument économique pour coordonner les réformes, au moins leur calendrier. Il

rejoint enfin les auteurs dans leurs conclusions opérationnelles. L'échec de la MOC résulte du fait qu'il lui manque un véritable instrument d'incitation. L'utilisation des ressources de l'Union comme d'un tel instrument pour promouvoir la recherche et l'excellence universitaire, domaine dont la dimension européenne est incontestable, est pleinement justifiée.

Pour Jean-Pierre Vesperini, la position du rapport sur la répartition des compétences est fondée théoriquement et empiriquement. Il regrette toutefois que le rapport se concentre sur l'offre : l'atonie de la croissance européenne tient également, et pour une part importante, à un déficit de demande, et il manque à l'Europe les instruments d'une coordination active des politiques nationales de demande. Il conteste par ailleurs le point de vue des auteurs sur le rôle de la Commission dans le fonctionnement du Marché unique. En effet, la centralisation est excessive et conduit à entraver les politiques d'offre des États membres, les règles de contrôle des aides publiques sont trop restrictives et reposent sur une conception négative des aides, enfin le souci d'éviter les abus de positions dominantes va trop loin et peut dans certains cas nuire à l'appareil de production européen. Ceci appelle une révision de la politique de la concurrence de sorte que des actions volontaristes en matière de politique industrielle puissent être autorisées. De façon générale, la Marché unique n'est pas autre chose qu'une « règle du jeu ». Une véritable politique d'offre au niveau européen ne peut être définie que par une coopération entre États autour de grands projets, à l'instar de l'aéronautique. Jean-Pierre Vesperini rejoint enfin les auteurs sur le fait que le marché du travail, la santé et les retraites doivent rester du ressort des États mais peuvent faire l'objet d'une méthode de coordination souple telle que la MOC.