

# Comment améliorer les performances économiques de l'Europe ?

Jacques Le Cacheux, Henri Sterdyniak

▶ **To cite this version:**

Jacques Le Cacheux, Henri Sterdyniak. Comment améliorer les performances économiques de l'Europe ?. Revue de l'OFCE, 2003, 87, pp.227-253. 10.3917/reof.087.0227 . hal-01019538

**HAL Id: hal-01019538**

**https://sciencespo.hal.science/hal-01019538**

Submitted on 7 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# COMMENT AMÉLIORER LES PERFORMANCES ÉCONOMIQUES DE L'EUROPE ?

**Jacques Le Cacheux**

*Directeur du département des études de l'OFCE*
*Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour*

**Henri Sterdyniak**

*Directeur du Département économie de la mondialisation de l'OFCE*
*Professeur associé à l'Université Paris-Dauphine*

*Cet article analyse et critique les propositions du rapport Sapir qui propose des réformes destinées à stimuler la croissance en Europe. Quatre points sont abordés. Faut-il se satisfaire de la gestion macroéconomique de l'Union européenne telle qu'elle est pilotée par les instances communautaires, la BCE, la Commission et le Conseil ou faut-il une coordination plus dynamique, se donnant la croissance comme objectif essentiel ? Faut-il baser la reprise de la croissance sur la libéralisation des marchés et l'innovation technologique comme le préconise l'Agenda de Lisbonne ? Dans quel sens réformer la gouvernance de l'UE : vers une gestion plus centralisée par des instances indépendantes spécialisées, vers un modèle plus démocratique ou l'UE est-elle ingouvernable ? Peut-on réformer le budget de l'Europe en le libérant du poids de la politique agricole pour lui permettre de soutenir l'innovation ?*

Le rapport Sapir, publié en juillet 2003, avait été commandé en juillet 2002 par Romano Prodi, le président de la Commission européenne, à un groupe d'économistes européens. Le rapport devait faire le bilan de la stratégie économique de l'Union européenne (UE), stratégie qui comporte à la fois le Marché unique, la monnaie unique, le Pacte de stabilité et la coordination des politique économiques, le budget européen, enfin « l'Agenda de Lisbonne », dont l'ambition était de faire de l'Europe une économie « basée sur la connaissance, la plus compétitive et la plus dynamique, connaissant une croissance économique soutenable et la plus grande cohésion sociale ».

Depuis le début des années 1990, l'ambition européenne a connu des succès mitigés. Certes, la construction institutionnelle de l'Europe a progressé ; le Marché unique et l'euro ont été mis en place, mais le traité de Maastricht a été coûteux en termes de croissance ; la coordination des politiques économiques n'a guère impulsé une stratégie de croissance, en particulier dans la période de récession qui a commencé en 2001. L'Agenda de Lisbonne n'a guère été mis en application ; les processus de Cardiff, de Cologne, de Luxembourg, qui organisent la coordination « douce » des politiques sociales et de l'emploi des États membres, n'ont guère eu d'échos. Les processus de décisions dans l'UE apparaissent longs, peu efficaces et conflictuels. La gouvernance économique de l'UE, déjà médiocre, risque d'être déstabilisée par l'élargissement. Le Marché unique ne semble pas avoir tenu ses promesses de stimuler la croissance par une plus grande efficacité des marchés : ainsi, de 1990 à 2002, l'UE a-t-elle connu un rythme de croissance de 2 % l'an, soit un nouveau repli par rapport au rythme de 2,4 % enregistré de 1980 à 1990. Ses performances contrastent cruellement avec celles des États-Unis : 2,9 % l'an de 1990 à 2002. La zone euro connaît toujours un faible taux d'activité (69 % en 2003 contre 85 % aux États-Unis) et un taux de chômage élevé (9 % à la mi-2003).

Aussi, une réflexion critique sur le fonctionnement économique des pays de l'UE et sur l'organisation des instances communautaires est-elle la bienvenue. Toutefois, les auteurs et les rapporteurs réunis par le président Prodi appartiennent pour la plupart au groupe des conseillers économiques de la Commission, de sorte qu'il leur a été difficile de prendre du recul, tant par rapport à la politique passée que par rapport à la stratégie que la Commission préconise actuellement, ce qui nuit souvent à l'intérêt du rapport. Cette position ambiguë conduit les auteurs, dont les *a priori* forment le socle de ce qu'ils désignent eux-mêmes comme le « consensus de Bruxelles-Francfort » à une remise en cause très sélective des choix de politiques économiques en Europe. Le rapport présente une vue unanime, sans opinion dissidente, comme s'il s'agissait de la seule position défendable du point de vue économique, comme si tous les économistes européens la partageaient et que les autres n'avaient pas le droit de s'exprimer à Bruxelles.

Le rapport soutient une thèse particulièrement nette. Les mauvaises performances économiques de l'UE ne s'expliquent pas par une gestion macroéconomique inappropriée ; celle-ci a été globalement satisfaisante, même si la coordination des politiques macroéconomiques doit être améliorée par un respect plus scrupuleux du Pacte de stabilité et un pilotage plus contraignant par la Commission. Elles proviennent de l'absence de réformes microéconomiques permettant de libéraliser les marchés du travail et des biens, et de l'incapacité des économies européennes à s'adapter aux nouvelles exigences de l'économie

moderne (globalisation, innovation, compétition). L'augmentation des dépenses en recherche et développement (R&D) et en éducation permettrait d'impulser la croissance de manière importante. Les auteurs proposent donc de réorienter le budget communautaire, en le libérant des dépenses agricoles et en l'axant sur l'aide à l'innovation.

Nous discuterons ce rapport selon quatre axes. Faut-il remettre en cause la gestion macroéconomique de l'UE telle qu'elle est pilotée par les instances communautaires, la BCE, la Commission et le Conseil ? Faut-il baser la croissance sur la libéralisation des marchés et l'innovation technologique ? Quelles réformes faut-il préconiser pour la gouvernance de l'UE, cette chimère qui doit faire coexister 25 gouvernements nationaux et les diverses instances communautaires ? Quelles réformes pour le budget de l'Europe ?

# Quelle gestion macroéconomique ?

## *Le bilan*

Les auteurs donnent trois objectifs à la politique économique : assurer la *croissance* tout en maintenant la *stabilité économique* et en garantissant la *cohésion sociale*. La stabilité économique comporte le niveau du déficit public, pris comme un objectif en soi. Les auteurs se réjouissent de l'augmentation de la stabilité économique durant les années 1990, tout en reconnaissant que l'UE n'a pas connu une croissance satisfaisante.

En termes de PIB par tête, le rattrapage des États-Unis par les pays de l'UE s'est interrompu depuis 1975 et le niveau moyen européen reste aujourd'hui à 70 % du PIB par tête américain. Malgré les réformes structurelles des années 1990, en particulier le Marché unique et la vague de déréglementation qu'il a entraînés, le taux de croissance de la productivité du travail a nettement baissé en Europe (1,4 % durant les années 1995-2000 contre 2,4 % durant les années 1980) alors qu'il a augmenté aux États-Unis (2 % au lieu de 1,3 %). En même temps, les États-Unis connaissent une plus forte croissance de la population active potentielle et un taux de chômage plus faible. Les auteurs ne discutent guère de la contradiction entre ce que devait être l'effet du Marché unique (souvenons-nous des promesses du rapport Cecchini, 1988) et un résultat si décevant.

Par contre, ils développent longuement ce qu'ils nomment le « consensus de Bruxelles et Francfort » sur les bénéfices de la stabilité des prix et de la discipline budgétaire. Nul ne songe à faire l'éloge de l'inflation et du déficit budgétaire. Mais, il faut rappeler plusieurs points :

— Lorsqu'un pays est englué dans une croissance faible, il connaît une inflation basse, due à un chômage élevé et à d'importantes capacités de production inemployées. La reprise de la croissance se heurte obligatoirement à un manque de personnels qualifiés et à des insuffisances de capacités de production, donc à des pressions inflationnistes. Celles-ci incitent les salariés à se déplacer vers les postes de travail disponibles et les entreprises à investir dans les secteurs où l'offre est insuffisante. Étouffer systématiquement dans l'œuf les pressions inflationnistes risque de tuer aussi toute reprise.

— Une inflation trop faible en temps normal rend impossible de pratiquer les bas taux d'intérêt réels nécessaires pour soutenir la croissance en période de récession. Si, comme c'est le cas aux États-Unis ces dernières années, une zone a tendanciellement une inflation de 3 %, ce taux descendra à 2 % en période de récession, avec un taux d'intérêt nominal à 1 %, soit un taux d'intérêt réel négatif de 1 point. À l'inverse, une inflation tendancielle de 1 % correspondant à un taux d'inflation nul en période de récession, et un taux d'intérêt de 1 %, ne permet guère de descendre en deçà de 1 point de taux d'intérêt réel. À la suite d'un choc négatif imprévu, une certaine inflation permet de purger en partie les dettes, ce qui favorise la reprise.

— Le manque de rigueur budgétaire n'est pas le péché originel des pays de l'UE. La dette nette des pays de l'UE n'était que de 20 % du PIB en 1979 (avant l'envolée des taux d'intérêt réel) ; de 36 % en 1989 (avant le traité de Maastricht). Une part importante de la dette publique accumulée dans la zone euro provient des années 1990 où les taux d'intérêt ont été maintenus en Europe à des niveaux extravagants par rapport au taux de croissance (tableau 1).

1. Comparaison des politiques monétaires et budgétaires dans la zone euro et aux États-Unis

| | Zone euro | | | États-Unis | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Écart de production* | Impulsion budgétaire | Condition monétaire** | Écart de production* | Impulsion budgétaire | Condition monétaire** |
| 1991 | 1,4 | – 0,4 | – 0,2 | – 2,5 | – 0,3 | – 2,7 |
| 1992 | 0,5 | – 0,8 | – 5,3 | – 1,8 | 0,9 | 1,8 |
| 1993 | – 2,4 | – 0,7 | – 5,8 | – 1,8 | – 0,8 | 1,9 |
| 1994 | – 2,0 | – 0,2 | – 1,1 | – 0,5 | – 0,9 | 1,5 |
| 1995 | – 1,5 | 0,1 | – 1,0 | – 0,6 | – 0,7 | – 1,1 |
| 1996 | – 2,0 | – 1,1 | – 1,2 | 0,0 | – 0,6 | 0,2 |
| 1997 | – 1,7 | – 1,0 | – 0,3 | 0,9 | – 0,8 | 0,8 |
| 1998 | – 1,0 | 0,2 | 0,8 | 1,8 | – 0,9 | 0,1 |
| 1999 | – 0,4 | 0,1 | 1,0 | 2,4 | 0,0 | 0,5 |
| 2000 | 1,1 | 0,5 | 0,6 | 2,2 | – 0,6 | – 0,6 |
| 2001 | 0,3 | 0,5 | – 0,3 | – 1,1 | 1,5 | – 1,1 |
| 2002 | – 0,9 | 0,3 | – 0,1 | – 1,5 | 3,1 | 1,8 |

* Selon l'OCDE.
** Taux de croissance - taux d'intérêt.(une valeur positive signale un taux d'intérêt relativement bas).
*Source* : OCDE.

Les pays de la zone euro ont certes connu des déficits publics importants de 1990 à 1996, mais ces déficits se sont accompagnés d'une faible croissance et d'une baisse de l'inflation. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme la cause des déséquilibres macro-économiques ; les pays ont été obligés de pratiquer des politiques budgétaires de soutien, compte tenu de la faiblesse de la demande privée et de la rigueur excessive de la politique monétaire (voir Creel et Sterdyniak, 1995 ; Fitoussi, 1995). Certes, la faible croissance des années 1980-1995 pouvait apparaître comme le prix à payer pour restaurer les profits des entreprises et réduire l'inflation. Mais la croissance ne s'est pas redressée durablement ensuite.

Dans les années 1990, où a effectivement triomphé le consensus de « Bruxelles-Francfort », la politique monétaire a été orientée vers la lutte contre l'inflation ; la politique budgétaire vers la lutte contre les déficits publics. Cette orientation n'a été que très légèrement infléchie à la fin des années 1990, mais l'idée, pourtant dominante aux États-Unis, qu'il faut tout faire pour sauver la croissance n'a guère influencé les instances communautaires. Dès que la croissance dépasse ce qu'ils estiment être le taux de croissance potentiel, les autorités monétaires haussent le taux d'intérêt (voir les années 1999-2000) et Bruxelles réclame des politiques budgétaires restrictives. Les auteurs du rapport Sapir acceptent le dogme : la monnaie pour l'inflation, la politique budgétaire pour les finances publiques ; la croissance doit venir des réformes structurelles.

Dans la zone euro, la politique monétaire n'a cessé de devenir restrictive qu'en 1997-1998. Selon le rapport, la politique de la BCE a été plutôt plus expansionniste que ce qu'indiquerait la règle de Taylor ; mais ce chiffrage dépend totalement de l'estimation de l'écart de production. En 2001, par exemple, le taux court est de 4,2 %, pour une inflation de 2,1 %. Si on retient, comme la Commission, un écart de production positif de 1 %, la règle de Taylor donne un taux de 4,6 %, et la politique monétaire semble expansionniste ; si on retient un écart de production nul comme l'OCDE, la politique monétaire semble neutre ; si on se fonde sur un objectif de taux de chômage de 6 %, la règle de Taylor donne 3 % : la politique monétaire suivie apparaît restrictive.

Les auteurs se réjouissent de l'ampleur et de la qualité de l'ajustement budgétaire survenu en Europe dans les années 1990. Mais, leurs chiffres portent sur la période 1993-1998 et dépendent fortement du niveau retenu pour l'écart de production en 1993 et en 1998 (tableau 2). Si on reprend les niveaux estimés par l'OCDE et qu'on fait porter l'analyse sur la période 1992-2002, l'effort réalisé apparaît nettement plus faible (2,4 au lieu de 3,2 points de PIB) ; surtout, il n'a pas été obtenu essentiellement par baisse des dépenses courantes, mais par hausse des impôts et baisse de l'investissement public.

2. Évolution des finances publiques de 1990 à 2002 *

En points de PIB

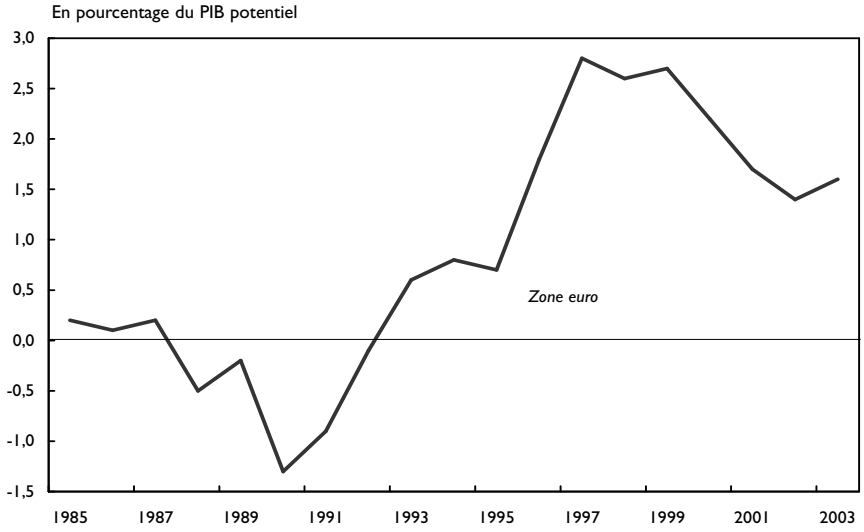
| | Recettes publiques | Dépenses primaires courantes structurelles | FBCF publique structurel | Solde primaire | Intérêts nets versés | Solde public structurel |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1993-1998 (rapport Sapir) | 0,8 | – 2,0 | – 0,4 | 3,2 | – 0,6 | 3,8 |
| 1990-2002 (selon l'OCDE) | 1,4 | – 0,4 | – 0,6 | 2,4 | – 1,2 | 3,6 |

*Sources* : Rapport Sapir, OCDE.

Faut-il estimer, comme les auteurs, qu'une politique budgétaire restrictive était le prix à payer pour assainir les finances publiques ? Ce serait oublier que le creusement des déficits au début des années 1990 s'explique essentiellement par une politique monétaire non appropriée et par la mauvaise gestion de la réunification allemande, et non par un laxisme budgétaire généralisé en Europe. Le solde budgétaire primaire structurel de la zone euro était équilibré dans les années 1985-1989 (graphique) ; il ne s'est creusé qu'à cause de la réunification allemande.

En 1996 et 1997, les pays européens ont été contraints de mettre en œuvre des politiques budgétaires restrictives en raison des critères de Maastricht, qui ont amené l'UE à avoir un excédent primaire

Solde public structurel primaire des administrations publiques




*Source* : OCDE.

structurel de 2,8 points de PIB en 1997. Page 49, les auteurs se réfèrent à la *littérature* pour se féliciter du succès de Maastricht, mais cette littérature se réduit à un article de deux économistes de la Commission, dont l'un est d'ailleurs un des rapporteurs du groupe [1]. Une croissance de 1,5 % l'an de 1991 à 1997 peut-elle être considérée comme un succès ? Le seul succès obtenu, c'est une baisse (trop) rapide du déficit qui a pesé sur la croissance, n'étant pas accompagnée d'une politique monétaire suffisamment expansionniste.

Depuis 1997, la politique budgétaire est devenue légèrement moins restrictive en Europe. Faut-il y voir un signe d'indiscipline budgétaire ? Ou faut-il estimer au contraire que l'objectif de solde public fixé à Maastricht était beaucoup trop rigoureux ?

En 2000 et 2001, la plupart des pays européens ont pratiqué des politiques budgétaires légèrement expansionnistes ; sur ces deux ans, l'impulsion budgétaire cumulée a été de 1,8 point de PIB en Allemagne ; de 1,5 point en Italie ; de 0,9 point aux Pays-Bas ; de 0,5 point en France. Faut-il le leur reprocher en arguant du fait que l'écart de production était positif, selon l'estimation des experts de la Commission ? Ce serait oublier que l'Europe continentale était en situation de chômage de masse et que tout tenter pour en sortir était une stratégie concevable. Ces pays connaissaient une inflation très faible ; ils ne se heurtaient pas à des tensions importantes d'offre, qui se seraient traduites par des pressions inflationnistes. La positivité de l'écart de production n'est qu'un artefact économétrique.

Les auteurs reconnaissent que la disparité des situations macroéconomiques pose problème en Europe (tableau 3). Avec une politique monétaire commune, compte tenu des différences d'inflation et de croissance, certains pays bénéficient de conditions monétaires expansionnistes ; d'autres souffrent de conditions restrictives. Ceci tend à exacerber les différences conjoncturelles. Les espoirs d'une uniformisation des conjonctures ont été déçus. Faut-il refuser aussi les disparités de déficit public ? Compter sur l'ajustement par les prix ? Cela est-il possible compte tenu de la faiblesse de l'inflation ? Peut-on imposer 10 années de déflation à l'Allemagne, sans doute entrée dans l'UEM avec un taux de change trop élevé ? Les auteurs reconnaissent qu'il faudrait un certain niveau d'inflation pour faciliter les ajustements nécessaires, mais ils n'insistent guère sur le fait que la trop faible moyenne imposée actuellement les rend très difficiles et coûteux.

1. Les auteurs sont habiles à présenter les chiffres de manière avantageuse pour leurs thèses. Par exemple, ils écrivent, page 94 : « Maastricht a été introduit en 1993, année de forte détérioration des comptes publics (6 points) ; il a abouti à 1999 à un très faible déficit (1 point) ». En fait, en termes de solde primaire structurel, l'amélioration n'est que de 2 points. Autre exemple : « Les budgets sont globalement excédentaires en 2000, ce qui est la première fois depuis 1970 ». Cet excédent n'est dû qu'à la vente par certains États de licences UMTS.

3. Taux d'intérêt, croissance et inflation prévues en janvier 2003

| | PIB | Prix | Écart* | Écart de production | Règle de Taylor** |
|---|---|---|---|---|---|
| Allemagne | 0,9 | 1,2 | 0,7 | – 2,1 | 1,75 |
| Autriche | 1,7 | 1,7 | – 0,6 | – 1,4 | 3,6 |
| Belgique | 1,6 | 1,6 | – 0,4 | – 0,8 | 3,55 |
| Espagne | 2,5 | 3,1 | – 2,8 | – 0,7 | 6,55 |
| Finlande | 2,6 | 1,9 | – 1,7 | – 1,8 | 4,2 |
| France | 1,6 | 1,7 | – 0,5 | – 0,6 | 3,8 |
| Grèce | 3,6 | 3,3 | – 4,1 | 0,8 | 7,6 |
| Irlande | 3,6 | 4,5 | – 5,3 | 5,0 | 12,5 |
| Italie | 1,4 | 2,1 | – 0,7 | – 1,6 | 3,6 |
| Pays-Bas | 1,0 | 2,5 | – 0,8 | – 1,8 | 5,1 |
| Portugal | 1,4 | 2,8 | – 1,4 | – 1,3 | 4,55 |
| Zone euro | 1,4 | 1,7 | – 0,3 | –1,3 | 3,45 |

* Taux d'intérêt court (2,75 % début janvier) moins taux d'inflation et taux de croissance du PIB prévues en janvier 2003.
** Taux correspondant à la règle de Taylor selon la formule : $r = g + \pi + 0,5(\pi - 1,5) + 0,5(y - \bar{y})$
où $g$ est le taux de croissance potentiel, $\pi$ l'inflation et $(y - \bar{y})$ l'écart de production selon l'OCDE.
*Sources* : Perspectives économiques de l'OCDE, calculs des auteurs.

Fondamentalement, les auteurs du rapport semblent croire à un mythe que l'on aurait pu penser périmé : celui de l'économie parfaitement flexible. Si les marchés des biens, du travail et du capital ne connaissaient aucune rigidité, l'économie serait en permanence équilibrée. Elle resterait automatiquement à l'équilibre après un choc, grâce à l'ajustement des prix et des salaires. Elle pourrait fonctionner à proximité de l'inflation zéro. Comme l'Europe a du mal à organiser sa politique macroéconomique, les auteurs préconisent d'aller vers la libéralisation totale des marchés, qui, selon eux, aurait l'avantage de supprimer le besoin de politique macroéconomique. Mais, cette économie flexible et automatiquement équilibrée est un mythe fallacieux. Même, et surtout, les États-Unis ne fonctionnent pas ainsi, où politique budgétaire et politique monétaire sont utilisées en permanence pour stabiliser l'économie. L'expérience récente montre bien que les économies capitalistes connaissent spontanément des successions de phases d'exubérance et de dépression, aggravées par la volatilité des marchés financiers. La rigidité des salaires, la stabilité des emplois, ainsi que les transferts sociaux limitent la chute de la production. Sans eux, l'économie capitaliste serait encore plus instable.

Les auteurs posent cependant deux vrais problèmes. L'Europe est confrontée à un grand défi : le progrès technique, la mondialisation, la financiarisation et la libéralisation de l'économie européenne tendent à creuser l'écart entre les gagnants et les perdants. Comment

maintenir la cohésion sociale ? Mais, ils ne fournissent guère de réponses. Faut-il faire confiance au libéralisme ou, au contraire, à un système de protection sociale qui permet notamment une certaine déconnexion entre les revenus d'activité et le revenu disponible de chacun ? Comment ce système peut-il être protégé ? Les auteurs n'évoquent pas la coordination des politiques fiscales et sociales qui pourrait être une réponse collective européenne. Certes, la Grande-Bretagne y est opposée. Mais, à ne pas aborder les sujets qui fâchent, ne condamne-t-on pas l'Europe à l'impuissance ?

Selon les auteurs, la responsabilité de la faiblesse de la croissance en Europe réside dans le fonctionnement du marché du travail et le poids des dépenses publiques et sociales. Il est impossible de préserver le modèle social européen sans une croissance soutenue qui permette de stabiliser, voire de réduire, le poids des dépenses publiques, donc des prélèvements obligatoires. Or, selon les auteurs, une telle croissance ne peut être obtenue sans la mise en cause de ce modèle, sans une baisse importante des prélèvements obligatoires et des transferts sociaux qui nuisent au dynamisme économique. L'Europe serait ainsi prise dans un cercle vicieux. Pourtant, la vive croissance des années 1998 à 2001 montre bien que l'emploi peut repartir en Europe si la demande est suffisante. Cette phase de reprise ne s'est pas arrêtée en raison d'une inflation excessive ou de tensions sur le marché du travail, mais en raison de vicissitudes technico-financières et de l'absence de soutien de la demande par la politique monétaire. Les rigidités supposées du modèle européen ne sont guère apparues.

## *Les propositions*

C'est la partie du rapport la plus décevante. Les auteurs ne tirent guère de conséquences des événements et des débats des années 2001-2003. Le dogme est une fois encore proclamé. La stabilité, obtenue si péniblement, ne doit pas être remise en cause. La conduite des politiques macroéconomiques doit rester basée sur des règles car les coûts de négociation sont trop importants. Pourtant, le président Prodi a lui-même déclaré que les règles actuelles étaient *stupides*. Il est pour le moins difficile de demander à un pays de faire des efforts, d'augmenter ses impôts, d'accentuer le ralentissement de son économie pour satisfaire à une règle *stupide*. Les auteurs se refusent à remettre en cause la règle des 3 % ou l'objectif d'équilibre à moyen terme des finances publiques, pourtant arbitraires. Ils refusent la règle d'or des finances publiques (selon laquelle le gouvernement peut avoir un déficit égal à l'investissement public), car, selon eux, le but du Pacte doit être de garantir la soutenabilité des finances publiques ; mais ils ne montrent pas en quoi cette soutenabilité requiert un solde structurel nul (Creel, Latreille et Le Cacheux, 2002 ; Mathieu et Sterdyniak, 2003 ; Fitoussi et Le Cacheux, eds, 2003).

Les auteurs reconnaissent que la politique monétaire devrait être plus symétrique, se garder autant de la déflation que de l'inflation. Compte tenu des disparités existantes en Europe, l'objectif de stabilité des prix de la BCE, qui pouvait initialement s'interpréter comme une bande de 0 à 2 %, donc avec une moyenne de 1 %, faisait courir le risque de déflation aux pays les plus mûrs, donc les moins inflationnistes (comme l'Allemagne). Une inflation de 1 % en période de récession rend impossible d'avoir un taux d'intérêt réel négatif (puisque le taux nominal ne peut guère descendre en deçà de 1 %). Mais, les auteurs se satisfont de la « clarification de stratégie monétaire » publiée en mai 2003 par la BCE selon laquelle son objectif de moyen terme est certes inférieur à 2 % mais très proche de cette limite. Pourtant, l'expérience montre que la BCE ne réagit pas avec suffisamment de vigueur aux menaces de récession, réagit trop rapidement aux craintes inflationnistes, empêchant la reprise de se développer. Un objectif d'inflation plus élevé permettrait de faire varier les taux d'intérêt réel sur une plage plus large, ce qui serait utile en période de récession.

Les auteurs reprennent, sans esprit critique, le discours de la Commission sur les risques que des politiques budgétaires inadéquates feraient courir à la croissance européenne, mais ils ne montrent pas que les règles actuelles discriminent effectivement les politiques inadéquates. On voit mal, par exemple, en quoi les déficits français ou allemand de 2003 seraient responsables d'un niveau trop élevé des taux d'intérêt, du seul fait qu'ils sont supérieurs à 3 % du PIB, alors que l'Allemagne comme la France ont des excédents extérieurs et des taux d'inflation inférieurs à 2 %. Les critères du Pacte de stabilité ne sont pas appropriés du point de vue économique. Ils n'ont été imposés que pour des raisons politiques.

Selon les auteurs, il faut éviter des dérapages budgétaires dans les périodes de bonne conjoncture, comme ceux dont la France et l'Allemagne auraient été coupables en 2000-2001. Mais la détection de ces *dérapage*s ne va pas de soi. Deux questions se posent. Quel objectif pour le déficit structurel : zéro, comme le réclame la Commission ? 2 % du PIB pour stabiliser la dette publique à 40 % du PIB ? 2 %, ce qui correspondrait à la règle d'or des finances publiques ? Comment détermine-t-on que l'on est en « bonne conjoncture », c'est-à-dire avec un écart de production positif ? Pour la Commission, la France avait un écart de production positif de 1,8 point en 2000. Son déficit public de 1,4 point correspondait donc à un déficit structurel de 2,1 points, que la France aurait dû corriger en prenant des mesures budgétaires restrictives. Mais, selon une autre analyse, la France ne montrait aucun indice d'excès de demande en 2000 : le prix du PIB n'avait augmenté que de 0,7 % ; le taux de chômage était encore de 9,3 %. Si on estime que la marge de production disponible en 2000

était de 2 % (ce qui correspond à un objectif de taux de chômage de 7 %), le déficit structurel n'était que de 0,4 point contre un objectif de 2 points : la France avait des marges pour faire une politique budgétaire expansionniste. À l'inverse, faire en 2000 une politique restrictive aurait consisté à se résigner à maintenir un taux de chômage de l'ordre de 10 %.

Les auteurs reprennent froidement le discours de la Commission, qui veut obtenir plus de pouvoirs : « ces changements vont clairement dans la bonne direction ». Ils ne posent pas les questions : des pouvoirs pour quoi faire ? Au nom de quelle légitimité ? Faut-il renforcer les pouvoirs de la Commission, si celle-ci ne vise qu'à faire observer aveuglément des règles automatiques et *stupides*. De même, les auteurs approuvent la revendication de la Commission de pouvoir faire des missions de contrôle dans les pays membres. Là encore, au nom de quoi la Commission viendra-t-elle réclamer à tel ou tel pays membre de réduire ses dépenses publiques ?

Enfin, les auteurs reprennent sans esprit critique la proposition de « fonds pour les mauvais jours », *rainy day funds*, déjà faite par Buti et Guidice (2002) (voir une analyse critique dans Mathieu et Sterdyniak, 2003). Le point particulièrement déplaisant de cette proposition est qu'elle nécessiterait que les autorités politiques imposent à Eurostat de s'écarter des normes internationales de la Comptabilité nationale quant à la mesure du solde public. Un pays qui a eu un excédent de 1 point de PIB en 2000 et un déficit de 4 points en 2002 ne peut prétendre mettre cet excédent dans un fonds en 2000 (et afficher un solde équilibré) et l'utiliser en 2002 pour afficher un déficit de 3 points. Une autre proposition des auteurs est d'imposer aux pays ayant un écart de production positif d'avoir un certain excédent budgétaire. Mais là aussi, comment serait mesuré l'écart de production potentiel ? Devrait-il correspondre, comme aujourd'hui, à un taux de chômage de 10 % pour la France ?

Les réformes proposées sont très limitées : élargir l'éventail des « circonstances spéciales » où le déficit peut dépasser les 3 % du PIB dans tous les cas de baisses du PIB en terme annuel (au lieu d'une baisse supérieure à 2 % comme actuellement) ; accepter que les pays qui ont une dette inférieure à 40 % du PIB et peu de dette implicite de retraite puissent avoir un déficit structurel de 1,5 % du PIB. Dans la zone euro actuelle, ceci ne concerne que l'Irlande et le Luxembourg.

Faut-il appliquer les contraintes des programmes de stabilité aux nouveaux entrants dans l'UE ? Sept des dix nouveaux membres ont en 2003 un déficit public supérieur à 3 points du PIB (tableau 4) ; ils ont en même temps un fort niveau d'investissement public, qui est nécessaire compte tenu de leurs besoins en infrastructures. Les auteurs estiment que ces pays pourraient avoir une croissance

nominale tendancielle de 8 % l'an (5 % de volume et 3 % de prix). Leur situation diffère donc totalement de celle des pays membres : un objectif de stabilité de la dette à 40 % du PIB leur permettrait un déficit structurel de 3,2 % du PIB. C'est trop pour les auteurs. Toutefois, ceux-ci proposent d'autoriser ces pays à avoir un objectif de déficit public de moyen terme de 1,5 % du PIB pour réduire leur dette publique à 20 % du PIB. Pourquoi ces chiffres ? Ce n'est pas justifié dans le rapport. C'est le bon vouloir de la technocratie, qui veut faire passer tous les pays dans son lit de Procuste.

Les auteurs ne discutent jamais leur postulat fondamental. Dans une zone monétaire, un pays qui ne contrôle pas son taux d'intérêt peut-il se voir imposer un niveau arbitraire de dette ou de déficit publics ? Le point étrange est que les auteurs ne remettent jamais en cause les 3 % et la norme zéro de solde pour le moyen terme. Pourquoi cette autocensure ? Y a-t-il des vaches sacrées en Europe ? Que faire si ce sont elles qui bloquent le chemin ? Ils n'envisagent jamais une coordination positive des politiques économiques : dans une situation conjoncturelle donnée, définir un plan d'action propre à améliorer la situation de tous les États membres en tenant compte finement de la situation de chacun.

4. Situation budgétaire des nouveaux entrants en 2003

en % du PIB

| | Solde public | Dette publique |
|---|---|---|
| Chypre | – 3,9 | 61,2 |
| République tchèque | – 5,8 | 29,6 |
| Estonie | – 0,3 | 5,5 |
| Hongrie | – 4,5 | 56,8 |
| Lettonie | – 3,1 | 19,2 |
| Lituanie | – 2,1 | 22,9 |
| Malte | – 4,3 | 66,9 |
| Pologne | – 4,0 | 43,3 |
| Slovaquie | – 4,9 | 41,8 |
| Slovénie | – 1,4 | 27,8 |

*Source* : Eurostat.

## Quels blocages structurels ?

Les auteurs dressent une vision caricaturale de l'économie européenne qui ne serait pas adaptée aux exigences de l'économie moderne : innovation, compétition, destructions créatrices. Ils reprennent la thèse selon laquelle le modèle européen performant de 1945 à 1975 ne le serait plus actuellement (voir Gaffard, 2003).

Les pays européens n'auraient pas assez de diplômés de l'enseignement supérieur et ne dépenseraient pas assez pour l'enseignement supérieur (1,4 % du PIB contre 3 % aux États-Unis). L'impact de l'enseignement supérieur sur la croissance est malencontreusement prouvé par une régression douteuse (page 33) où l'impact favorable de la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur sur la croissance se réduit quand le pays devient plus performant, pour devenir négatif pour les pays les plus performants. Autre point de faiblesse des économies européennes, l'écart entre les dépenses de R&D entre les États-Unis et l'Europe (2,6 % du PIB contre 1,9 %) provient essentiellement des dépenses privées : les entreprises américaines dépensent beaucoup plus que les entreprises européennes (1,8 % du PIB contre 1,2 %).

Les auteurs font l'éloge de la concurrence pour impulser la croissance en période d'innovations importantes et continuelles, innovations que les entreprises en place n'ont pas forcément intérêt à introduire. Ils rappellent les évaluations optimistes du rapport Cecchini de 1988 (CE, 1988) sur l'impact de la croissance, pour dire maintenant que l'ouverture des marchés et les économies d'échelle ne suffisent pas : il faut aussi modifier le fonctionnement des marchés en les rendant plus concurrentiels. Ils proposent, sans esprit critique, d'accélérer les mesures de privatisation et de libéralisation. Par contre, ils passent sous silence les arguments et les expériences qui justifient les réticences de certains pays européens à libéraliser des secteurs publics spécifiques comme l'énergie, les transports, ou la poste. Ils estiment que les baisses importantes de l'impôt sur les sociétés déjà réalisées en Europe sont encore insuffisantes.

De même, les auteurs mettent en cause la taxation portant sur le travail dans les pays de l'Europe continentale, mais leur argumentation est peu convaincante puisqu'elle ne tient pas compte de la contrepartie de cette taxation en termes de prestations sociales. Les travailleurs européens payent plus de cotisations, mais bénéficient de prestations familiales, chômage, maladie, retraite plus généreuses. Celles-ci permettent de diminuer le coût relatif du travail non qualifié à niveau de vie donné des travailleurs. Peut-on présenter le coût sans les avantages ?

Ils mettent aussi en cause le manque de flexibilité du marché du travail, qui serait plus coûteux en période d'innovations, tout en reconnaissant les désavantages de la flexibilité : le manque d'incitation à des investissements en des connaissances spécifiques à l'entreprise, le manque d'esprit d'entreprise et de loyauté, le creusement des inégalités salariales.

Les auteurs reprennent les deux thèses qui sont à la base de la stratégie de Lisbonne. D'une part, la croissance ne peut venir que de

réformes structurelles de libéralisation des marchés du travail et des produits. Investir dans l'innovation au sens large permettrait d'augmenter sensiblement la croissance. La première thèse ne s'est guère avérée en Europe jusqu'à présent ; la deuxième n'est ni prouvée ni chiffrée dans le texte. Suffit-il de faire passer les dépenses d'enseignement supérieur de 1,4 à 3 points du PIB pour avoir un effet sensible sur la croissance ? Faut-il remettre en cause l'organisation de cet enseignement ? Pourquoi les entreprises européennes investissent-elles moins que les américaines en R&D ? Les auteurs proposent de mettre en place de nouvelles incitations fiscales pour faire passer la part de la recherche en R&D de 1,9 à 3 points du PIB. L'innovation devient ici un nouveau slogan, qui remplace les thèmes épuisés (restaurer les profits, construire le grand marché unique) comme clé pour sortir l'Europe de sa léthargie.

Les préconisations du chapitre XI sont donc de renforcer les mesures pour favoriser la concurrence, de déréglementer le marché du travail et réduire la fiscalité sur les entrepreneurs. Il faut améliorer la mobilité du travail eu Europe (mais quels sont les obstacles qui demeurent ?), faire venir des immigrants compétents tout en décourageant fortement les autres.

Par contre, les auteurs ne s'interrogent pas sur la nécessité d'une politique industrielle en Europe. Ils reprennent la thèse selon laquelle celle-ci est nuisible et doit être remplacée par une simple politique de la concurrence. Ce n'est pas l'exemple que donnent les États-Unis, où les dépenses militaires contribuent fortement à l'effort de recherche des grandes entreprises. De même, pour les auteurs, la globalisation est une réalité que l'Europe, malgré sa taille, doit accepter telle quelle sans chercher à l'influencer. Les économies modernes sont condamnées à la fuite en avant, dans la recherche de la compétitivité, de l'innovation, au détriment de l'environnement et des travailleurs. Enfin, les auteurs n'évoquent pas la responsabilité de l'instabilité des marchés financiers et des exigences excessives des capitalistes dans les difficultés économiques européennes. Ce sont des données que l'Europe ne peut infléchir. On peut proposer de réformer le marché du travail, pas celui du capital.

Acceptons que, effectivement, la compétition et l'innovation soient utiles à la croissance. Ne faudrait-il pas alors mettre en place des institutions sociales, qui en limiteraient le coût en termes d'inégalités sociales, d'insécurité de l'emploi et des revenus. N'est-ce pas la spécificité européenne ? Ne faut-il pas réfléchir à ce que pourraient être, en la matière, l'apport de l'harmonisation fiscale et sociale en Europe ? Quel est le pacte social que l'Europe peut proposer aux travailleurs ? Ici, les auteurs leur demandent d'accepter sans contrepartie plus d'insécurité et plus d'inégalités sociales.

Bien sûr, les points que nous venons d'évoquer ne font pas partie de la vulgate économique en Europe en général, à la Commission en particulier. Mais peut-on se contenter de toujours reprendre la vulgate ?

## La gouvernance économique de l'Union européenne

Le chapitre II se donne pour ambition de fournir un cadre conceptuel à l'échec de l'Europe à atteindre des performances satisfaisantes. Trois pistes sont proposées :

— L'Europe aurait implicitement choisi une croissance faible (par de hauts niveaux de taxation et de redistribution, des marchés non compétitifs, des réglementations paralysantes) ; ceci reflète un choix tourné vers la cohésion sociale, la stabilité, la préférence pour le loisir…

— Il n'existe pas de dynamique cohérente, au niveau national comme au niveau européen, qui permette de sortir de cet équilibre peu satisfaisant. Ce manque de cohérence est renforcé par l'absence de véritable coordination au niveau européen.

— Il faut choisir entre l'intégration économique, la redistribution et l'autonomie nationale. L'Europe est bloquée car elle n'a pas su faire ce choix. Mais les auteurs n'indiquent pas quels choix ils proposent.

Le chapitre VI reconnaît la confusion et les tensions résultant de l'état actuel de l'organisation institutionnelle de l'UE. Dans de nombreux domaines, les institutions restent nationales ; les préférences sont spécifiques ; il y a des conflits d'intérêts et de pouvoir entre les pays et les instances communautaires. Comment remédier à ces défauts de la « gouvernance européenne » ?

### *Un bilan critique peu contestable*

Les auteurs portent, sur la structure et le fonctionnement actuels des institutions européennes, un diagnostic critique, qui n'est guère contestable. La répartition des compétences en matière économique est singulièrement complexe, voire confuse. Les principes gouvernant la prise de décision sont très divers selon les domaines, ce qui confère au « fédéralisme européen » une grande originalité, qui constitue aussi sa grande faiblesse.

Cette confusion explique que le mandat confié à la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing comportait, entre autres, la clarification de la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement, conformément au modèle fédéral « classique ». Le projet de constitution élaboré par la Convention n'a guère progressé dans cette voie (voir Fitoussi et Le Cacheux, eds., 2003). Au contraire,

l'analyse du rapport Sapir a le mérite de proposer une logique simple, voire simpliste comme c'est souvent le cas lorsque des économistes s'aventurent sur le terrain institutionnel.

Au cours des années récentes, les matières qui font l'objet de décisions communes ou d'une modalité quelconque d'intervention au niveau européen se sont multipliées, et les modalités d'intervention se sont diversifiées, notamment avec la mise en œuvre des différents « processus » — de Cardiff, de Luxembourg, de Cologne, de Lisbonne — dans les domaines qui ne sont pas couverts par les traités, mais dans lesquels soit les États membres ont souhaité mettre en œuvre diverses formes de coordination, soit la Commission a souhaité intervenir. En matière économique et sociale, les compétences sont aujourd'hui, sur la plupart des sujets, partagées entre instances nationales et instances européennes ; la distinction classique entre l'intergouvernemental et le communautaire ne constitue plus un clivage pertinent.

Parallèlement à l'affirmation du principe de subsidiarité, conçu comme un frein à la tentation centralisatrice et fédérale, ont été développées toutes sortes de modalités de coordination plus ou moins contraignantes. Entre les politiques communes — telles que la politique commerciale et la politique de la concurrence dans l'UE, ou encore la politique monétaire dans la zone euro — et les questions qui relèvent exclusivement des gouvernements nationaux, sont progressivement apparues des modalités de contraintes, de concertation et de coordination affublées du nom du sommet européen au cours duquel on en a conçu le projet.

Selon une échelle de contrainte descendante, mais aussi sans doute de complexité croissante, on peut, à la suite de ce que propose le projet de constitution élaboré par la Convention européenne, distinguer les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union, ceux qui relèvent de compétences partagées entre l'Union et les États membres, et ceux qui sont compétences exclusives des États. Mais il existe, au sein de la deuxième catégorie, fort nombreuse et hétéroclite, plusieurs modalités d'interaction entre les niveaux de gouvernement, depuis les règles contraignantes — à l'image du Pacte de stabilité et de croissance s'imposant aux politiques budgétaires nationales —, en passant par des recommandations ou des orientations plus ou moins indicatives et engagements plus ou moins volontaristes, jusqu'aux « méthodes ouvertes de coordination » (MOC), procédures plus ou moins souples par lesquelles les gouvernements nationaux sont censés coordonner leurs politiques dans des domaines tels que la politique de l'emploi, les politiques sociales…

Dans la plupart des cas, le bilan précis de ces processus reste largement à faire, mais il semble indéniable qu'ils n'assurent pas la

cohérence des choix, qu'ils ne permettent pas à l'Union de dégager des objectifs précis et de concentrer des moyens pour les atteindre. La complexité qui en résulte brouille la prise de décision en Europe. Ces processus donnent un rôle majeur aux technocrates, nationaux et européens, et éloignent les citoyens européens des prises de décisions tant pour les questions nationales que pour les questions communautaires. En ce sens, elles marquent un profond recul de la vie démocratique en Europe.

## *Les agences indépendantes et la logique technocratique*

Pour remédier à ce défaut de gouvernance et à ces dysfonctionnements, les auteurs du rapport ne s'aventurent pas dans un exercice de partage des compétences entre niveaux de gouvernements, même s'ils recommandent, comme beaucoup d'autres, l'extension du domaine des décisions prises, au niveau européen, à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité. Leurs propositions consistent à renforcer encore le rôle des « experts » et à accentuer le caractère technocratique du fonctionnement de l'Union, en donnant plus de pouvoirs à la Commission dans les domaines de compétences communes ou partagées, et en créant des agences indépendantes pour mettre en œuvre différentes politiques communes, notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou pour surveiller les politiques nationales, notamment en matière de politique budgétaire.

La principale proposition concerne les agences indépendantes spécialisées, à qui l'on assignerait un objectif unique, et à qui l'on confierait des moyens. Simplicité lumineuse ! Une agence par domaine, un instrument par objectif ! Pourtant l'analyse économique montre clairement qu'il est, dans la plupart des circonstances, préférable, du point de vue de l'efficacité, d'utiliser conjointement plusieurs instruments. Mais selon les auteurs, l'assignation d'un instrument par objectif et la création d'une agence indépendante permettraient d'atteindre au mieux les objectifs, en évitant les arbitrages et les marchandages, notamment les considérations nationales.

Ce faisant, les auteurs du rapport, loin de pallier le « déficit démocratique » de l'Union, l'aggravent au contraire, en tombant dans le travers technocratique qui caractérise le raisonnement économique dominant en Europe et dont la création de la BCE est l'illustration la plus aboutie à ce jour. Cette illusion est fondée sur un double postulat : d'une part, les gouvernements démocratiquement élus sont naturellement enclins à l'électoralisme et ne peuvent donc que succomber aux sirènes du court terme, qu'il s'agisse d'engendrer des poussées d'inflation, de recourir à un endettement public « excessif » ou de privilégier les logiques « clientélistes » et redistributives aux intérêts à long terme de la collectivité ; d'autre part, l'agence indépendante est

le meilleur garde-fou parce qu'elle se comportera comme un « despote éclairé et bienveillant ». C'est faire bon marché des nombreuses erreurs commises par les agences indépendantes et les technocrates privés de tout contrôle et non soumis à l'obligation de rendre compte de leurs choix devant des instances légitimement investies, telles que les parlements. C'est oublier que ce ne sont pas en règle générale des instances neutres, mais des instances mettant directement en œuvre la politique désirée par les milieux dominants. C'est aussi ignorer que la démocratie est un régime qui, en dépit de ses faiblesses, est foncièrement pragmatique, en permettant de corriger les erreurs et de changer de politique, et qui exerce, de ce fait, sur les décideurs publics, une forme de « discipline », certes imparfaite, mais pas plus que celles exercées par les marchés financiers, par des règles rigides ou par des autorités indépendantes (voir, aussi, Fitoussi, 2002).

L'élargissement de l'Union va encore accroître l'hétérogénéité des préférences et des situations en Europe. Les organismes communautaires auront de plus en plus de mal à gérer les différences de situation et d'institutions. La possibilité d'une vie démocratique en Europe est rendue encore plus difficile par l'augmentation de la fragmentation des opinions publiques. En matière de politique étrangère, par exemple, les pays n'ont pas la même histoire — par exemple quant à leurs relations avec les États-Unis, la Russie ou l'Afrique —, la même position géographique, la même ambition. Comment définir une position commune forte ? Comment coordonner les politiques sociales entre des pays dont les traditions, les rapports sociaux, les niveaux de développement sont très différents ? Que signifie augmenter les pouvoirs des instances communautaires quand celles-ci ne peuvent être que des organes technocratiques, incapables de fonctionner de manière démocratique et donc incapables de définir et de mettre en œuvre des stratégies fortes parce que légitimes ?

## Redéployer le budget européen

Puisque les orientations et les principes généraux qui régissent les politiques macroéconomiques sont foncièrement sains, selon les auteurs, il ne saurait être question de les remettre en cause. Il en va notamment ainsi de la programmation budgétaire de l'UE, dont le principe est, depuis la fin des années 1980, de contenir la croissance du budget européen en lui imposant un plafond de 1,27 % du PIB européen. L'intangibilité du dogme étant implicitement réaffirmée et vraisemblablement incluse dans le « consensus de Bruxelles-Francfort », toute proposition de réforme de la politique budgétaire européenne ne pouvait que réallouer les fonds disponibles, donc sacrifier certaines des dépenses actuelles pour en faire bénéficier celles

que les auteurs jugent prioritaires. Ceci n'a, en soi, rien de choquant, dans la mesure où les politiques sont toujours le fruit de choix. Mais est-il sain que ceux-ci émanent uniquement de technocrates ? Et selon quels critères ?

## *Mettre fin à la logique du « juste retour »*

Soucieux d'optimiser les effets d'entraînement d'un budget européen de taille modeste par rapport aux budgets nationaux, les auteurs se prononcent résolument contre les logiques qui avaient prévalu au sommet de Berlin lors de la programmation budgétaire actuelle : saupoudrage et inertie, voire clientélisme, dans la répartition fonctionnelle des dépenses ; maximisation de l'avantage financier national net ou minimisation de la contribution nationale nette, ou encore exigence du « juste retour ». Pour remédier aux travers engendrés par cette pernicieuse « logique comptable » (Fayolle et Le Cacheux, 1999), le rapport préconise de déconnecter les recettes et les principales dépenses du budget européen de tout critère national.

Côté recettes, les auteurs se prononcent pour l'abandon du système actuel de contributions nationales, pour revenir à la logique du commencement de la Communauté européenne, de ressources propres dont l'origine géographique ne peut être déterminée précisément : initialement, les droits de douane qui alimentaient le budget européen étaient prélevés sur l'ensemble des importations de la Communauté, sans que l'on puisse les imputer à tel ou tel pays. Dans cet esprit, il faudrait doter le budget européen d'une ressource dont l'assiette ne serait pas localisable. C'est, à l'évidence, une idée intéressante pour lutter contre les prétentions nationales au « juste retour » ; mais les auteurs n'avancent guère de propositions précises : ils évoquent les profits de la Banque centrale européenne (BCE), mais ceux-ci sont loin de couvrir les besoins. Ils évitent ainsi soigneusement de s'aventurer sur le terrain de l'impôt européen, pourtant clairement inscrit dans leur logique. Quel impôt choisir pour en faire une recette budgétaire de l'Union ? Les critères proposés par les auteurs inciteraient à privilégier un impôt européen sur les bénéfices des sociétés, dans la mesure où les bénéfices des grandes entreprises européennes, celles dont l'activité s'étend sur l'ensemble de l'UE, ne sont plus guère localisables dans tel ou tel pays. Mais un tel choix soulèverait des nombreux problèmes [2] : il faudrait un accord sur l'assiette et le taux de l'impôt sur les sociétés (mais pourra-t-on y échapper si de plus en plus d'entreprises deviennent européennes ?) ; les recettes du budget européen seraient très variables, etc.

2. Cette proposition avait été déjà avancée et discutée dans Sterdyniak et *alii* , 1991.

Côté dépenses, le rapport préconise, non l'abandon de tout critère géographique, mais une séparation nette entre objectifs : ceux qui sont clairement régionaux feraient l'objet de politiques purement régionales, aux moyens réduits mais mieux ciblés ; les autres donneraient lieu à des choix de dépenses dont le critère de répartition entre pays serait totalement exclu. Ainsi, les dépenses européennes de l'enseignement supérieur ou de la recherche, que les auteurs souhaitent privilégier dans la logique de la maximisation de la croissance économique de l'UE, seraient allouées selon des critères « d'excellence », sans considération de nationalité des projets financés.

Fondée sur l'hypothèse d'économies d'échelle, la proposition de concentration des moyens aboutirait à une agglomération poussée des activités d'enseignement supérieur et de recherche, et à leur disparition probable de plusieurs régions, voire pays. Mais est-on assuré que les critères de sélection des projets seront indiscutables ? La concentration des moyens risque de se faire au détriment de la diversité, donc de l'innovation. En outre, cette stratégie implique l'abandon de toute volonté d'aménagement du territoire et d'encouragement à l'émergence de pôles régionaux, alors que l'expérience, notamment française, illustre l'ampleur des effets spatiaux de ces politiques.

## *La fin de la PAC?*

Les réformes de la Politique agricole commune (PAC) menées depuis 1992, et poursuivies par vagues successives en 1999 et 2003, ont profondément modifié les modalités du soutien de ce secteur et presque progressivement abandonné la volonté d'orientation des décisions de production qui avaient inspiré la conception de la PAC dans les années 1950-1960. Il est vrai que la situation a évolué, et que les objectifs de la politique agricole ne peuvent plus être ceux de l'après-guerre, marqué, en Europe, par l'insuffisance de l'offre de produits alimentaires et la volonté politique d'assurer la sécurité des approvisionnements et la progression des revenus agricoles, essentiellement grâce au soutien des prix à la production [3]. Doit-on, pour autant, renoncer à toute politique agricole européenne ?

Les auteurs répondent par l'affirmative, sans hésitation, mais sans argumentation convaincante. Cette question en recouvre, en réalité, deux distinctes, même si la pratique et le discours, en France notamment, les ont si intimement mêlées, ces dernières années, que l'on peine souvent à les séparer : souhaite-t-on que l'argent public soit utilisé pour soutenir ou orienter les activités agricoles ? Et, si oui, l'intervention et son financement doivent-ils être menés au niveau européen de préférence au niveau national ?

3. Voir, sur ces questions, Le Cacheux, 2003 ; Fitoussi et Le Cacheux, eds., 2003.

À la première de ces questions, beaucoup seraient, aujourd'hui, tentés de répondre par la négative. En effet, les réformes successives de la PAC ont fait peu à peu régresser ses ambitions d'orientation, dont il ne subsiste que les soutiens spécifiques accordés aux zones défavorisées et de modestes incitations à la modernisation — essentiellement pour la mise aux normes sanitaires et l'amélioration du bien-être animal dans l'élevage — et à la préservation de l'environnement ou à l'entretien des paysages. En compensation, on a accordé aux exploitants agricoles des aides directes, de plus en plus « découplées » des décisions de production, de sorte qu'elles ont, aujourd'hui, la nature de rentes foncières pures, versées par les contribuables européens aux propriétaires des terres agricoles. Comment justifier de telles pratiques, dont certains critiques prétendent, en outre — mais à tort [4] — qu'elles aggravent la pauvreté dans les pays les moins développés, en déprimant artificiellement les prix mondiaux des produits agricoles ? Sur ce premier point, il est certain que la défense de la PAC actuelle est particulièrement malaisée, ce qui offre aux auteurs une victime toute désignée pour les sacrifices budgétaires permettant le redéploiement qu'ils préconisent.

Bien que liée à la première, la seconde question en est conceptuellement distincte et renvoie aux objectifs poursuivis par les politiques agricoles, aux modalités d'intervention publique et à leurs externalités éventuelles sur les pays partenaires [5] ? La poursuite d'une politique commune ne se justifie que si l'un au moins de ces ingrédients est présent. La PAC originale avait à la fois un objectif commun — l'autosuffisance alimentaire — et des modalités d'intervention — soutien des prix de marché — qui obligeaient à une politique commune, faute de quoi les distorsions de marché auraient engendré des différences trop importantes dans les conditions de concurrence, comme l'ont illustré les difficultés croissantes qu'avait connu la PAC à la suite des nombreuses modifications de parités de monnaies européennes, de la fin des années 1960 au début des années 1980, du fait de la pratique des « montants compensatoires monétaires ». Mais dans leur version actuelle, quel argument opposer à la renationalisation des politiques agricoles que beaucoup, en Europe, appellent de leurs vœux ? Il n'y a, en effet, plus guère d'objectifs communs, en dehors de vagues considérations environnementales et d'une sécurité alimentaire, entendue cette fois comme garantissant la qualité sanitaire de l'alimentation, mais poursuivis par des institutions principalement nationales, ou selon des modalités — les aides directes conditionnelles — de faible ampleur et

4. Cette controverse est la cause première de l'échec du Sommet de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Cancun en septembre 2003. Voir, pour une critique des arguments avancés à l'encontre des politiques agricoles des pays développés : Le Cacheux, 2003.

5. C'est une application du principe de subsidiarité, qui a été mis au cœur de la construction européenne depuis le traité de Maastricht, pour éviter une centralisation souvent excessive, et que les auteurs du rapport réaffirment avec force.

dont les effets de distorsions sur les marchés sont négligeables. Dès lors, si certains États veulent conserver une politique agricole, qu'ils la mènent à leur guise, mais à l'échelon national, en la faisant financer par leurs contribuables !

En définitive, la thèse défendue par les auteurs du rapport est conforme à la vision libérale de la politique agricole qui s'est imposée en Europe ces dernières années : comme dans les autres secteurs de l'économie, elle s'efforce de minimiser les distorsions de marché et refuse d'intervenir activement pour orienter les choix productifs des agriculteurs. Dans un monde où les enjeux agro-alimentaires sont considérables, et où les États-Unis mènent une politique agricole très active, notamment dans la conquête des débouchés extérieurs, on peut s'interroger sur la pertinence des choix européens.

## *Renationaliser les politiques régionales et de cohésion ?*

Toujours dans la logique d'un redéploiement des dépenses du budget communautaire, les auteurs proposent de réduire et de réorienter de manière drastique les interventions structurelles européennes, notamment les politiques régionales et de cohésion qui avaient pris une ampleur considérable dans les années 1990, suite à l'adhésion de pays moins avancés, tels que l'Espagne, la Grèce et le Portugal, afin de favoriser la convergence économique réelle des régions les plus pauvres, notamment en vue de l'introduction de la monnaie unique. Bien que le bilan que l'on peut faire de ces politiques structurelles européennes, dont les montants ont culminé en 1999, soit incertain et probablement mitigé [6], le plaidoyer du rapport en faveur d'une réduction importante des fonds alloués et d'un octroi aux pays, plutôt qu'aux régions, apparaît très contestable.

Plutôt que de préconiser l'abandon pur et simple des politiques structurelles en Europe, les auteurs recommandent de n'en conserver qu'une petite partie, concentrée sur l'encouragement des bonnes pratiques administratives, les reconversions et le financement de l'éducation et de la recherche et développement, et octroyée, non pas aux régions les plus pauvres, mais aux États en retard de développement.

Le principal grief fait aux pratiques européennes et nationales actuelles en matière de politiques régionales et structurelles est qu'elles freinent la mobilité des facteurs — en clair l'exode de la main-d'œuvre des régions les plus pauvres — et entravent donc les ajustements.

6. Les évaluations faites par la Commission elle-même sont relativement favorables et il est vrai aussi que certaines réussites spectaculaires, telles celles de l'Irlande, tendent à conforter les partisans des politiques régionales communautaires. Cependant, les travaux de Fayolle et Lecuyer (2000) et de Dall'erba et Le Gallo (2003) débouchent sur des conclusions beaucoup plus mitigées : les fonds structurels auraient favorisé le rattrapage des pays les moins avancés, mais n'auraient guère profité aux régions les plus pauvres de ces pays.

Outre leur coût budgétaire direct, ces politiques auraient donc un coût induit en termes de perte d'efficience productive, donc de croissance, en empêchant les phénomènes d'agglomération des activités productives, qui seraient sources d'économies d'échelle. En d'autres termes, parce qu'elles maintiennent « artificiellement » une dispersion des facteurs de production et des activités économiques sur le territoire, les politiques régionales amputent la croissance de l'ensemble.

Trois objections peuvent être opposées à ce raisonnement. La première concerne les hypothèses de la théorie économique sous-jacente, à savoir la « nouvelle économie géographique » (Krugman, 1991), dont les modèles concluent à la supériorité de l'agglomération en termes d'efficience productive. Ces modèles supposent en effet, de manière plausible, que la concentration géographique des activités productives est source d'économies — de coûts de transports, notamment, mais aussi d'échelle, internes et externes, grâce aux « rendements croissants d'agglomération » ; dès lors, concentrer toutes les activités en un même lieu maximise la croissance. Mais ils négligent bon nombre des coûts liés à l'agglomération des activités et des populations : coût du foncier, coûts de congestion, coûts environnementaux et divers coûts liés aux nuisances. Ce qui soulève un problème conceptuel et de mesure de la croissance : en effet, tous ces coûts supplémentaires engendrés par l'agglomération, donnent en général lieu à des activités destinées à pallier leurs effets, et se trouvent ainsi comptabilisés, selon les méthodes usuelles des comptables nationaux, comme un surcroît de croissance !

En supposant même négligeable cette surestimation de la croissance, qui exagérerait ainsi les véritables gains de bien-être des populations engendrés par l'agglomération, une autre objection peut être faite au raisonnement des auteurs, qui est purement utilitariste : son critère unique est en effet la maximisation de la croissance, et aucunement sa répartition. Au contraire, un critère de justice économique, tel que celui proposé par Rawls (1971), amène à considérer que toute politique qui améliore le sort des moins bien lotis est souhaitable, même si elle n'est pas la plus favorable pour la collectivité tout entière [7]. Bien sûr, un tel critère est discutable ; mais c'est précisément ce que nous souhaitons souligner : selon le critère que l'on se donne, au terme d'un choix *politique*, telle politique sera jugée préférable à telle autre.

Enfin, ces recommandations tombent dans le travers habituel des économistes, en traitant la main-d'œuvre comme un simple facteur de production, dont la mobilité améliore l'efficacité productive et est donc souhaitable en soi, négligeant ainsi un aspect essentiel du bien-être

7. Charlot et *alii* (2003) comparent les évaluations des politiques régionales selon différents critères et montrent la sensibilité du classement au critère retenu.

des personnes, qui aspirent, souvent, à vivre dans leur pays, voire dans leur région et, pour différentes raisons, répugnent à se « déraciner ». Les politiques régionales et structurelles sont, dès lors, destinées aussi à leur permettre de rester là où elles le souhaitent, objectif parfaitement légitime. L'égalité des niveaux de vie entre les régions est une valeur en soi.

### *Quel budget?*

Selon les auteurs, le budget européen devrait donc avoir trois composantes ; un fonds de croissance pour financer des dépenses de R&D, d'éducation supérieure et d'infrastructures, dépenses susceptibles d'impulser la croissance européenne et décidées selon des critères globaux (0,5 % du PIB européen) ; un fonds de convergence destiné à aider au rattrapage des pays les plus pauvres (0,35 % du PIB européen) ; un fonds de reconversion (0,2 % du PIB européen) pour aider à la reconversion de l'agriculture et pour verser une allocation aux travailleurs mis en chômage pour des raisons de reconversion industrielle (0,05 % du PIB européen). Cette dernière allocation apparaît comme un gadget peu utile et difficile à mettre en œuvre, compte tenu de la disparité des prestations chômage dans les États membres. La PAC et les aides régionales seraient nationalisées… Certes, le poids du budget européen n'augmenterait pas, mais les pays membres devraient dégager des fonds pour l'agriculture et leurs régions en difficulté, ce qui est difficile compte tenu des contraintes actuelles. De plus, comme ces dépenses laissées aux États sont considérées comme non productives, elles n'ouvriront pas le droit aux pays de déroger aux règles du Pacte de stabilité (comme les auteurs seraient prêts à l'accepter pour une augmentation des dépenses dites productives). Il y a là une contradiction dans le dispositif préconisé. Sur le fond, la logique est de faire redescendre au niveau national les dépenses obligatoires et récurrentes et de faire monter au niveau européen les dépenses discrétionnaires et porteuses d'avenir. Est-ce un partage équitable ?

## Une mission impossible ?

Le lecteur de ce rapport est gêné par son unanimité. Généralement, les économistes ont des divergences sur les grands sujets de politique économique. Comment se fait-il que les onze économistes ici réunis soient à ce point d'accord que, sur aucun point, ils n'éprouvent le besoin de signaler une divergence ou même un doute ? Est-ce l'unanimité de la vérité scientifique ou est-ce celle qui règne dans une forteresse assiégée et qui amène à faire taire toute pensée dissidente ?

Cette question, le lecteur se la pose d'ailleurs souvent à la lecture des textes des instances communautaires. La Commission et la BCE assurent-elles une certaine liberté de pensée aux économistes qui travaillent pour elles ou sont-ils condamnés à répéter la doctrine ? Et dans ce cas, comment celle-ci peut-elle évoluer ?

Les auteurs refusent l'idée qu'une gestion macroéconomique plus dynamique permettrait d'impulser la croissance en Europe. Pourtant, en 2001, ce n'est pas une contrainte d'offre, susceptible d'être levée par des réformes structurelles, qui a brutalement interrompu la croissance européenne. L'argumentation des auteurs repose sur deux postulats : les réformes structurelles permettraient d'impulser vigoureusement la croissance, postulat qui ne s'est globalement pas vraiment vérifié en Europe depuis 1993. Il existerait une source potentielle miraculeuse de croissance : l'innovation impulsée par la R&D. Qu'est-ce qui justifie un tel optimisme ?

Les auteurs n'hésitent pas à remettre en cause les dépenses européennes en matière d'agriculture ou de politiques régionales. Pourquoi pas ? C'est leur rôle. Par contre, les dogmes actuels en matière de politique économique sont, eux, intouchables. Pourtant, ceux-ci ne peuvent conduire qu'à paralyser l'action des gouvernements, sans fournir l'impulsion nécessaire pour soutenir l'activité en période de ralentissement (comme on l'a vu depuis 2001) ou dynamiser durablement la croissance. Pourquoi accepter sans discussion le dogme selon lequel la politique monétaire ne doit être utilisée que pour surveiller l'inflation et la politique budgétaire pour surveiller les déficits publics ?

Pourquoi ne pas préconiser la stratégie inverse ? Une politique macroéconomique dynamique impulsée par les États et les instances communautaires permettrait d'identifier les facteurs de blocage de l'offre et de prendre les mesures adéquates. En tout état de cause, il est plus facile de faire les réformes nécessaires en période de dynamisme économique qu'en période de stagnation. Quelle est la responsabilité de l'atonie de la croissance économique dans la faible croissance de la productivité en Europe ?

Par ailleurs, le rapport Sapir amène à se poser une nouvelle fois la question : l'Europe est-elle gouvernable ? N'a-t-on pas créé une chimère incapable de se mouvoir ? D'un côté, la nécessité de pouvoir prendre des décisions, de définir des stratégies tranchées amène à préconiser de renforcer les pouvoirs de la Commission. Mais l'expérience passée semble montrer que celle-ci, engoncée dans les dogmes libéraux, est incapable de jouer ce rôle. Un pilotage par une Commission technocratique et dogmatique n'est pas compatible avec le caractère démocratique de l'Europe. Comment et pourquoi demander aux peuples d'accepter de se plier aux décisions aveugles

d'un aréopage lointain ? Isolée du débat démocratique, comment la Commission pourra-t-elle évoluer ? De plus, l'élargissement de l'Union européenne et son manque grandissant d'homogénéité rendent de plus en plus difficiles des décisions uniformes. Il n'existe guère de projet européen commun aux 25 nations qui d'ici peu composeront l'Union européenne. De l'autre, l'interpénétration des économies nationales, accélérée par le marché unique, risque de rendre les spécificités nationales de plus en plus difficiles à défendre ; la libéralisation des mouvements des biens, des capitaux, des personnes risque de rendre obsolètes les systèmes fiscaux et sociaux nationaux, que, d'ailleurs, les couches dominantes ne veulent plus défendre. Si les nations s'effondrent, si l'Europe ne peut être une nation naissante, si le projet du tout libéral n'est ni viable, ni souhaitable, où est l'issue ?

## Références bibliographiques


BUTI M. et G. GUIDICE, 2002 : « Maastricht's fiscal rules at ten : an assessment », *mimeo*, 25 mars.

CHARLOT S., C. GAIGNÉ, F. ROBERT-NICOUD et J.-F. THISSE, 2003 : « Agglomeration and Welfare : the Core-Periphery Model in the light of Bentham, Kaldor and Rawls », *CORE Discussion Papers*, n° 2003-36.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1988 : « 1992 : la nouvelle économie européenne », *Economie européenne*, n° 35.

CREEL J., T. LATREILLE et J. LE CACHEUX, 2002 : « Le Pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union européenne », *Revue de l'OFCE*, Hors série, mars.

CREEL J. et H. STERDYNIAK, 1995 : « Les déficits publics en Europe : causes, conséquences ou remèdes à la crise ? », *Revue de l'OFCE,* n° 54, juillet.

DALL'ERBA S. et J. LE GALLO, 2003 : « Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989-1999. A Spatial Econometric Analysis », *mimeo*, University of Illinois Champaign, avril.

FAYOLLE J. et J. LE CACHEUX, 1999 : « Budget européen : triomphe de la logique comptable », *Lettre de l'OFCE*, n° 185, 30 avril.

FAYOLLE J. et A. LECUYER, 2000 : « Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens. Un bilan d'étape », *Revue de l'OFCE*, n° 73, avril.

FITOUSSI J.-P., 1995 : *Le débat interdit*, Fayard, Paris.

FITOUSSI J.-P., 2002 : *La règle et le choix*, Le Seuil, Paris.

FITOUSSI J.-P. et J. LE CACHEUX, eds., 2003 : *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2004*, Fayard et Presses de Sciences Po, Paris.

GAFFARD J.-L., 2003 : « Promouvoir la croissance en Europe, vérités et mystifications », *Revue de l'OFCE*, n° 87, octobre.

KRUGMAN P., 1991 : *Geography and Trade*, Cambridge, MA. MIT Press.

LABORDE D. et J. LE CACHEUX, 2003 : « Price and Welfare Effects of Agricultural Liberalization with Imperfect Competition in Food Industries and Trade », *mimeo*, conférence ECOMOD, Istanbul, juillet.

LE CACHEUX J., 2003 : « L'agriculture européenne en jachère ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 239, 11 juillet.

MATHIEU C. et H. STERDYNIAK, 2003 : « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat », *Revue de l'OFCE*, n° 84, janvier.

RAWLS J., 1971 : *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press. Traduction française : *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, 1987.

SAPIR A., P. AGHION, G. BERTOLA, M. HELLWIG, J. PISANI-FERRY, D. ROSATI, J. VINALS et H. WALLACE, 2003 : *An agenda for a growing Europe* (dit rapport Sapir), Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, juillet.

STERDYNIAK H., M.-H. BLONDE, G. CORNILLEAU, J. LE CACHEUX et J. LE DEM, 1991 : *Vers une fiscalité européenne*, Economica, Paris.