

Réponse à nos procureurs

Philippe Aghion^() et Jean Pisani-Ferry^(**)*

Nous avons l'un et l'autre participé au rapport Sapir, auquel cette revue a fait l'honneur de deux recensions extrêmement critiques. Nous avons souhaité répondre, sur la base du travail que nous avons conduit avec nos collègues, mais cette fois en nos noms personnels. Mais nous avons hésité sur le ton à donner à cette réponse. Le rapport Sapir est évidemment discutable, et il a d'ailleurs suscité la polémique dès avant sa publication. Son contenu était-il cependant à ce point scandaleux que ses auteurs dussent être pris à partie, suspectés d'intentions peu avouables, et comme convoqués au tribunal ? Plutôt que de reprendre point par point les assertions de nos procureurs, et d'inventorier les approximations, déformations, erreurs, insinuations ou procès de mauvaise foi¹, nous avons préféré élever le débat au niveau auquel nous aurions aimé qu'il se situe d'emblée, celui de l'analyse et des propositions.

Auparavant, toutefois, une mise au point est nécessaire. Il nous est collectivement reproché (p. 228) d'avoir souscrit à la recherche du consensus plutôt que d'avoir exprimé des opinions dissidentes. Au sein d'un groupe très divers, beaucoup de points de vue étaient *a priori* divergents. Seuls ceux qui se tiennent à l'écart des débats entre économistes européens peuvent ignorer que les analyses y sont généralement beaucoup plus diverses qu'entre économistes français, et que des positions sur lesquelles on s'accorde sans peine dans les débats nationaux sont aisément minoritaires dès que le cercle s'élargit. Notre groupe ne faisait pas exception à la règle. Nous nous sommes attachés à dégager des orientations communes auxquelles tous puissent souscrire. Comme le mentionne la lettre de transmission du rapport, cela ne veut pas dire que chacun se reconnaisse dans le détail de l'analyse ou des propositions. Pour nous comme pour nos collègues il était tentant, il aurait été confortable, de faire valoir sur tel ou tel point nuances ou dissensions. C'eût été au mieux affaiblir notre travail, au pire prendre, de proche en proche, le risque de défaire l'édifice élaboré en commun. Entre le confort intellectuel et l'entreprise commune, nous avons choisi la seconde. Cela n'entame en rien les convictions de chacun d'entre nous, et c'est certainement plus utile.

(*) Université de Harvard.

(**) Université de Paris-Dauphine.

¹ Quelques exemples, cependant. « Le rôle reconnu à l'Etat est circonscrit à la neutralité monétaire et budgétaire et à des mécanismes garantissant la bonne utilisation des fonds disponibles » (p. 210) : faux (nous proposons de renforcer le rôle de stabilisation de la politique budgétaire, et d'accroître les dépenses pour l'éducation et la recherche. [Le rapport] propose [...] de démanteler [le modèle social européen] : faux (aucune proposition de ce type n'y figure). « Les auteurs et rapporteurs appartiennent pour la plupart au groupe des conseillers économiques de la Commission » (p. 228) : faux (André Sapir est effectivement conseiller du président Prodi, mais les sept autres membres du groupe n'ont aucun lien pécuniaire avec la Commission. Si deux d'entre eux, Jean Pisani-Ferry et Dariusz Rosati, appartiennent au *Group of Economic Analysis*, il s'agit, à l'image du CAE français, d'une instance pluraliste). « Les auteurs demandent [aux travailleurs] d'accepter sans contrepartie plus d'insécurité et plus d'inégalités sociales » (p. 240) : faux, nous proposons qu'une part du budget européen soit consacrée à l'aide aux travailleurs victimes de restructurations.

Venons-en au fond. Nous nous concentrerons successivement sur trois points abordés à la fois par Jean-Luc Gaffard, Jacques Le Cacheux et Henri Sterdyniak : les déterminants de la croissance ; les politiques macro-économiques ; la gouvernance européenne.

Pourquoi mettre l'accent sur la croissance ?

Le rapport Sapir part d'un constat : alors que dans les années soixante, l'ensemble des pays constituant l'Union Européenne (dans sa configuration antérieure à l'élargissement), connaissaient un taux de chômage plus faible et un taux de croissance plus élevé qu'aux Etats-Unis, depuis les années quatre-vingt dix la comparaison s'est totalement inversée, avec un taux de croissance plus élevé et un taux de chômage plus faible aux Etats-Unis. Le PIB par tête de l'Union Européenne stagne depuis une dizaine d'années à niveau inférieur de près d'un tiers à celui des Etats-Unis². Ce constat, qui n'est pas contesté par nos critiques, aurait même été plus défavorable si nous nous étions concentrés sur les pays européens avancés : pour l'Allemagne ou la France, c'est d'un recul relatif qu'il faut parler, non d'une stagnation. Il l'aurait aussi été si nous avions retenu une période plus courte : en particulier, la productivité par tête a sensiblement ralenti en Europe depuis le milieu des années quatre-vingt-dix alors qu'elle accélérât aux Etats-Unis, et les tous derniers chiffres confirment que cette divergence a persisté ou s'est même amplifiée au cours du ralentissement 2001-2003.

Cette situation nous a paru suffisamment préoccupante pour l'avenir pour justifier que notre rapport ait donné priorité à la question de la croissance, que nous tenons, dans l'ordre économique, pour le premier des biens publics européens. Sans doute cette orientation comporte-t-elle un biais utilitariste. Mais il est apparu aux auteurs du rapport qu'une Europe incapable de renouer avec la croissance serait incapable d'échapper au délitement de son modèle social et, au-delà, verrait bientôt mis en cause la légitimité, le mode de gouvernance, et peut-être même l'existence des institutions communes. C'est en effet au nom de cet objectif qu'a été entreprise, dans les années quatre-vingt, la construction du marché unique ; c'est pour créer les conditions de son épanouissement qu'ont été consentis les efforts nécessaires pour la monnaie unique ; c'est la croissance encore que les dirigeants européens ont, en mars 2000, décidé de mettre au cœur du programme de Lisbonne. Si l'Union s'avère hors d'état d'atteindre son but, il ne manquera pas de bons esprits pour proposer d'en revenir à une définition restrictive des biens publics européens : l'Union, par exemple, devrait renoncer à ses velléités en matière de croissance, d'innovation, d'emploi ou, de cohésion, pour en laisser la responsabilité exclusive aux Etats, et quant à elle se borner à assurer l'intégration, à faire respecter les règles de la concurrence, et à maintenir la stabilité des prix. L'ambition d'exercer en commun une souveraineté économique serait abandonnée au profit d'une vision au gré de laquelle la tâche essentielle de l'Union serait d'assurer un ordre concurrentiel (Pisani-Ferry, 2003). Le contrat européen serait ainsi profondément altéré.

Une première question était de faire le départ entre aspects structurels et aspects conjoncturels dans l'explication du retard européen. C'est un point traditionnel de divergence entre économistes européens. Certains membres du groupe étaient enclins à faire porter toute la responsabilité sur les facteurs structurels. D'autres, dont nous étions, insistaient aussi sur le coût des erreurs de politique économique. Mais aucun d'entre nous n'était disposé à affirmer, à l'instar de ce que suggèrent nos critiques, que retard en matière d'innovation, insuffisance d'investissement éducatif, et dysfonctionnement des marchés de biens, du travail et des capitaux ne pèsent d'aucun poids dans les difficultés du continent, ni même que ses déficiences sont elles-mêmes de simples conséquences des errements macro-économiques.

² Plus précisément, le niveau de PIB par tête se situe à 70% du niveau américain, tandis que le niveau de PIB par heure travaillée se situe à 90% du niveau américain.

Politique macroéconomique et transformation structurelle ne doivent d'ailleurs pas être opposées : par exemple, le développement du crédit à la consommation et la faculté offerte aux ménages de renégocier leurs crédits immobiliers, a certainement joué aux Etats-Unis un rôle d'amplification de la baisse des taux qui a permis de maintenir la consommation en période de récession. Mais le problème appelle une mutation des structures économiques, ici celles du système financier. L'analyse commune à laquelle nous sommes parvenus donne priorité aux facteurs structurels, sans nier l'impact des erreurs de gestion macro-économique qui font l'objet d'une analyse rétrospective et de recommandations.

Croissance : y-a-t-il un nouveau modèle ?

Par delà les aspects conjoncturels et les erreurs de gestion macro-économique qui ont pu être commises au sein de l'Union Européenne au cours des vingt dernières années, le rapport Sapir invoque, pour expliquer l'inversion des performances entre Europe et Etats-Unis, la persistance d'institutions économiques (organisations des marchés et des entreprises, systèmes financiers,...) qui, après avoir contribué de façon décisive à la croissance européenne pendant sa phase de rattrapage et d'accumulation de capital au cours des trente années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, s'avèrent de moins en moins capables de répondre aux exigences d'une économie plus globalisée et où la croissance repose davantage sur l'accumulation des idées et sur l'innovation technologique.

Pourquoi avoir souscrit à ce type d'analyse ? Parce qu'un nombre croissant d'éléments viennent aujourd'hui la confirmer. Il y a certes matière à débat sur la nature et les causes de la divergence entre les Etats-Unis et l'Europe (Blanchard, 2004). Pour une part, l'écart des revenus par tête renvoie à des choix sociaux différents quant à l'arbitrage entre revenu et loisir. Qu'une fraction des gains de productivité soit en Europe affectée à augmenter le temps libre, plutôt que le revenu monétaire, n'est en rien un signe de déclin. Il serait cependant erroné de ne voir dans ce partage que l'expression d'une préférence pour le loisir. L'entrée tardive des jeunes sur le marché du travail, l'expulsion précoce des salariés en fin de carrière, la prolifération du temps partiel et jusqu'à la réduction de la durée du travail ont moins été le résultat d'un libre arbitrage que la réponse de sociétés déssemparées à la montée du sous-emploi. Pendant des années, l'Europe a combiné la recherche à outrance des gains de productivité du travail et la mise à l'écart des travailleurs, à commencer par les moins qualifiés et les moins productifs. Il y a dix ans, les économies européennes apparaissaient ainsi capables de performances enviables en matière de productivité, mais incapables de créer des emplois. L'apparence était celle d'un système productif en pleine santé et de marchés du travail malades.

La dernière décennie a totalement changé cette perspective : nous avons renoué avec la création d'emplois, mais au prix d'un ralentissement marqué des gains de productivité, alors que dans le même temps les Etats-Unis connaissent à la fois une accélération marquée des gains de productivité et un retour à des taux de chômage très faibles. Emprunté à Robert Gordon (2003), qui fit longtemps preuve d'un grand scepticisme quant au caractère pérenne des gains de productivité américains, avant de se rendre à l'évidence, le Tableau 1 indique l'ampleur de la divergence. Il confirme un des constats centraux du rapport : les pays européens se situent différemment sur la courbe décrivant *trade-off* productivité-emploi, ou se déplacent au cours du temps au long de cette courbe, tandis que les Etats-Unis ont été en mesure de translater cette courbe dans le sens de l'amélioration globale de leurs performances. Plus le temps passe, plus il est difficile d'attribuer cet écart à des facteurs cycliques.

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

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

Source : Robert Gordon (2003)

Pourquoi en va-t-il ainsi ? En partie parce que les pays européens ont, sous des formes diverses, adopté des politiques de stimulation de la demande de travail qui ont eu pour effet de faire rentrer dans l'emploi des catégories de travailleurs qui en avaient été exclus. Les gains de productivité artificiels des années quatre-vingt ont donc été corrigés, en partie au moins, à la fin des années quatre-vingt-dix. Mais largement aussi parce que la source des gains de productivité n'est pas la même de part et d'autre de l'Atlantique. En Europe, ils résultent principalement de la substitution capital-travail au sein des firmes existantes : comme le rappelle Blanchard (2004), le ratio capital-travail est globalement plus élevé qu'aux Etats-Unis (et la productivité globale des facteurs plus faible) ; les gains de productivité proviennent moins de l'entrée de nouvelles entreprises porteuses d'innovations, et davantage de l'assimilation par les firmes existantes de nouvelles technologies et de nouvelles formes d'organisation (OCDE, 2003). C'est en cela qu'on peut opposer, comme nous le faisons, un régime d'innovation et un régime d'« imitation » ou de rattrapage.

Pour rendre compte de cette divergence, le rapport prend appui sur un ensemble de travaux récents qui mettent l'accent sur le lien entre institutions, innovation et croissance, et en particulier sur l'article d'Acemoglu, Aghion et Zilibotti (2003), auquel nous nous référerons dorénavant en utilisant l'abréviation AAZ.

Comme tout modèle théorique, AAZ ne saurait être pris au pied de la lettre. A la manière d'une parabole formalisée, il vise plutôt à rendre compte d'une idée déjà formulée par Gerschenkron (1962), selon laquelle les institutions économiques efficaces ne sont pas les mêmes pour une économie en retard de développement ou en rattrapage, et pour une économie se situant déjà à la frontière technologique : structures oligopolistiques, concurrence limitée, contrats de long terme, financement bancaire, tendront à être compatibles avec les exigences d'une économie loin de la frontière où la croissance repose davantage sur l'accumulation de facteurs de production et l'imitation de technologies déjà inventées dans les pays plus avancés ; tandis que la croissance dans les économies frontières devra davantage reposer sur des marchés concurrentiels favorisant l'entrée, des réallocations de main-d'œuvre entre firmes et secteurs, et des financements de marché.

La contribution de AAZ par rapport à Gerschenkron³, est d'avoir formalisé cette notion d'« institutions appropriées » dans le contexte d'un modèle de croissance endogène. Cet

³ Nous renvoyons le lecteur à des articles antérieurs sur la relation entre concurrence/entrée et croissance, où la distinction entre innovation de rattrapage et innovation à la frontière joue également un rôle prépondérant, notamment pour expliquer pourquoi davantage de concurrence a des effets opposés sur l'innovation et la croissance de la productivité dans des firmes déjà proches de la frontière technologique et des firmes qui en sont encore loin, e.g Aghion-Harris-Howitt-Vickers (2001) ou Aghion-Bloom-Blundell-Griffith-Howitt (2003) pour une analyse microéconométrique sur données de panel de la relation entre concurrence et innovation. Ce dernier

exercice théorique devait à son tour permettre : (a) de distinguer entre différentes sources de croissance économique (accumulation de facteurs, imitation technologique, et innovation à la frontière) ; (b) d'analyser comment l'importance relative de ces différentes sources varie avec la distance d'un pays ou d'un secteur d'activité au sein d'un pays par rapport à la frontière technologique correspondante (où la distance est typiquement mesurée par le ratio entre la productivité du pays ou du secteur et celle du pays ou secteur frontière) ; (c) de formuler des prédictions testables économétriquement.

Jean-Luc Gaffard fait observer, à juste titre, que cela laisse ouverte la question de la transition entre deux régimes (bien que celle-ci soit abordée de façon préliminaire dans la dernière section de AAZ). Mais il va plus loin et affirme que le modèle AAZ est théoriquement ad-hoc et empiriquement sans fondement. Plus généralement, il rejette l'idée que rattrapage technologique (imitation et accumulation des facteurs) et innovation fassent appel à des ressorts institutionnels différents. Mais a-t-il des faits précis ou des résultats empiriques à nous opposer, lui qui nous reproche d'ignorer les données?

Il est clair que tout exercice de théorie appliquée, et cela vaut pour AAZ tout autant que pour d'autres travaux que Gaffard cite dans son article, conduit à des représentations « idéalisées » de la réalité, laquelle est forcément plus complexe que ce que peuvent exprimer les deux ou trois équations de base d'un modèle (et c'est précisément en se réduisant à un petit nombre d'équations qu'un modèle acquiert la qualité d'être « parcimonieux »). En cela un modèle est toujours « faux » par construction. Mais d'un autre côté, l'histoire de la pensée économique montre bien que c'est l'élaboration de modèles simples qui a souvent permis de mettre en évidence de nouveaux effets économiques et d'observer la réalité avec des lunettes différentes. De fait, la modélisation est ce qui permet à une nouvelle idée d'être formulée de façon rigoureuse pour être ensuite explorée et prolongée, puis enfin soumise de façon systématique et précise à l'épreuve des données. Et ce sont les tests empiriques qui en définitive décident de la pertinence relative d'un modèle ou d'un paradigme, par rapport à d'autres modèles qui s'intéressent aux mêmes phénomènes. Cette pratique jointe de la modélisation et de l'analyse empirique, ce dialogue permanent entre théorie et économétrie, s'est progressivement imposée et elle reflète la façon dont les chercheurs en économie travaillent de nos jours.

Pour reprendre l'exemple du modèle AAZ, l'hypothèse de base, reprise par le rapport Sapir, est que l'innovation et la réallocation des talents et des agents économiques, acquièrent une importance grandissante pour la croissance (en particulier pour la croissance de la productivité) à mesure qu'une économie se rapproche de la frontière technologique. Que disent les données ? Un premier test de la pertinence de cette hypothèse, est de jeter un coup d'œil à la relation entre distance à la frontière technologique et intensité de la R&D au niveau d'une entreprise ou d'une industrie. Sur la base de données sectorielles couvrant l'ensemble des pays de l'OCDE sur la période 1974-1990, AAZ régressent l'intensité de R&D (mesurée par le ratio moyen entre dépenses de R&D et valeur des ventes pour toutes les entreprises au sein d'une même industrie dans un pays donné) en fonction de la « proximité » de l'industrie par rapport à sa frontière technologique (mesurée par le ratio entre la productivité totale des facteurs au sein de cette industrie domestique et la productivité totale des facteurs au sein de la même industrie dans le pays où elle est en pointe).

Le tableau 1 dans la section 2.1 de AAZ⁴ fournit une régression de l'intensité de R&D en fonction de la proximité du pays à la frontière technologique, et montre la corrélation entre ces deux mesures, avec ou sans contrôle pour les effets fixes au niveau de l'industrie ou du pays. Les trois dernières colonnes corrigent pour les différences de niveau éducatif et de temps de travail. Toutes les régressions font état d'une corrélation positive très significative entre proximité à la frontière technologique et intensité de la R&D. La première colonne, qui contrôle uniquement pour des effets fixes des années, montre un coefficient de 0.031 avec un écart-type de 0.006. La seconde colonne de ce tableau contrôle pour les effets fixes de pays, d'industrie et d'années, et la corrélation demeure positive et significative, avec un coefficient de 0.018 et un écart-type de 0.004. Cela implique en particulier que cette corrélation positive entre intensité de R&D et proximité à la frontière technologique ne résulte pas simplement du fait que quelques pays plus riches et plus productifs investissent davantage en R&D dans tous les secteurs.

La section 2.2 de AAZ présente des régressions en coupe internationale montrant que les pays moins ouverts au commerce international ou ayant maintenu davantage de barrières à l'entrée de nouvelles entreprises, ne font pas moins bien en termes de croissance de la productivité que les autres pays pour peu qu'ils soient suffisamment loin de la frontière technologique ; en revanche ils font beaucoup moins bien que la moyenne des pays s'ils maintiennent ces caractéristiques institutionnelles tout en se rapprochant de la frontière. L'ouverture aux échanges internationaux est mesurée par l'indice de Frankel et Romer (1999), construit à partir d'une équation dite « de gravité » qui permet de combiner la taille en terme de nombre d'habitants, la surface géographique, la proximité géographique et les frontières communes avec d'autres pays, etc ... ; l'importance des barrières à l'entrée quant à elle est mesurée par l'indice de Djankov et al (2002), lequel correspond au nombre de procédures administratives nécessaires pour créer de nouvelles entreprises. Les deux premières figures 1a et 1b régressent la croissance du PIB par tête entre 1965 et 1995 en fonction de la proximité à la frontière, respectivement pour les pays ayant un haut niveau de barrière (figure 1a) et un bas niveau de barrière à l'entrée (figure 1b). De même les figures 2a et 2b régressent la croissance du PIB par tête en fonction de la proximité à la frontière respectivement pour les pays à faible ouverture aux échanges internationaux (figure 2a) et à forte ouverture aux échanges internationaux (2b). Les régressions correspondantes sont reproduites dans les *Appendix Tables* 1 et 2. Ces figures et tableaux montrent très clairement : (a) que plus un pays est proche de la frontière (autrement dit plus il est à droite sur l'axe des abscisses) et plus sa croissance est faible ; ceci n'est autre que l'effet de rattrapage dû au fait qu'il est plus facile de rattraper les pays en pointe que d'innover à la frontière. Cependant les pays à fortes barrières à l'entrée voient leurs taux de croissance baisser plus rapidement que les autres à mesure qu'ils se rapprochent de la frontière technologique, tandis que les pays à faibles barrières à l'entrée parviennent à maintenir une croissance forte lorsqu'ils rattrapent la frontière. Autrement dit, la corrélation entre croissance de PIB par tête et proximité à la frontière technologique, est beaucoup plus négative (coefficient de -0.073 avec écart-type de 0.029) parmi les pays à hautes barrières à l'entrée que parmi les pays où l'entrée est davantage dérégulée (coefficient de 0.021 avec écart-type de 0.030) ; de même, la corrélation entre croissance du PIB par tête et proximité à la frontière est beaucoup plus négative parmi les pays relativement plus fermés aux échanges internationaux (coefficient de -0.105 avec écart-type de 0.046) qu'elle ne l'est parmi les pays plus ouverts (coefficient de -0.036 avec écart-type de 0.036). Ceci montre bien que la persistance de fortes barrières à l'entrée constitue une

⁴ Le lecteur peut accéder à l'article AAZ à travers l'adresse web <http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/aghion.html>

entrave à la croissance qui va en s'aggravant à mesure que le pays se rapproche de la frontière. La figure 2 est similaire, avec une partie gauche correspondant aux pays les moins ouverts au commerce international, et une partie droite correspondant aux pays les plus ouverts.

Un troisième test empirique de l'hypothèse AAZ, concerne le lien entre distance à la frontière, croissance et effort d'éducation. Plus précisément, si l'on croit en l'idée que l'innovation à la frontière importe d'autant plus pour la croissance qu'une économie est proche de la frontière technologique, alors on peut naturellement s'attendre à ce qu'il en soit de même pour l'éducation supérieure, notamment de niveau troisième cycle, dont le but premier est précisément de former des innovateurs. Et de fait, le nouveau rapport CAE de Philippe Aghion et Elie Cohen sur « Education et Croissance », ainsi que l'article récent de Vandebussche-Aghion-Meghir (2003), VAM, également disponible sur le site web <http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/aghion.html>, montrent un effet accru de l'éducation supérieure sur la croissance de la productivité à mesure qu'un pays se rapproche de la frontière. Les régressions sont effectuées sur données de panel, couvrant tous les pays de l'OCDE pendant la période 1960-2000 découpée en sous-périodes de cinq ans. Le taux de croissance de la productivité moyenne sur les cinq ans est régressé en fonction de la distance à la frontière en début de période, de la proportion de travailleurs ayant poursuivi des études supérieures, et de l'interaction entre cette proportion et la proximité à la frontière. La régression établit que plus un pays est proche de la frontière technologique, plus la corrélation entre croissance de la productivité et proportion de diplômés du supérieur est importante⁵. Autrement dit, plus un pays se rapproche de la frontière technologique, plus c'est l'éducation supérieure qui fait la différence, tandis que le primaire/secondaire jouent un rôle dominant dans le cas d'une économie loin de la frontière technologique.

On obtient des résultats similaires lorsqu'on régresse le taux de croissance de la productivité sur le nombre moyen d'années passées dans le primaire/secondaire, le nombre moyen d'années passées dans le supérieur, la proximité à la frontière, et l'interaction entre celle-ci et les nombres d'années moyens dans le primaire/secondaire et dans le supérieur. Dans ce cas, c'est le coefficient d'interaction entre proximité de la frontière et nombre d'années d'études supérieures qui apparaît très significativement positif, à 1.2 avec un écart-type de 0.37 (cf. Tableau IVa). Les coefficients d'interaction entre proximité de la frontière et proportion ou nombre d'années dans le supérieur, sortent systématiquement renforcés lorsque l'on instrumente la proportion de diplômés ou le nombre d'années dans le supérieur en utilisant les dépenses passées en enseignement supérieur. En outre, VAM montrent l'existence d'un effet amplificateur de la globalisation et de la nouvelle vague technologique survenues au milieu des années quatre vingt : celles-ci ont renforcé la nécessité pour des pays comme la France de dépenser davantage pour son système d'enseignement supérieur et de recherche et de réformer ce système.

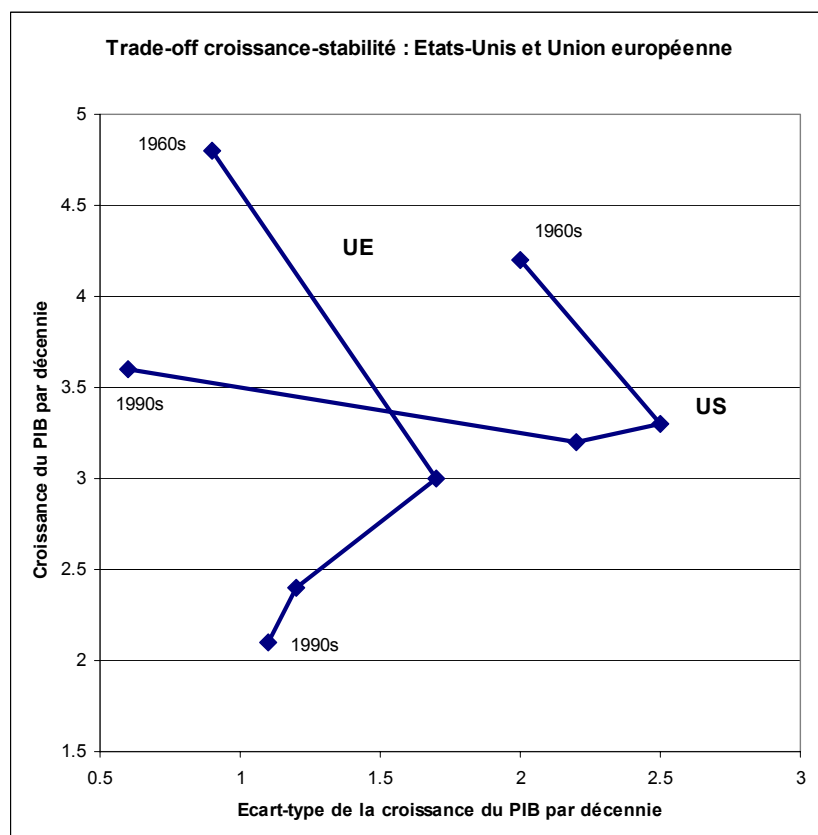
En résumé, l'analyse empirique semble confirmer que l'influence sur les performances économiques d'une série de variables – investissement éducatif, effort de recherche-développement, barrières à l'entrée sur le marché des biens, taux d'ouverture aux échanges internationaux, etc ... – dépend du niveau de développement du pays. Faible voire négative pour des économies peu développées, elle gagne en importance à mesure que l'on approche de la frontière technologique. Ce devrait être assez pour, au moins, s'interroger sur la

⁵ Plus précisément, le tableau IIIa montre un coefficient de 1.11 avec un écart-type de 0.3 pour le terme d'interaction entre proportion de diplômés du supérieur et proximité à la frontière lorsque l'on regroupe les effets fixes de pays par groupes régionaux.

responsabilité des institutions économiques des pays européens et de l'Union dans son ensemble dans les performances de croissance.

Politiques économiques : peut-on sortir du consensus de Bruxelles-Francfort ?

Jacques Le Cacheux et Henri Sterdyniak nous font grief de reprendre à notre compte l'orthodoxie macro-économique européenne et de décerner un satisfecit à ce que le rapport Sapir nomme "consensus de Bruxelles-Francfort". Il leur a sans doute échappé que ce rapport dresse un constat sévère de la performance européenne en matière de stabilisation macro-économique. Sur le plan théorique, il pointe les risques d'une inflation trop faible (p. 41) ou d'une fixation excessive des banques centrales sur la stabilité des prix (p. 42), et surtout, il relève que la comparaison entre les Etats-Unis et l'Europe est, ici aussi, au désavantage de la seconde. Le Graphique 1 ci-dessous, qui reprend les données du Tableau 4-8 du rapport, montre clairement que passé l'épisode des années soixante-dix, la volatilité de la croissance s'est sensiblement réduite aux Etats-Unis, sans coût apparent pour la performance moyenne, tandis qu'en Europe la performance moyenne s'est dégradée sans bénéfice apparent en termes de stabilité. Ainsi, alors que dans les années soixante l'Europe bénéficiait *à la fois* d'une croissance plus forte et d'une stabilité plus grande, elle a fait moins bien sur les deux tableaux dans les années quatre-vingt-dix. Le rapport note ensuite que depuis les débuts de l'union monétaire, le policy mix a été insatisfaisant en 2000 (du fait de politiques budgétaires expansionnistes au sommet du cycle), et en 2002-2003 (du fait de politiques insuffisamment expansionnistes en bas de cycle). Il relève enfin que la politique monétaire unique a probablement exacerbé les divergences entre les situations des pays à faible inflation (Allemagne) et à forte inflation (Irlande). C'est de ce constat que part le rapport. Est-il trop lénifiant ?



Surtout, si le rapport consacre tout un pan de ses recommandations à la réforme du cadre de politique macro-économique, c'est que ses auteurs le tiennent pour un facteur également déterminant de la performance de l'Union. La finalité des réformes proposées est parfaitement claire. Par delà les transformations structurelles dont nous venons de souligner l'importance pour la croissance de long terme, et que l'Union Européenne doit faciliter et encourager notamment en réorganisant son propre budget et son mode de gouvernance, nous recommandons de gérer le cycle de manière plus symétrique, c'est-à-dire de combattre également risques d'inflation et de déflation et de permettre à la politique budgétaire de jouer son rôle de stabilisation en haut et en bas de cycle ; de combiner flexibilité à court terme et soutenabilité à long terme en matière de politique budgétaire, c'est-à-dire d'accorder davantage d'attention à la dette et d'offrir plus de marges de manœuvre sur le déficit aux pays faiblement endettés ; et d'améliorer le cadre institutionnel de la coordination tout en favorisant l'appropriation des règles communes par les politiques nationales, c'est-à-dire de permettre des décisions communes, en tâchant de minimiser les conflits entre orientations communes et orientations nationales. Il ne semble pas que Le Cacheux et Sterdyniak soient en désaccord marqué sur ces recommandations. Peut-être auraient-ils pu le dire.

Il est un point, en revanche, sur lequel nous admettons la critique : c'est le choix d'une stratégie de réforme à la marge du cadre de politique macro-économique de Maastricht. Effectivement, le rapport respecte les « vaches sacrées » : il s'abstient de faire des recommandations explicites en matière de politique monétaire ; il ne met pas en cause le plafond de 3% pour les déficits publics ; il n'envisage pas un autre mode de coordination que par les règles. Plus largement, il ne prend sans doute pas assez en compte la fonction d'assurance que la politique macro-économique joue dans un pays comme les Etats-Unis, et qui permet aux agents d'anticiper une réaction forte, rapide, et appropriée des autorités monétaires et budgétaires à un choc négatif. Cette attitude obstinément « pro-croissance » fait défaut en Europe, ce qui contribue certainement à ce qu'un choc négatif génère davantage de pessimisme parmi les agents économiques quant aux perspectives de redressement. Cependant, à l'intérieur de ce cadre hérité de Maastricht, les propositions du rapport Sapir vont plus loin que ne le suggèrent nos critiques : mise en réserve des excédents pour les mauvais jours, grâce aux *rainy-days funds* ; dépassement éventuellement prolongé du plafond de 3% pour les pays faiblement endettés ; révision de la définition des récessions ; prise en compte de l'effort d'investissement en recherche et éducation pour la fixation du sentier de résorption des déficits ; attribution au Conseil de la zone euro d'une capacité d'amendement des règles de fonctionnement de la zone ; institutionnalisation du dialogue entre autorités monétaires et budgétaires ; décentralisation de la surveillance budgétaire avec la mise en place de comités d'audit nationaux.

Si l'ensemble de ces recommandations était mis en place, le cadre de politique économique serait significativement transformé. Pourtant, la critique est légitime. L'audace du rapport en matière macro-économique n'est pas aussi grande que sur la question du budget communautaire. Or la décision du Conseil du 25 novembre 2003 sur le Pacte de stabilité, qui remet en cause à la fois la crédibilité, la légitimité et l'équité du dispositif de sanctions, vient confirmer que la crise est sérieuse, et qu'elle appelle des propositions novatrices.

Une alternative eut été de proposer une réforme d'ensemble du cadre de politique macro-économique portant sur les trois principaux points qui font l'objet de discussion : les objectifs de la politique monétaire et les conditions de leur définition ; la nature des règles de discipline budgétaire et les modalités de la surveillance associée ; les objectifs et les procédures de la coordination des politiques économiques. Nous aurions l'un et l'autre eu de la sympathie pour une telle démarche – et l'un d'entre nous a d'ailleurs fait des propositions en ce sens (Coeuré et Pisani-Ferry, 2003). Il faut cependant admettre que l'accord est en ce domaine très difficile,

parce que coexistent en Europe, et notamment chez les économistes, des conceptions très différentes du rôle de la politique macro-économique. Outre qu'elle est elle-même facilement contradictoire et qu'elle est rarement complètement explicitée, la vision qui prédomine en France, selon laquelle il faut, par le dialogue et la coordination, constituer au niveau européen une capacité politique d'intervention conjoncturelle, est loin de faire consensus. L'effet de ces divergences est que faute de s'accorder sur des réformes ambitieuses, les compromis passés tendent à perdurer.

Quelle gouvernance pour l'Union ?

Le rapport Sapir consacre un chapitre d'analyse critique et un volet de ses recommandations à la question de la gouvernance de l'Union Européenne. Jacques Le Cacheux et Henri Sterdyniak partagent le diagnostic selon lequel les faiblesses du système actuel sont un handicap pour l'Europe. En revanche, ils expriment un désaccord net sur deux points des recommandations : la création d'agences indépendantes ; et le redéploiement du budget communautaire.

Rappelons brièvement la logique du rapport : loin de s'engager dans la clarification de la répartition des compétences de l'Union et des Etats à laquelle appelait la déclaration de Laeken⁶, l'Europe se caractérise par l'enchevêtrement des responsabilités. Pour seulement tenter d'atteindre les objectifs qu'elle s'est donnés, notamment à Lisbonne, elle doit faire appel à la coopération entre l'Union et les Etats membres. Son modèle d'organisation est donc distinct du fédéralisme classique. Mais cet enchevêtrement est source de complexité, de tension entre des buts ambitieux et des instruments faibles, de difficultés dans la mise en œuvre de la coordination. C'est ce qui motive une réflexion renouvelée sur la gouvernance. Dans cet esprit le rapport propose, d'une part, de confier certaines responsabilités délimitées (concurrence, politique de la recherche) à des agences indépendantes, d'autre part de faire jouer à l'Union un rôle de facilitateur en utilisant le budget communautaire comme instrument d'incitation en vue de susciter la coopération des Etats à des finalités communes.

Dans ce contexte, la création d'agences indépendantes ne vise pas à mettre certains domaines à l'abri du choix démocratique, comme le suggèrent nos critiques, mais à clarifier les responsabilités. Il s'agit d'abord du rôle de la Commission qui en est arrivée progressivement à cumuler des fonctions d'initiative législative (du fait de son monopole en la matière), de gestion exécutive (pour les politiques communes dont elle a la charge) et de sanction quasi-judiciaire (en matière de concurrence et d'aides d'Etat). La Commission est un organe politique et le sera encore plus si les réformes proposées par la Convention voient le jour. Ses décisions font l'objet de consultations ou de négociations entre des commissaires qui sont plus souvent que ne le disent les textes les avocats des intérêts nationaux en jeu. Est-il dès lors sain qu'elle conserve, en matière de concurrence, des fonctions que la plupart des Etats ont dévolu à des instances indépendantes ? C'est pourquoi nous proposons que le contrôle des concentrations soit confié à une agence.

Quant au Conseil, il est par nature le lieu de négociations permanentes où la promotion des intérêts nationaux l'emporte souvent sur celle de l'intérêt collectif. En matière budgétaire, la logique du juste retour s'est généralisée depuis qu'au cri de « *I want my money back* », Mme Thatcher a obtenu une compensation sur sa contribution au budget communautaire. Est-il dès lors souhaitable de prendre le risque qu'une politique dont les effets sont aussi tributaires de la qualité de la dépense soit l'objet de négociations sur la répartition ex ante des financements ? C'est pourquoi nous proposons la création d'une Agence de la recherche, dont la mission

⁶ Déclaration du Conseil européen de décembre 2001, qui a lancé le processus d'élaboration du projet de traité constitutionnel.

serait de financer les projets sans critère de nationalité sur la base d'orientations fixées par le Conseil et le Parlement. La responsabilité de la *politique* de recherche resterait à la charge des instances politiques, sa mise en œuvre serait déléguée.

Les auteurs du rapport Sapir ne sont animés d'aucune vindicte à l'égard des institutions de la démocratie représentative ni d'aucun zèle prosélyte en faveur des agences indépendantes. Par exemple, nous distinguons entre la police des aides d'Etat, qu'il est proposé de conserver à la Commission du fait de ses implications politiques, et le contrôle des concentrations, qu'il recommande de confier à une agence, sur la base d'un mandat précisément défini. La même logique s'applique au domaine macro-économique, pour lequel nous proposons que la Commission ait toute latitude pour adresser des avertissements à un Etat qu'elle juge défaillant, mais que le Conseil garde la responsabilité de la décision dès lors qu'il s'agit de sanctions⁷. On est loin du simplisme - « une agence par domaine, un instrument par objectif » - ou de la promotion du modèle du despote bienveillant qui nous sont prêtés.

S'agissant du budget communautaire, enfin, l'ambition du rapport n'est pas de mettre fin au financement de l'agriculture ou de ne garder qu'une « petite partie » des dépenses régionales, mais de retrouver, à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire actuelle, la flexibilité nécessaire pour mettre la dépense au service des finalités de l'Union. Contrairement à ce qui a pu être dit, le rapport n'instruit ni le procès de la PAC, ni surtout celui des politiques régionales dont il relève qu'elles ont contribué à la réduction des inégalités en Europe. Il préconise de transférer aux Etats les dépenses de développement rural, dont le caractère redistributif est discutable et pour lesquelles les Etats affichent des préférences de plus en plus hétérogènes, et de concentrer les fonds structurels sur les Etats les plus en retard de développement. Le Cacheux et Sterdyniak évoquent Rawls. Nous aurions pu le faire aussi, car ce qui sous-tend notre proposition est précisément le refus d'une tendance à la dispersion des aides, et la prédominance d'un critère d'équité. Ce que nous rejetons, c'est l'argument selon lequel l'Union Européenne devrait s'assurer de l'adhésion des citoyens en redistribuant largement les aides régionales, sans autre critère que celui de la maximisation de leur impact politique.

Références

Acemoglu, Daron, Philippe Aghion et Fabrizio Zilibotti (2003), « Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth », mimeo Harvard.

<http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/aghion.html>

Aghion, Philippe, Chris Harris, Peter Howitt and John Vickers (2001), « Competition, Imitation, and Growth », *Review of Economic Studies*.

Aghion, Philippe, Nick Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith and Peter Howitt (2003), « Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship », mimeo Harvard,

<http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/aghion.html>

⁷ Cette proposition s'écarte de celle de la Commission elle-même, qui propose que le Conseil ne puisse rejeter une proposition de sanctions qu'à l'unanimité.

Blanchard, Olivier (2004), « The Economic Future of Europe », article à paraître dans le *Journal of Economic Perspectives*.

Coeuré, Benoît, et Pisani-Ferry, Jean (2003), « A Sustainability Pact for the Eurozone », mimeo, février, www.pisani-ferry.net

Djankov, Simeon, La Porta Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, and Andrei Shleifer, (2002), « The Regulation of Entry », *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1-38.

Frankel, Jeffrey and David Romer (1999), « Does Trade Cause Growth ? », *American Economic Review*, 89, 379-399.

Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge MA.

Gordon, Robert J. (2003), "The Five Major Puzzles in the Behavior of Productivity, Growth, and Innovation", mimeo, Septembre.

OCDE (2003), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, www.oecd.org

Pisani-Ferry, Jean (2003), « L'Europe économique entre deux modèles », article à paraître dans *Sociétal*, www.pisani-ferry.net

Vandenbusche, Jerome, Philippe Aghion et Costas Meghir (2003), « Distance to Technological Frontier and Composition of Human Capital », mimeo Harvard.