

EUROPEAN PARLIAMENT



Direction générale des études

DOCUMENT DE TRAVAIL

**STRATÉGIES
POUR L'ÉCONOMIE DE L'UE**

Série Affaires économiques
ECON 122 FR

Cette publication est disponible en

EN (original), FR et DE.

Une liste des dernières publications de la série "affaires économiques" est donnée à la fin de ce document.

ÉDITEUR: Parlement européen
L-2929 Luxembourg

AUTEURS:

Partie I: Gustav Adolf Horn, Wolfgang Scheremet et Joachim Volz (Institut allemand de la recherche économique)

Partie II: Thierry Latreille, Henri Sterdyniak et Paola Veroni (Observatoire français des conjonctures économiques, 69, quai d'Orsay – 75007 Paris)

Partie III: Marcella Corsi et Alessandro Roncaglia (LUISS G.Carli - Rome and University "La Sapienza" - Rome respectivement). Les auteurs expriment leur reconnaissance à Anita Guelfi (IHS - Vienne) pour son aide sur les statistiques du marché du travail et la question de la dispersion des salaires.

RESPONSABLE: Ben Patterson
Direction générale des Études
Division des Affaires économiques, monétaires et budgétaires
Tél.: (00352)4300-24114
Fax: (00352)4300-27721
E-Mail: GPATTERSON
Internet: gpatterson@europarl.eu.int

Les opinions exprimées dans ce document de travail appartiennent aux auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées sous réserve d'en connaître la source et que l'éditeur en soit préalablement informé et en reçoive une copie.

Manuscrit terminé en mars 2000.

E UROPEAN PARLIAMENT



Direction générale des études

DOCUMENT DE TRAVAIL

**STRATÉGIES
POUR L'ÉCONOMIE DE L'UE**

Série Affaires économiques

ECON 122 FR

02-2001

Note de synthèse

L'Union européenne continue à enregistrer un taux de chômage très élevé. Ce n'est que récemment que le taux de chômage est descendu au-dessous des 10%, signe que l'emploi reste le résultat le plus décevant de nos objectifs politiques. La croissance insuffisante est l'une des principales raisons de la faible performance du marché du travail. En fait, pendant les années 90, le processus de croissance en Europe a été intermittent, caractérisé par une expansion irrégulière de la production.

Cette étude analyse les raisons de cette médiocre évolution. Nous estimons que la croissance et l'expansion doivent constituer la pierre angulaire de la nouvelle stratégie politique. Après une période où l'accent a été mis sur les objectifs de l'inflation et du déficit, la politique économique européenne devrait à présent donner la priorité aux objectifs de croissance. En outre, ces objectifs doivent être définis à long terme, sachant qu'un taux de croissance supérieur ou égal à 3% doit être maintenu pendant plusieurs années pour obtenir un impact significatif sur l'emploi.

La première partie de cette étude compare les performances de la croissance de l'économie européenne à celle des États-Unis. Les États-Unis sont le seul pays industrialisé de cette taille à connaître une croissance aussi forte et créatrice d'emplois. C'est pourquoi les développements enregistrés aux États-Unis peuvent être utilisés comme point de référence pour l'Europe. C'est par ce moyen et par une comparaison des stratégies au niveau micro et macroéconomique appliquées aux États-Unis et en Europe que nous pouvons identifier les points faibles de notre politique économique.

Il est également nécessaire de comprendre les raisons du retard du taux de croissance de l'Europe par rapport à celui des États-Unis, aussi bien au niveau micro que macroéconomique. Les deux côtés du marché, l'offre et la demande, doivent être pris en compte. Une attention particulière doit être portée à l'interaction entre ces deux catégories. Aucune politique macroéconomique ne peut donner de résultats stables si les conditions microéconomiques n'offrent pas les bonnes incitations. D'autre part, aucune politique microéconomique ne peut réussir si les conditions microéconomiques ne favorisent pas l'expansion. Le même raisonnement s'applique aux politiques de l'offre et de la demande. Il est impossible de maintenir un processus de croissance si l'un de ces deux côtés du marché n'est pas pris en compte. Toute amélioration des conditions de l'offre au profit de celles de la demande est vouée à l'échec et *vice versa*. Ainsi, toute analyse unilatérale risque de négliger des questions fondamentales, qui, en définitive, pourraient contribuer d'une manière importante à la croissance et à l'emploi.

Ces dernières années, les questions liées aux politiques nationales n'ont pas été les seules à influencer le niveau de l'activité économique européenne, qui a subi également l'impact des chocs externes défavorables. Alors que les taux de change entre les pays européens restaient relativement souples, l'Europe a été confrontée à plusieurs crises monétaires. En 1992, la livre sterling et la lire italienne ont dû quitter le mécanisme de taux de change du SME à cause d'une dépréciation due à des taux d'inflation élevés dans ces pays. Cette situation a créé une incertitude en matière de taux de change et entravé le commerce. Le deuxième choc est arrivé avec la crise du Mexique, affectant de nouveau la lire italienne. Enfin, les crises actuelles dans les pays de l'Asie du Sud-Est et l'effondrement des activités économiques qu'elles ont provoqué ont réduit les exportations vers cette région. Ainsi, dans les années 90,

l'environnement international n'a pas été suffisamment stable pour alimenter la croissance européenne.

À ces déficiences macroéconomiques viennent s'ajouter des problèmes d'ordre microéconomique. Dans les années 90, le niveau de réglementation en Europe, en particulier dans le secteur des services, est resté élevé. Ce n'est qu'à la fin de cette période que les principaux domaines de services, en particulier ceux liés aux technologies de l'information, ont été déréglementés au sein de l'UE. Le problème principal a été la privatisation et la concurrence. Ici encore, ce n'est qu'à la fin de la décennie que le secteur des télécommunications a été privatisé et que la déréglementation a permis d'ouvrir le marché à la concurrence.

À la lumière de ces arguments, il faut procéder à une évaluation globale des conditions politiques pour définir une stratégie permettant d'ouvrir la voie à une plus forte croissance en Europe.

Ainsi, *le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et le chômage* (1993) de la Commission européenne propose un investissement dans les infrastructures, car il permet de stimuler les structures productives aussi bien du côté de l'offre que de la demande. La deuxième partie de cette étude présente l'impact général des projets à grande échelle liés aux infrastructures.

- En premier lieu, cette étude analyse l'état des finances publiques dans l'optique d'un accroissement éventuel des investissements publics dans le cadre du pacte de stabilité. Dans l'ensemble de l'UE, la formation du capital public fixe n'a cessé d'augmenter depuis la Seconde Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 60. Cette période d'expansion a été suivie d'une tendance inverse. Les investissements publics ont été réduits en proportion de la réduction des dépenses afin d'améliorer les soldes budgétaires, mais aussi en raison du large processus de privatisation lancé dans les années 80. La brève reprise du début des années 90 a été interrompue après la récession de 1993 par le processus de consolidation fiscale européenne. Toutefois, cette période de déclin semble toucher à sa fin. Actuellement, le niveau des investissements publics est considéré comme insuffisant dans la plupart des pays. L'effort de préserver les services publics et les infrastructures existants requiert en soi une brusque augmentation des dépenses.
- En deuxième lieu, cette étude analyse les résultats du plan Delors. L'Initiative pour la croissance européenne a donné un nouvel élan au processus de soutien au financement des investissements dans les infrastructures, tout en poursuivant l'objectif d'encourager la reprise économique. Les financements provenant des budgets nationaux des États membres ont constitué une grande partie de l'ensemble des investissements, mais le rythme des financements publics a été ralenti par des contraintes budgétaires. La participation du secteur privé a été marginale: l'approche consistant à encourager le partenariat entre les secteurs public et privé a été largement mise en œuvre dans des projets liés aux secteurs de l'énergie et des télécommunications. En 1999, le Parlement et le Conseil européens ont décidé de doubler l'aide financière de la Commission européenne, atteignant ainsi un montant de 4,6 milliards d'euros affectés uniquement aux projets dans le secteur des transports. La mise en œuvre et le nombre relativement faible

de ces initiatives ont prouvé qu'elles étaient décevantes en tant qu'instruments de la politique expansionniste.

- En troisième lieu, cette étude envisage un plan visant à stimuler les investissements à grande échelle dans l'UE. Ce plan pourrait financer des projets transnationaux rentables à long terme. Pour des raisons écologiques, il envisage de financer des projets transnationaux comme le transport ferroviaire de marchandises, qui pourrait s'avérer rentable après l'introduction de taxes visant à réduire les effets de la pollution ou les embouteillages. Ce plan pourrait également financer certains investissements publics strictement nationaux (logements pour des familles à revenus modestes, rénovation urbaine et transports publics). Pour être efficace, il doit financer des projets qui, autrement, ne seraient pas financés par les institutions financières. Or, pour limiter l'impact sur les taux d'intérêt à long terme, il doit financer des projets qui, à long terme, peuvent avoir un impact positif sur l'offre. Ces deux exigences peuvent être contradictoires. Toutefois, nous pouvons affirmer qu'aucune augmentation des taux d'intérêt ne sera constatée si le plan est mis en œuvre dans un contexte d'une demande privée relativement faible.

Pour évaluer l'impact macroéconomique du plan, nous avons utilisé un modèle macroéconomique de l'économie mondiale qui s'inspire d'un cadre néo-keynésien (Mimosa). Un plan impliquant un investissement public égal à 1% du PIB provoque un regain significatif de l'activité économique. Il permet d'améliorer les comptes publics, car l'augmentation du PIB produit des ressources fiscales. Mais il induit une augmentation des taux d'intérêt nominaux, à la fois à court et à long terme, en raison de ses effets inflationnistes. A long terme, l'euro se déprécie en raison d'une plus forte inflation, mais à court terme, il s'apprécie à cause de l'augmentation des taux d'intérêt. À court terme (les trois premières années), le PIB augmentera de 2,4% et le taux d'inflation de 0,4%. A moyen terme (6 à 10 ans), le PIB augmentera de 1% et le taux d'inflation de 0,6%. En supposant que les investissements publics ont un certain impact sur les capacités de production (plus précisément, la moitié de l'impact de l'investissements privé), l'impact sur le PIB sera plus durable. L'augmentation du taux d'inflation est également due à la baisse du taux de chômage. Par conséquent, à moyen terme, le PIB augmentera de 2,2% et le taux d'inflation de 1,2%, ce qui implique une certaine augmentation des taux d'intérêt.

Toute interprétation de la situation actuelle et de l'impact de la politique économique appelle une réponse à la question de savoir quelle explication théorique doit être choisie pour interpréter les résultats en matière de croissance et d'emploi dans l'UE.

La troisième partie de l'étude analyse d'abord l'interprétation dominante de la situation de l'emploi dans les pays de l'UE, démontrant qu'elle est fondée sur une approche théorique – la «synthèse néoclassique» - s'appuyant sur l'idée que les économies de marché compétitives tendent automatiquement à atteindre une situation de plein emploi. La critique de cette approche est suivie d'un bref exposé d'une approche alternative, et notamment l'approche keynésienne, qui admet la possibilité d'un chômage persistant dont les niveaux dépendraient des voies choisies, en fonction des décisions des employeurs fondées sur leurs attentes de rentabilité sur la vente de leurs produits. Cette demande effective joue un rôle crucial dans la détermination des niveaux d'emploi et une politique expansionniste de la demande reste une composante essentielle de toute politique globale visant à créer des emplois.

En deuxième lieu, l'étude se penche sur le problème de l'employabilité de la force de travail de l'UE, débutant par une analyse des retards en matière de performances technologiques et de l'impact inhérent des nouvelles technologies sur les niveaux de compétences requis dans l'UE, les États-Unis et le Japon. De ce point de vue, la situation récente de l'UE semble caractérisée par une plus lente adoption des nouvelles technologies et, par conséquent, par un impact plus faible des changements au niveau technologique et organisationnel en termes de création d'emplois et de dispersion des salaires par rapport aux États-Unis et au Japon.

En troisième lieu, cette étude prend en compte quelques considérations liées aux orientations spécifiques des pays et à la complexité des relations entre technologies, productivité et création d'emplois pour énoncer une politique globale comprenant plusieurs composantes.

D'une part, une politique expansionniste de la demande peut se révéler essentielle. Toutefois, au lieu de soutenir les dépenses de consommation, privées ou publiques, elle devrait plutôt s'appuyer sur des investissements publics dans les infrastructures comme énoncé dans la deuxième partie de cette étude.

D'autre part, des politiques visant à stimuler l'offre sont également nécessaires; toutefois, elles doivent être considérées comme complémentaires à celles liées à la demande, et non pas comme une solution alternative. Plus particulièrement, une plus grande souplesse est nécessaire à la fois au niveau du marché du travail et de l'ensemble de l'économie face aux changements continus de notre environnement technique, économique et social. Cela implique une large série d'interventions, allant dans la flexibilité d'utilisation de la force de travail au sein de toute unité de production jusqu'à une mobilité territoriale plus aisée.

Face à ces changements continus et – dans le contexte de «l'économie du savoir» - aux exigences croissantes en matière de compétences, la plus importante composante de cet ensemble d'interventions concerne le système éducatif: il faut investir pour améliorer son efficacité et pour assurer son expansion, à la fois dans le domaine de l'éducation de base et des connaissances spécifiques. Il convient de souligner que, de ce point de vue, le terme de connaissances spécifiques ne signifie pas compétences de travail spécifiques orientées vers un emploi spécifique, mais plutôt des connaissances «de base» spécialisées dans les différents domaines scientifiques, y compris, outre les sciences naturelles, la capacité de communiquer avec les autres et de les comprendre (par exemple, l'histoire et, d'une manière plus générale, la «culture»).

Sommaire

NOTE DE SYNTHÈSE.....	iii
PARTIE I: COMMENT AMENER L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE À UN RYTHME DE CROISSANCE PLUS ÉLEVÉ?	1
1. INTRODUCTION.....	1
2. RESULTATS DE LA CROISSANCE EN EUROPE	1
2.1. CROISSANCE AUX ÉTATS-UNIS ET EN EUROPE.....	1
2.2. UNE INTERPRÉTATION.....	4
3. UNE STRATÉGIE DE LA CROISSANCE POUR L'EUROPE.....	7
3.1. EFFETS NÉGATIFS SUR LA CROISSANCE EUROPÉENNE.....	7
3.1.1. <i>Allemagne</i>	7
3.1.2. <i>France</i>	11
3.1.3. <i>Italie</i>	13
3.1.4. <i>Grande-Bretagne</i>	13
3.1.5. <i>L'Union européenne monétaire</i>	14
3.2. CONDITIONS PRÉALABLES À UNE VOIE VERS UNE CROISSANCE FORTE ET STABLE.....	18
3.2.1. <i>Stabilité externe</i>	18
3.2.2. <i>Expansion monétaire</i>	18
3.2.3. <i>Une stratégie budgétaire de stabilisation</i>	21
3.2.4. <i>Politique salariale macroéconomique</i>	23
3.2.5. <i>Stratégies microéconomiques</i>	27
4. CONCLUSION.....	28
BIBLIOGRAPHIE.....	29
PARTIE II: FINANCEMENT DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES À GRANDE ÉCHELLE DE L'UE.....	31
INTRODUCTION.....	31
1. LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ACTUEL.....	31
UN NIVEAU DE CROISSANCE SATISFAISANT.....	31
UN CADRE BUDGÉTAIRE FAVORABLE.....	34
TENDANCES HISTORIQUES DES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN EUROPE.....	39
2. SITUATION DES RESEAUX TRANSEUROPEENS (RTE).....	42
FINANCEMENT DU PREMIER NIVEAU.....	42
FINANCEMENT DU DEUXIÈME NIVEAU.....	43
FINANCEMENT PUBLIC OU FINANCEMENT PRIVÉ.....	46
QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES.....	47
TAUX D'INTÉRÊT DES TITRES EUROPÉENS.....	48
INVESTISSEMENTS DE TRANSPORTS.....	50
3. L'IMPACT MACROÉCONOMIQUE.....	51
UNE SIMULATION MACROÉCONOMIQUE.....	52
CONCLUSION.....	53
ANNEXE: REMARQUES SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE: «L'ÉCONOMIE DE L'UNION: BILAN 1999».....	54
PARTIE III: POTENTIEL D'EMPLOIS ENGENDRÉS PAR LA CROISSANCE DANS L'UE, AUX ÉTATS-UNIS ET AU JAPON.....	57
1. INTRODUCTION.....	57
1.1. LE DÉFI DE L'EMPLOI.....	57
1.2. PRINCIPALES ÉTAPES DE L'ANALYSE.....	59

2. QUELLE THEORIE POUR EXPLIQUER LE CHOMAGE?	60
2.1. LA NECESSITE D'EXAMINER LES FONDEMENTS THEORIQUES	60
2.2. LA «SYNTHESE NEOCLASSIQUE» COMME FONDEMENT D'UNE INTERPRETATION DU CHOMAGE EUROPEEN	60
2.3. L'IDEE D'UN EQUILIBRE DU PLEIN EMPLOI COMPETITIF A LONG TERME ET SA CRITIQUE	61
2.4. ÉQUILIBRES VARIABLES DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN TANT QUE VARIANTES DE LA «SYNTHESE NEOCLASSIQUE».....	63
2.5. UNE APPROCHE ALTERNATIVE DE LA THEORIE DE L'EMPLOI (ET DU CHOMAGE)	63
2.6. LA QUESTION DU CHOMAGE TECHNIQUE	65
2.7. INFLATION	66
2.8. LES CHANGEMENTS TECHNIQUES ET L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE SOCIALE	69
2.9. QUELLE FLEXIBILITE POUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL?	70
3. EMPLOYABILITE DE LA MAIN-D'ŒUVRE DE L'EU.....	71
3.1. INTRODUCTION	71
3.2. L'ÉCONOMIE FONDÉE SUR LE SAVOIR.....	71
3.3. TECHNOLOGIE ET PRODUCTIVITE DU TRAVAIL	75
3.4. CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS ET FLEXIBILITE	80
ENCADRE 1: FLEXIBILITE FONCTIONNELLE ET NUMERIQUE.....	82
3.5. CONCLUSIONS PROVISOIRES.....	85
4. EXIGENCES DE QUALIFICATION DANS L'ÉCONOMIE DU SAVOIR.....	86
4.1. LA RELATION ENTRE TECHNOLOGIE ET QUALIFICATIONS	86
4.2. L'ÉVOLUTION DU PROFIL DE COMPETENCES DE L'EMPLOI.....	88
ENCADRE 2: COMPETENCES ET COMMENT LES MESURER	90
4.3. LA BAISSÉ DE LA DEMANDE D'EMPLOYÉS PEU QUALIFIÉS	91
5. IMPLICATIONS POLITIQUES ET CONCLUSIONS	99
5.1. POLITIQUES A MULTIPLES FACETTES POUR UN PROBLEME MULTILATERAL	99
5.2. POLITIQUES D'ACTION SUR LA DEMANDE.....	99
5.3. POLITIQUE D'ACTION SUR L'OFFRE COMME COMPLEMENT ET NON COMME ALTERNATIVE AUX POLITIQUES D'ACTION SUR LA DEMANDE	101
5.4. UN CADRE STIMULANT POUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	101
5.5. CONCLUSIONS.....	103
BIBLIOGRAPHIE.....	105
DERNIERES PUBLICATIONS DE LA SERIE AFFAIRES ECONOMIQUES	107

Figures et tableaux

PARTIE I

FIGURE 1:	COMPARAISON DE LA CROISSANCE EUROPE DES 15 – ÉTATS-UNIS	3
FIGURE 2:	TAUX DE CROISSANCE DU PIB EN EUROPE ET AUX ÉTATS-UNIS	4
FIGURE 3:	DÉCOMPOSITION SELON BEVERIDGE-NELSON DU PRODUIT INTERIEUR BRUT	6
FIGURE 4:	TAUX DE CHANGE DU DEUTESCHE MARK PAR RAPPORT À	9
FIGURE 5:	PRETS NETS DU SECTEUR PUBLIC ET ÉCART DE PRODUCTION	10
FIGURE 6:	PRETS NETS DU SECTEUR PUBLIC ET ÉCART DE PRODUCTION	12
FIGURE 7:	TAUX D'INTÉRÊT RÉELS A COURT ET A LONG TERME EN EUROPE ET TAUX D'INTÉRÊT A LONG TERME AUX ÉTATS-UNIS	17
FIGURE 8:	REPONSE À "ONE S.D. INNOVATIONS" ± 2 S.E.	20
FIGURE 9:	INCITATION DE LA DEMANDE PAR LE BUDGET ET ÉCART DE PRODUCTION EN % DU PIB, DE 1979 A 1997	24
FIGURE 10:	INDICE DU COUT DU TRAVAIL DANS L'UE – 11% DE CHANGEMENT PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	26
FIGURE 11:	COUT DU TRAVAIL UNITAIRE DANS L'UE – 11% DE CHANGEMENT PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	26

PARTIE II

TABLEAU 1.	TAUX DE CROISSANCE DU PIB ET TAUX DE CHOMAGE DANS L'UE.....	32
TABLEAU 2.	TAUX DE SALAIRES RÉELS DANS L'UE	33
TABLEAU 3.	SOLDES BUDGETAIRES, RÉELS, PRÉVISIONS ET PROGRAMMES DE STABILITE 1999.....	35
TABLEAU 4.	SOLDE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, ENDETTEMENT ET PRINCIPAUX INDICATEURS ENTRE 1998 ET 2003, SELON LES PROGRAMMES DE STABILITÉ 2000, EN % DU PIB	36
TABLEAU 5.	SOLDE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, ENDETTEMENT ET PRINCIPAUX INDICATEURS ENTRE 1998 ET 2003, SELON LES PROGRAMMES DE STABILITÉ 2000, EN % DU PIB	38
GRAPHIQUE 1.	FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (EN % DU PIB).....	39
GRAPHIQUE 2.	FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (EN % DU PIB).....	40
TABLEAU 6.	FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE DES RTE.....	44
TABLEAU 7.	PROGRAMME DE FINANCEMENT DES 14 PROJETS PRIORITAIRES RTE DE TRANSPORT	45
TABLEAU 8.	TAUX D'INTÉRÊT A LONG TERME EN 1999 Q3	48
GRAPHIQUE 3.	TAUX D'INTÉRÊT NOMINAUX A LONG TERME EN EUROPE.....	52
TABLEAU 9.	UNE HAUSSE DE 1% DES INVESTISSEMENTS PUBLICS DANS L'UE.....	53
TABLEAU 10.	UNE HAUSSE DE 1% DES INVESTISSEMENTS PUBLICS DANS L'UE.....	53

PARTIE III

TABLEAU 1:	SITUATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL - UE	58
TABLEAU 2:	TENDANCES EN MATIÈRE DE CROISSANCE, EMPLOI, PRODUCTIVITE (UE, ÉTATS-UNIS, JAPON).....	59
FIGURE 1:	LES RELATIONS ENTRE CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ, DE L'EMPLOI ET DU REVENU	64
FIGURE 2:	LE MODÈLE NAIRU DE BASE.....	68
TABLEAU 3:	PRINCIPAUX INDICATEURS DE SCIENCE ET DE TECHNOLOGIE (UE, ÉTATS-UNIS, JAPON).....	73
FIGURE 3:	PÉNÉTRATION DE LA TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION - UE	74
FIGURE 4:	CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ DE LA MAIN-D'OEUVRE (UE, ÉTATS-UNIS, JAPON).....	76
FIGURE 5:	PRODUCTION DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET R&D.....	77
FIGURE 6:	SUBSTITUTION DU CAPITAL AU TRAVAIL (UE, ETATS-UNIS, JAPON).....	77
FIGURE 7:	COUTS DE MAIN-D'ŒUVRE SALARIAUX ET NON SALARIAUX (UE, ÉTATS-UNIS, JAPON).....	79
TABLE 4:	PART DE L'EMPLOI À TEMPS COMPLET ET PARTIEL DANS L'ÉVOLUTION GLOBALE DE L'EMPLOI, 1987-97	81
FIGURE 8:	PART D'EMPLOI À TEMPS PARTIEL INVOLONTAIRE PAR SEXE	85
FIGURE 9:	UTILISATION DE L'INFORMATIQUE SUR LE LIEU DE TRAVAIL	88
TABLE 5:	RÉPARTITION PAR PROFESSION (UE, ÉTATS-UNIS ET JAPON)	89
TABLE 6:	TRAVAILLEURS DE DONNEES ET DE SAVOIR - UE.....	91
FIGURE 10:	RÉPARTITION PAR COMPÉTENCE (TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS).....	92
FIGURE 11A:	TENDANCES DE LA DISPERSION GENERALE DES REVENUS (ROYAUME-UNI)93	
FIGURE 11B:	TENDANCES DE LA DISPERSION GENERALE DES REVENUS (ETATS-UNIS)....	94
FIGURE 11C:	TENDANCES DE LA DISPERSION GENERALE DES REVENUS (JAPON)	94
FIGURE 12:	TENDANCES EN DECILES DE REVENUS RÉELS (ETATS-UNIS)	96
FIGURE 13:	INÉGALITE DES REVENUS ET INCIDENCE DE L'EMPLOI PEU RÉMUNÉRÉ	97
FIGURE 14:	PROTECTION DE L'EMPLOI ET EMPLOI PEU QUALIFIE.....	98
FIGURE 15:	IMPÔTS SUR L'EMPLOI PEU RÉMUNÉRÉ	99

Partie I: COMMENT AMENER L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE À UN RYTHME DE CROISSANCE PLUS ÉLEVÉ?

1. Introduction

L'Union européenne continue de souffrir d'un taux de chômage très élevé. Ce n'est que récemment que ce taux est tombé en dessous de 10 %, indiquant que l'emploi reste un objectif politique non satisfait. La seule raison majeure à cette faible performance du marché du travail est une croissance insuffisante. En fait, au cours des années 1990, le processus de croissance en Europe a été intermittent et la production n'a pas connu une expansion régulière.

L'étude qui va suivre analyse les raisons de ce développement insatisfaisant. D'une façon générale, il faut dire que la politique économique en Europe n'est pas suffisamment attentive au renforcement des forces d'expansion. Elle est centrée surtout sur l'inflation et la consolidation des budgets publics. Ces deux objectifs sont considérés comme nécessaires pour promouvoir l'intégration européenne. C'est certainement un concept raisonnable pour ce qui est des taux d'inflation. Une union monétaire n'a de sens que si les monnaies présentent de faibles écarts d'inflation. Sinon, des distorsions structurelles peuvent se produire puisque les pays qui présentent des taux d'inflation relativement élevés ne seront pas compétitifs dans une zone monétaire unifiée.

En revanche, l'importance des déficits publics peut avoir été largement surestimée. Avec une banque centrale indépendante comme la BCE, la pression inflationniste des déficits publics devrait être minorée. Toutefois, maintenant que l'union monétaire est en place et que la convergence des critères d'inflation et des déficits publics a été atteinte, il serait temps de réfléchir à une stratégie différente pour une future politique économique¹. La croissance et l'expansion doivent maintenant devenir la pierre angulaire de la politique économique. Après s'être concentrée sur les objectifs d'inflation et de déficits publics, l'attention doit se tourner sur les objectifs de croissance. Ces objectifs doivent être ambitieux pour que l'effet soit significatif sur l'emploi: par exemple, un taux de croissance de 3 % et plus pendant plusieurs années.

L'économie des États-Unis est un exemple qui prouve qu'il n'est pas impossible d'atteindre un taux d'expansion aussi élevé.

2. Résultats de la croissance en Europe

Dans ce chapitre, les résultats de la croissance en Europe seront comparés à ceux de l'économie américaine. Dans aucun autre pays industriel de taille comparable, la croissance n'a été aussi intense, ni le nombre d'emplois créés aussi nombreux qu'aux États-Unis. C'est pourquoi le développement des États-Unis sera pris comme référence pour mesurer les performances de l'Europe. Cette méthode et la comparaison des stratégies micro et macro économiques des États-Unis avec celles de l'Europe permettront de déterminer les points de faiblesse potentiels de la politique économique.

2.1. Croissance aux États-Unis et en Europe

Les résultats économiques de l'Europe dans les années 1990 ont été marqués par une croissance faible par rapport aux États-Unis. Après la récession de 1993, la reprise a été interrompue par deux ralentissements en 1995 et 1998. La croissance n'était pas seulement

¹ cf. Barrell et al., 1999.

très différente de ce qu'elle avait été dans les années 1970, mais elle l'était aussi de celle des États-Unis. Si, dans les années 1970, les économies des États-Unis et de l'Europe avançaient en parallèle en fonction du cycle conjoncturel et subissaient des fluctuations de la même amplitude, l'économie américaine reprenait immédiatement après la double récession du début des années 1980 et retrouvait le chemin stable de la croissance à la fin de la décennie avec des taux de croissance d'environ 4 %. En Europe, en revanche, la dépression du début des années 1980 a été beaucoup plus persistante.

Après la récession de 1981, les économies européennes n'ont repris que légèrement avec des taux de croissance modérés. Des résultats comparables à ceux des États-Unis (avec des taux de croissance de plus de 3 %) n'ont été atteints qu'à la fin de la décennie. Des écarts similaires de performance économique entre les deux régions peuvent être observés dans les années 1990. Après la profonde et sévère récession de 1990/1991, l'économie américaine s'est ressaisie rapidement, atteignant des taux de croissance entre 2 et 4 % en six trimestres. L'Europe a souffert du ralentissement de l'économie mondiale en 1990/1991 mais a profité de l'effet d'expansion de l'unification de l'Allemagne.

Après épuisement de la dynamique budgétaire favorable due à l'unification allemande en 1992, la restriction de la masse monétaire est devenue la politique dominante et l'Europe a sombré dans une récession similaire à celle des États-Unis, mais deux ans plus tard. Après une brève reprise en 1994, les taux de croissance de l'économie européenne ont à nouveau chuté - parallèlement à l'expansion des États-Unis - mais à un moindre niveau. Comme dans les cycles précédents, l'économie américaine a rapidement retrouvé des taux élevés tandis que l'Europe a souffert de la consolidation des budgets en 1997 avant l'Union économique et monétaire et de la tourmente des marchés financiers internationaux en 1998/1999.

Figure 1: Comparaison de la croissance Europe des 15 – États-Unis

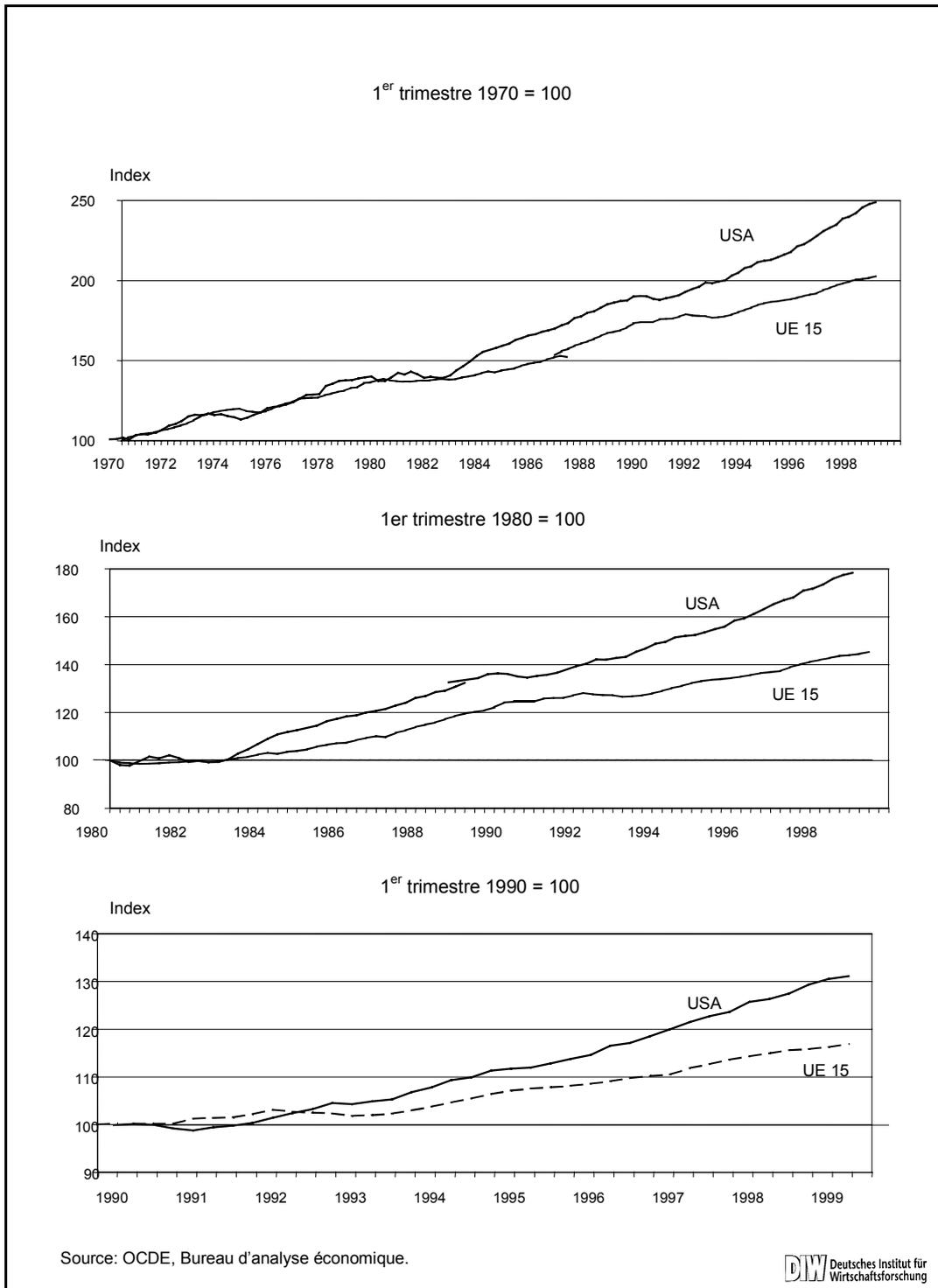
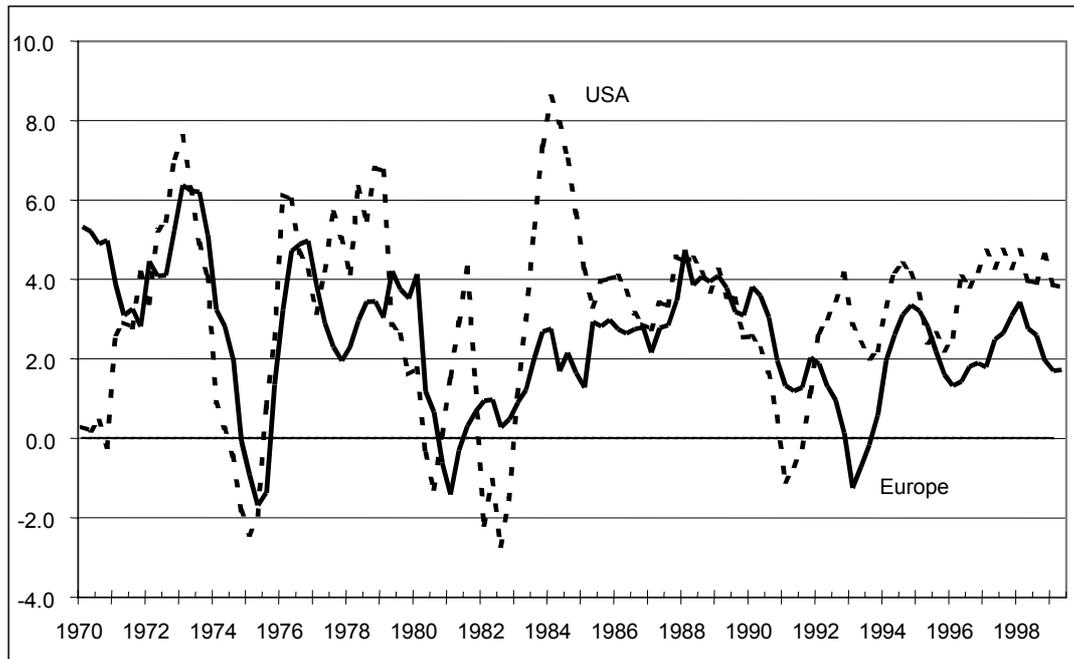


Figure 2: Taux de croissance du PIB en Europe et aux États-Unis



Source: OCDE, Bureau d'analyse économique

2.2. Une interprétation

Il est reconnu que les fluctuations macroéconomiques et la croissance reposent sur le cadre conceptuel de deux blocs différents: «la demande globale» et «l'offre globale»². Dans un ce type de cadre, une économie peut être affectée par deux types de chocs dont les effets seront variables sur les performances d'une économie. Si un choc de la *demande* globale, comme les dépenses budgétaires ou les troubles monétaires, fait dévier temporairement les variables réelles de leur ligne à long terme et affecte la production et les prix dans le même sens, un choc de l'*offre* globale comme des perturbations de la productivité/technologie ou de l'offre du travail, affecte la production et les prix dans l'autre sens et influence plus vraisemblablement les performances de la croissance que le cycle conjoncturel. Dans ce contexte, les chocs de la demande s'épuisent après un certain temps sans affecter la relation dynamique entre la production et l'emploi tandis que les chocs de l'offre changent cette relation dynamique et ont des effets à long terme sur la production³.

A la lumière de ces observations, les faibles résultats de croissance de l'économie européenne par rapport à ceux de l'économie américaine, doivent être analysés dans deux cadres différents. Tout d'abord, la faiblesse de la croissance en Europe peut résulter des chocs négatifs de l'offre dans les années 1980 et 1990 tandis que le recours plus intensif des États-Unis aux nouvelles technologies a tiré l'économie vers la croissance. Toutefois, même si les perturbations de la demande n'affectent pas l'économie réelle à court et à moyen terme, la

² Cf. Blanchard, 1989. Toutefois, la distinction entre choc de la «demande globale» et choc de l'«offre globale» est quelque peu arbitraire. Une autre façon de classer les différents types de chocs serait de les appeler «nominaux» et «réels» au sens où les chocs de la demande sont pour la plupart reflétés par les prix et les salaires à long terme tandis que les chocs de l'offre ont des effets «réels» sur la production à long terme.

³ cf. Blanchard/Quah 1989.

convergence avec la courbe d'équilibre peut être persistante. Les effets à long terme de ces chocs nominaux peuvent être indistinguables des effets réellement permanents dans un échantillon de données défini. Ce comportement persistant des chocs de la demande peut se produire soit après des changements de la politique budgétaire qui peuvent affecter le taux d'épargne, soit en cas de rendement croissant et d'apprentissage par la pratique⁴. D'autre part, les chocs monétaires peuvent être persistants en raison de leur influence sur l'accumulation de capital si le choc n'est pas contrebalancé par un choc opposé de la même amplitude.

Pour faire la distinction entre les effets à court terme et à long terme des différents chocs, l'évolution du PIB qui suit généralement un processus unitaire, doit être partagé entre composantes temporaires et composantes permanentes. Beveridge et Nelson (1981) ont élaboré une méthode pour obtenir ce type de décomposition et nous l'avons utilisée pour décomposer le PIB des 15 pays de l'UE et des États-Unis. La figure 3 montre les composantes temporaires du PIB. Le début des années 1980 a été marqué par une profonde récession dans les deux régions. Aux États-Unis, deux chocs négatifs consécutifs ont frappé l'économie, mais en 1983, la politique budgétaire expansionniste a déclenché un choc positif de pratiquement la même amplitude.

En Europe en revanche, le choc négatif du début des années 1980 s'est éteint très lentement maintenant le PIB pendant un certain temps en dessous de son niveau permanent. Ce n'est que dans le sillage de l'impulsion monétaire de la fin des années 1980 que le PIB réel a dépassé son niveau permanent.

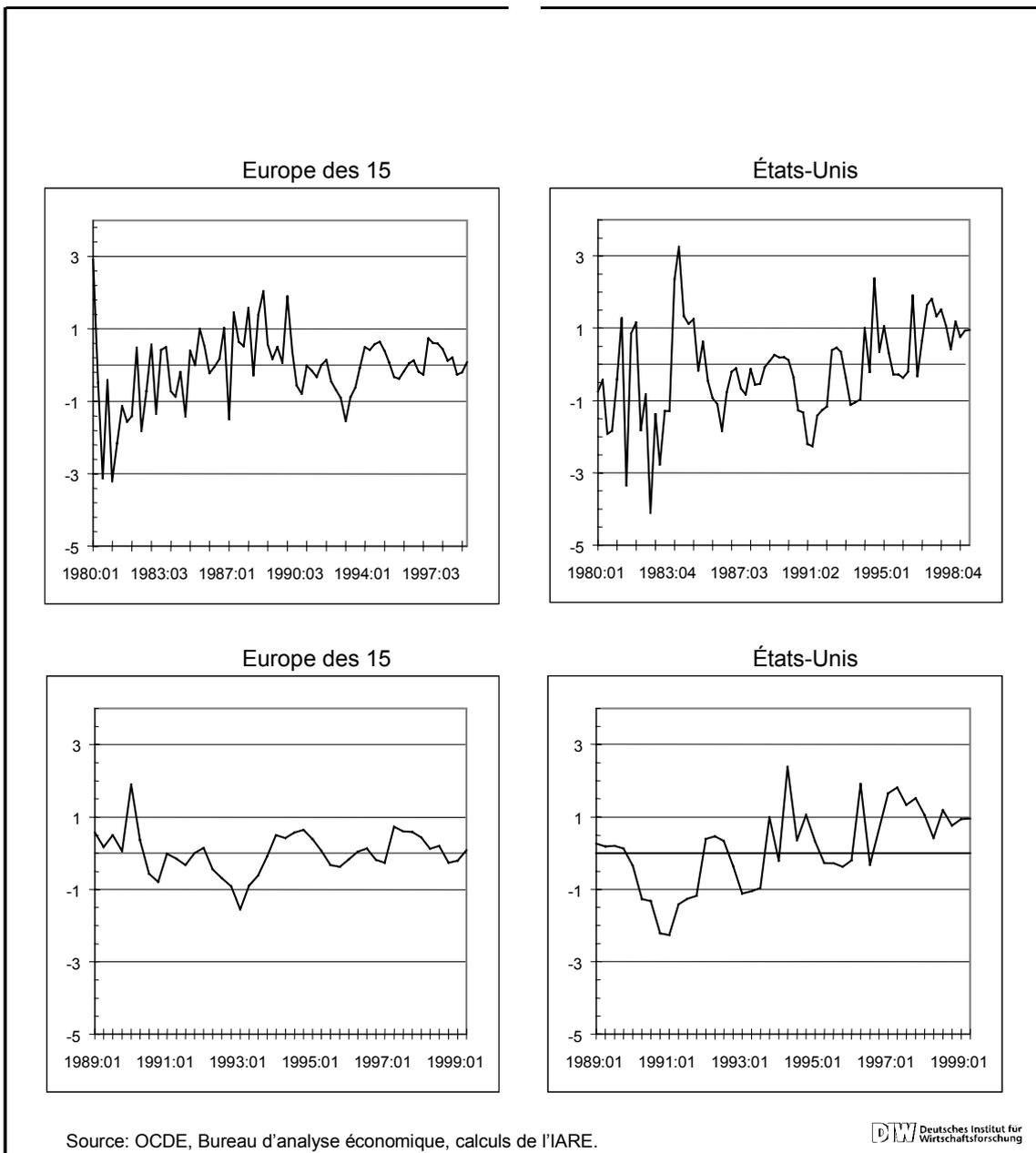
Au début des années 1990, l'économie américaine est entrée la première en récession tandis qu'en Europe, l'impulsion négative induite par le ralentissement des États-Unis a été compensée par la dynamique budgétaire expansionniste due à l'unification allemande. Puis, en 1992, avec la disparition de ce choc positif, l'impact d'une politique monétaire restrictive a fait plonger l'Europe dans la récession. Les années suivantes, l'économie européenne a souffert de nombreux chocs négatifs comme l'augmentation des intérêts à long terme en 1994, la consolidation budgétaire en 1996 et 1997 et les turbulences des marchés financiers à la fin de la décennie. La production réelle est alors restée à son niveau permanent (faible) sans impulsion positive importante.

On peut conclure que si aux États-Unis, le choc négatif nominal qui a poussé l'économie dans la récession a été suivi d'un choc nominal positif du même ordre, en Europe, cela n'a pas été le cas⁵.

⁴ Blanchard et Quah (1989).

⁵ La technique Beveridge-Nelson n'est pas la seule méthode de décomposition du PIB en éléments temporaires et permanents. Une autre approche a été proposée par Blanchard et Quah (1989), qui font la distinction entre chocs nominaux et chocs réels en estimant une VAR. L'analyse des économies européennes selon cette méthode a été effectuée par Karras (1994), Gacasto et Pellegrini (1999), Keating et Ney (1999).

Figure 3: Décomposition selon Beveridge-Nelson du Produit Intérieur Brut
Composants temporaires du PIB



3. Une stratégie de la croissance pour l'Europe

3.1. Effets négatifs sur la croissance européenne

Les raisons qui expliquent le retard de la croissance économique européenne par rapport aux États-Unis doivent être examinées aux niveaux macro et microéconomiques. Il faut également considérer les deux aspects du marché, l'offre et la demande, et notamment l'interaction entre ces catégories. Aucune politique macroéconomique ne donne de résultats stables lorsque les conditions microéconomiques n'offrent pas les bonnes incitations. En revanche aucune politique microéconomique ne réussira si les conditions macroéconomiques ne permettent pas l'expansion. Le même raisonnement s'applique aux politiques qui jouent sur l'offre et la demande. Aucun processus de croissance ne s'affirmera si une des parties du marché est négligée et *vice versa*. C'est pourquoi, toute analyse centrée sur un seul aspect du marché peut négliger les questions fondamentales qui finalement pourraient contribuer de façon importante à la croissance et à l'emploi. A la lumière de ces arguments, une évaluation générale du contexte des politiques est nécessaire pour définir une stratégie de croissance en Europe.

D'une façon générale, les déficits des décennies antérieures doivent être redressés. L'analyse du chapitre précédent montre que l'Union européenne a dû faire face à plus de revers de conjoncture dans les années 1990 que les États-Unis. C'est pourquoi, en première approche, on peut prendre l'hypothèse que les conditions *macroéconomiques* ont été moins bonnes en Europe qu'aux États-Unis.

3.1.1. Allemagne

L'unification s'est traduite par un boom économique de l'Allemagne en 1990/1991, ce qui lui a permis d'éviter temporairement la récession économique ressentie par les autres pays de l'OCDE. Les conséquences macroéconomiques de l'unification ont été tout à fait semblables à celles d'une politique keynésienne classique pour stimuler la demande globale. La croissance et l'expansion de l'emploi ont atteint de nouveaux sommets, mais même un investissement vigoureux et une augmentation des capacités de production n'ont pu empêcher les prix de monter et les syndicats ont saisi l'occasion de l'expansion économique pour exiger des hausses substantielles des salaires, ce qui a relancé l'inflation. La Bundesbank a réagi en augmentant fortement ses taux à court terme.

Les effets de la politique budgétaire expansionniste ont temporairement compensé les effets modérateurs de la politique monétaire, puis la production globale a décliné. Les taux d'intérêt qui étaient alors à un très haut niveau sont devenus une énorme charge pour l'économie. Pour financer les transferts énormes en Allemagne de l'Est, le gouvernement a refusé d'augmenter les impôts jusqu'à la fin 1992, ce qui était exactement le mauvais moment, l'écart de production s'étant considérablement alourdi. La politique des salaires en 1993/1994 a été marquée par la modération. Les conditions d'une reprise n'auraient pas été trop mauvaises, mais la Bundesbank n'a pas voulu desserrer les freins de sa politique monétaire.. Aussi la reprise de 1994 n'a été que de courte durée. Le Deutsche Mark s'est apprécié plus que les autres devises européenne et l'investissement a été découragé par les anticipations d'une augmentation des taux sur le marché des capitaux tandis que, pendant une courte période, les négociations salariales ont abouti dans certains secteurs. Ce n'est qu'à partir de 1996 (figure 5) que la croissance a repris sous l'effet d'un Deutsche Mark plus faible et de la poursuite de la baisse des taux d'intérêt (même si elle s'est produite trop tard). La reprise a été essentiellement tirée par les exportations, la dépréciation du Deutsche Mark associée à une hausse modérée des salaires ayant augmenté de façon significative la compétitivité de l'économie allemande.

Le prix de cette stratégie a été la stagnation de la consommation en raison de l'augmentation modérée des salaires⁶. En 1998, l'emploi s'est finalement mis à augmenter et la consommation privée à reprendre. Sans les effets de la crise en Asie, en Russie et en Amérique du Sud qui ont ralenti les exportations et la croissance, notamment au deuxième semestre 1998, on aurait pu s'attendre à une reprise de plus longue durée. Ce n'est qu'en 1999 avec la disparition des effets de la crise et le desserrement de la politique budgétaire que l'économie est repartie.

L'évolution du marché du travail au cours des dix dernières années a montré que la récession pouvait entraîner la perte rapide d'un grand nombre d'emplois mais que la reprise n'était à même de créer de nouveaux emplois que très progressivement. Dans les années 1990, les périodes de reprise ont été trop courtes et trop faibles pour engendrer une relance importante de l'emploi. La politique économique s'est appuyée sur des politiques de l'offre. La faible augmentation des salaires a stimulé les exportations mais a gêné la demande intérieure. La plupart des taux d'intérêt à l'époque ont été soit trop élevés, soit abaissés trop tardivement et trop lentement.

La politique budgétaire restrictive, par ailleurs, n'a pas compensé ces effets négatifs mais a plutôt renforcé la conjoncture par son resserrement pour remplir les critères de Maastricht. Ce n'est qu'à la fin de la décennie que les politiques monétaire et budgétaires allaient converger avec les exigences de la croissance économique. Avec une meilleure coordination des politiques économiques, la croissance peut désormais potentiellement continuer pendant plusieurs années.

⁶ Cf. Lindlar et Scheremet (1998).

Figure 4: Taux de change du Deutsch Mark par rapport à ...

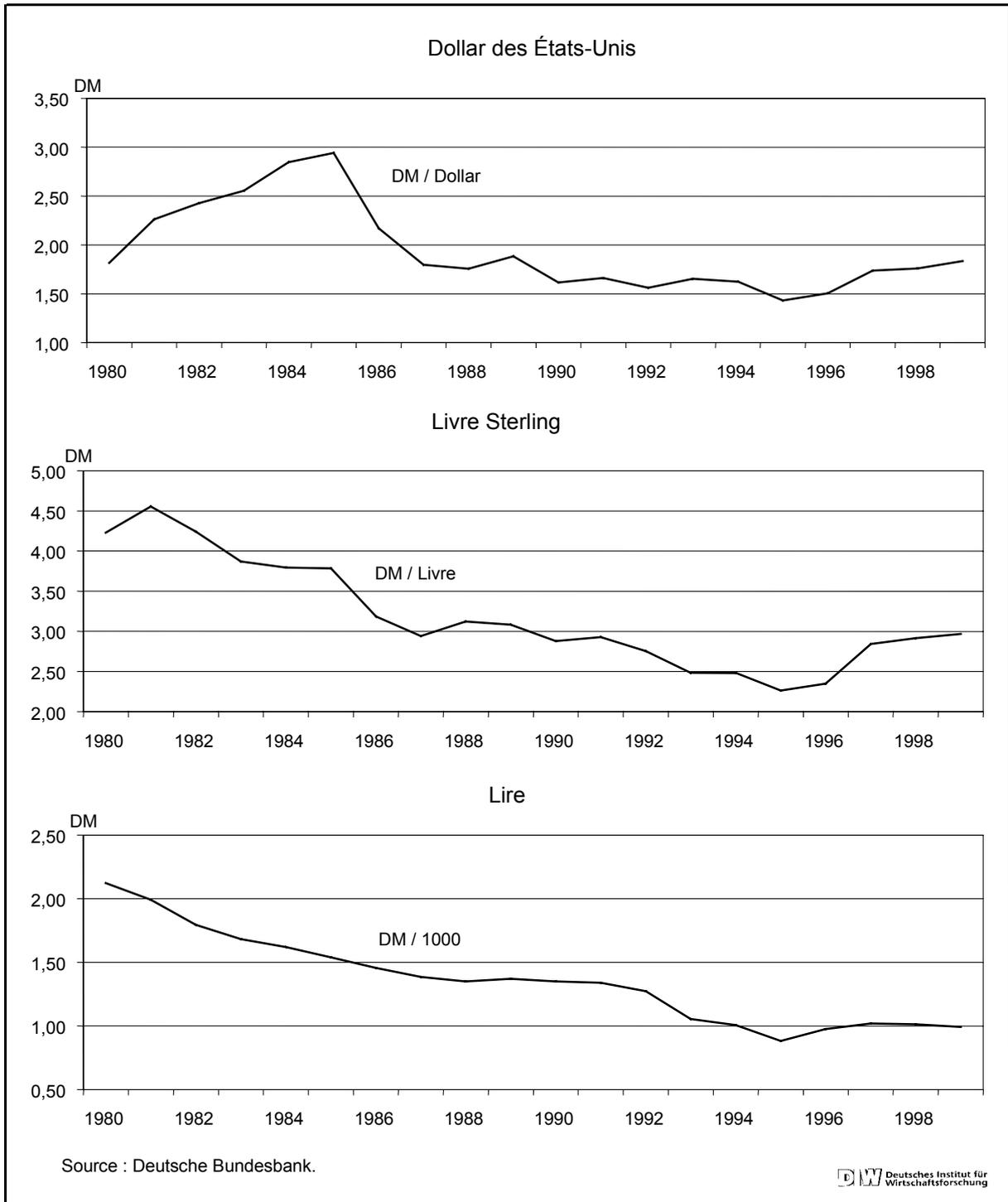
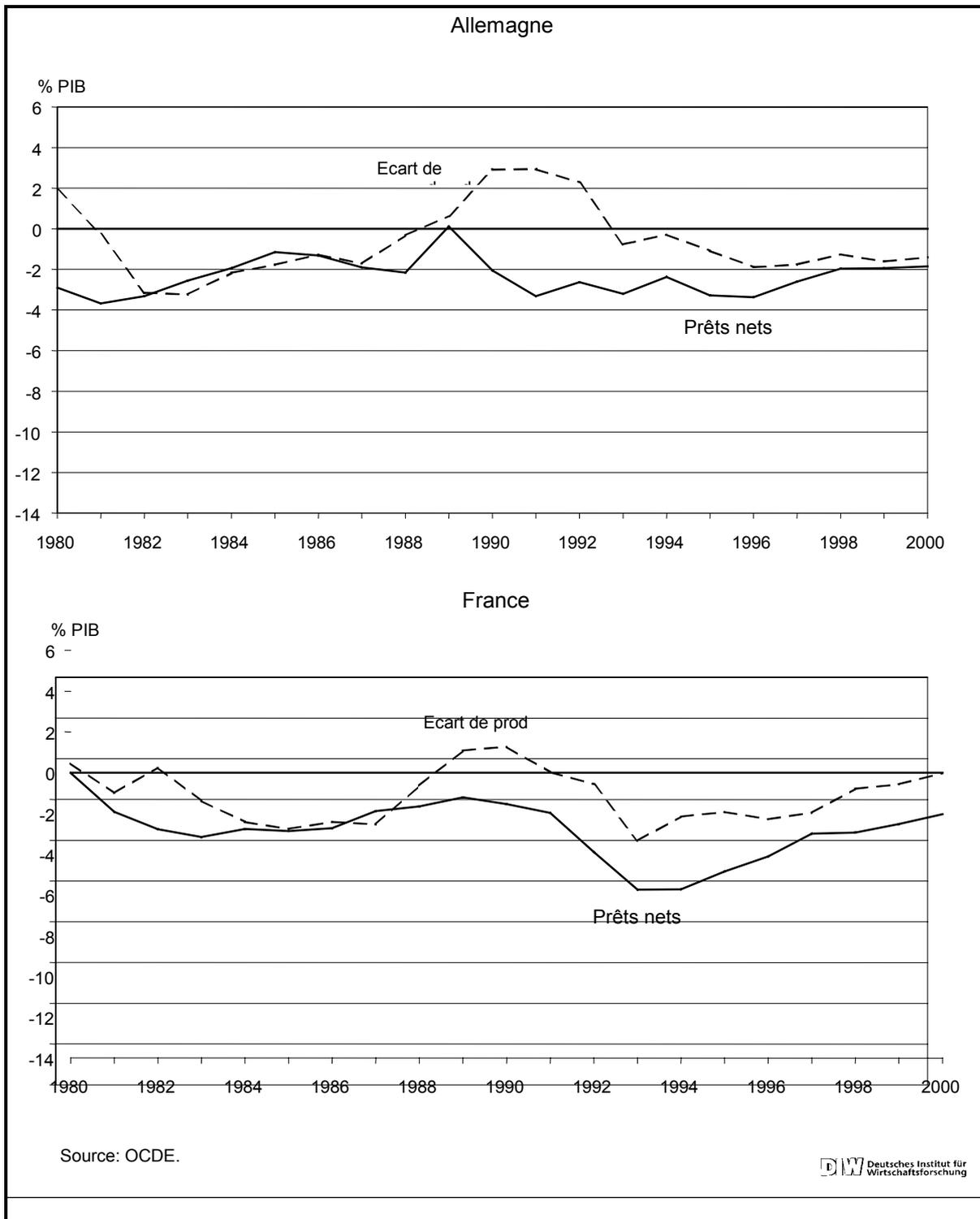


Figure 5: Prêts nets du secteur public et écart de production



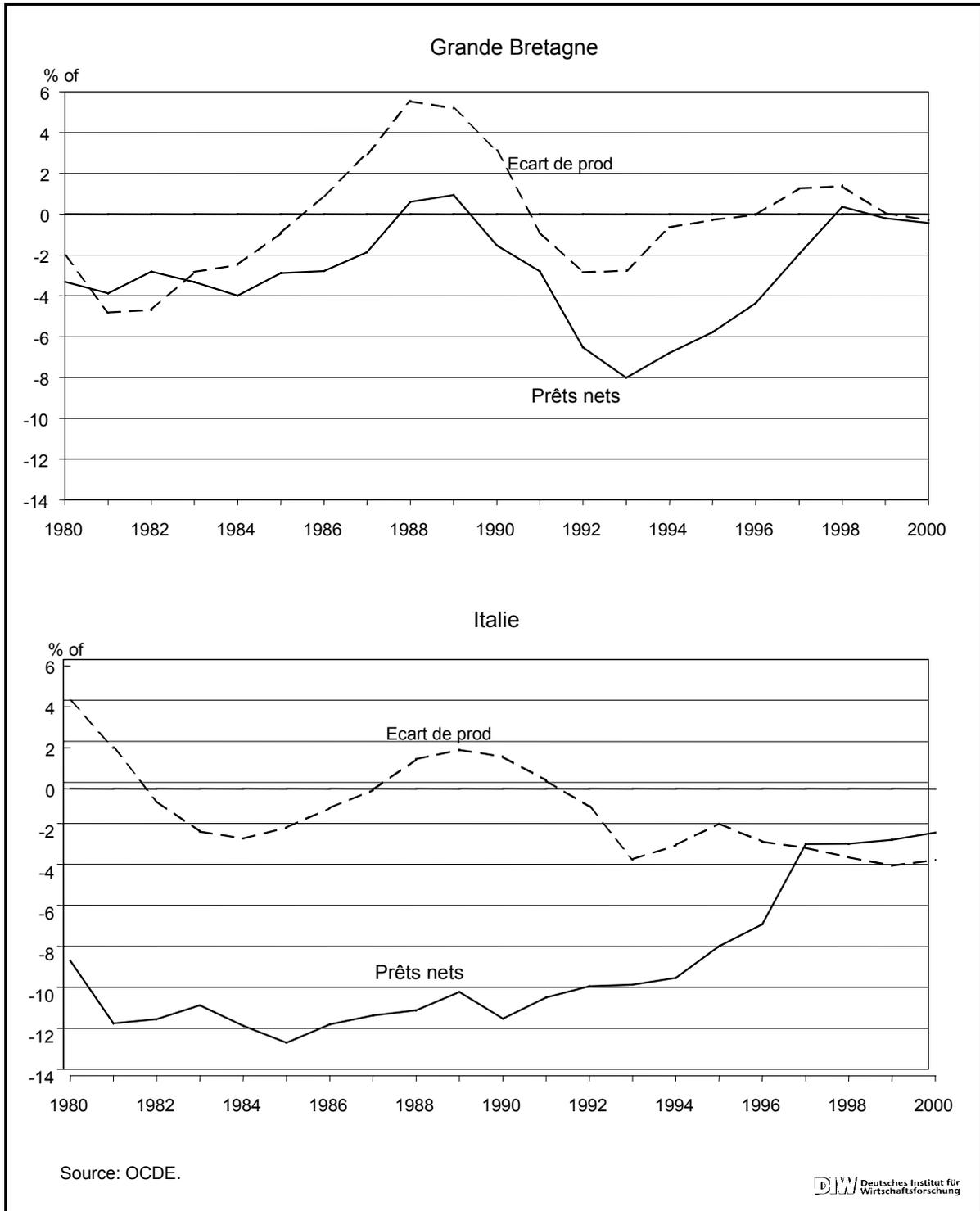
3.1.2. France

Dans les années 1990, la France a consciemment choisi de soumettre sa politique économique aux contraintes imposées par le processus de convergence européen comme l'ont prouvé l'orientation vers le respect des critères de Maastricht et de la ligne monétaire suivie par la *Bundesbank*. En 1990, la France est entrée en récession et ce n'est qu'avec le boom de l'unification allemande qui a renforcé les exportations que celle-ci a été évitée. Toutefois, les taux d'intérêt élevés en Allemagne ont nécessité des taux encore plus élevés en France pour défendre le taux de change du franc au sein du système monétaire européen. A cette époque, la politique monétaire française manquait de toute évidence de crédibilité pour combattre l'inflation aussi vigoureusement que la *Bundesbank*. Au vu de l'ampleur de son déficit, la politique budgétaire française était incapable de compenser l'effet restrictif de la politique monétaire à la hauteur voulue, ce qui a conduit la France à la récession en 1993.

Dans les années qui ont suivi, la politique économique de la France a été sous plusieurs aspects semblable à celle poursuivie en Allemagne. A l'exception d'une brève reprise en 1994, la croissance économique est restée atone jusqu'en 1996. En 1995, la valeur extérieure réelle du franc a augmenté en même temps que celle du Deutsche Mark. Ce n'est qu'en 1996 que l'économie a repris, lorsque l'appréciation réelle de la monnaie s'est inversée et que les taux d'intérêt ont chuté de façon sensible. Le changement de gouvernement en 1997 a été suivi d'un changement de politique réorientée sur des mesures pour stimuler la demande intérieure. Comme avec l'entrée dans l'union monétaire, la politique monétaire ne pouvait plus être un instrument national, la politique budgétaire et les négociations collectives sont devenues les principaux domaines de politique économique. La marge de manœuvre dans ces domaines a été largement exploitée. Les décideurs en matière de politique budgétaire ont ralenti le rythme de consolidation au minimum permis dans le cadre du traité de Maastricht avec un taux de déficit exactement de 3 % en 1997 et de 2,9 % en 1998. Les négociations collectives, à la différence de l'Allemagne, n'ont plus visé à réduire les coûts salariaux unitaires pour augmenter la compétitivité et stimuler la demande extérieure. Pour diminuer les dépenses sans en même temps gêner la consommation, un certain nombre d'avantages sociaux ont été plus fonction du revenu. Globalement, la pression fiscale sur les ménages à faible revenu a été réduite.

Cette politique a eu pour résultat de relancer la demande intérieure, a fait évoluer la croissance économique en France de façon très favorable qui s'est traduite par une amélioration rapide des indicateurs du marché du travail. Le taux rapide de la croissance économique a également commencé à donner des résultats en termes de consolidation budgétaire: les recettes ont augmenté rapidement tandis que les dépenses, particulièrement celles engendrées par le chômage, diminuent.

Figure 6: Prêts nets du secteur public et écart de production



3.1.3. *Italie*

En Italie également, la longue période de croissance s'est achevée en 1990. Seuls les effets du dynamisme induits par l'unification allemande ont empêché une récession. Mais la compétitivité internationale s'est détériorée de façon dramatique en raison du manque de convergence des prix et des salaires par rapport à ses partenaires commerciaux les plus importants. En deux ans seulement, le déficit des comptes courants a doublé. Le changement politique de 1992 a marqué le début d'une nouvelle période de réformes et de restrictions budgétaires. Une dévaluation de grande ampleur en septembre 1992 a entraîné un boom des exportations. Mais les politiques monétaire et budgétaire restaient très restrictives et une reprise n'a pu être observée qu'à la fin de 1993. Le taux d'inflation a diminué, surtout à la suite de l'abandon total de «l'échelle mobile» (augmentation des salaires indexée automatiquement), et les taux d'intérêt ont été abaissés. Mais avec la crise monétaire de 1995, les taux d'intérêt ont été à nouveau relevés et la politique budgétaire est devenue extrêmement restrictive car deux ans avant le lancement prévu de l'euro, le déficit budgétaire courant était encore de 6,7 % du PIB (voir la figure 6). De façon surprenante, avec l'augmentation des impôts, une nouvelle «euro-tax» et l'élargissement de l'assiette fiscale accompagnée d'une baisse des dépenses publiques, l'Italie a réussi à respecter les critères de déficit budgétaire du traité de Maastricht en 1998. Mais le prix de cette réussite en termes de perte de croissance et d'emplois a été élevé. Malgré un écart de production durablement élevé, la politique budgétaire a suivi la conjoncture pendant presque toutes les années 1990 alors que la politique monétaire était orientée sur la stabilité des prix sans pouvoir compenser les effets négatifs de la politique budgétaire. Ce n'est qu'en 1999, avec une certaine normalisation des taux d'intérêt et une politique budgétaire beaucoup moins restrictive que les conditions générales d'une croissance plus élevée sont devenues plus favorables.

La difficulté cruciale de la politique économique dans les années 1990 a été le chômage. Pendant la récession de 1993/1994, le taux de chômage a augmenté, passant du niveau déjà élevé de 9 % à 12 % et il n'a diminué vraiment qu'à la fin de la décennie. Actuellement, avec une normalisation des conditions de la politique économique et avec la reprise économique européenne, les perspectives de croissance et d'emploi en Italie sont meilleures.

3.1.4. *Grande-Bretagne*

Après le boom de la seconde moitié des années 1980, la Grande-Bretagne est entrée dans une profonde récession au milieu des années 1990. Au début de 1992, le PIB avait chuté de 4,5 % et le chômage avait augmenté de plus d'un million de demandeurs d'emploi. En raison de la surévaluation de la livre dont la parité était à cette époque fixée au sein du système monétaire, les déficits des comptes courants se sont élargis de façon substantielle. Le rythme rapide de l'augmentation des salaires par rapport aux principaux pays européens a pesé sur la compétitivité du pays. Après l'augmentation des taux d'intérêt en été 1992, le taux de change est devenu intenable et le gouvernement britannique a suspendu la participation de la livre dans le SME. Cette décision a permis de donner à la politique monétaire une orientation plus expansionniste, jetant ainsi les bases de l'expansion économique forte et persistante qui a suivi. A la suite de la dévaluation, les exportations ont repris et avec la baisse des taux d'intérêt et la réduction de la dettes des ménages, la consommation privée a également repris. Entre 1993 et 1998, l'économie britannique a crû à un taux d'environ 3 % par rapport aux 2 % de l'ensemble de l'Europe occidentale. Avec ce taux de croissance relativement élevé, le taux de chômage a considérablement baissé.

Lorsqu'en 1994 l'Europe occidentale a connu une forte hausse des taux d'intérêt, la Grande-Bretagne n'a pu se soustraire entièrement à cette tendance mais elle n'a pas été aussi

sérieusement affectée que les autres pays de l'UE. A la différence des pays qui voulaient rejoindre l'UEM, le déficit public a pu augmenter de 1,5 à 8 % du PIB nominal lorsque l'écart de production s'est accentué au début des années 1990 (figure 6). A l'inverse de la plupart des pays européens, la Grande-Bretagne a suivi une politique budgétaire à contre courant. Par la suite, pendant la longue période de reprise, le budget a été rapidement consolidé et il était plus ou moins équilibré ces dernières années.

Ce n'est qu'en 1997, lorsque l'inflation des prix à la consommation a dépassé 4 % que la politique monétaire a été à nouveau resserrée et que la valeur extérieure de la livre a augmenté rapidement. Avec la crise internationale de 1998, cela a conduit à la stagnation de la croissance économique au début de 1999. Mais avec une politique monétaire moins restrictive et, encore une fois, une politique budgétaire plus expansionniste, cette période a été de courte durée et l'économie a repris rapidement. Néanmoins, la surévaluation de la livre et ses effets sur le commerce extérieur peuvent présenter un risque pour le développement économique à moyen terme.

3.1.5. L'Union européenne monétaire

Au contraire de la Grande-Bretagne qui a quitté le SME en 1992 et qui à la différence de l'Italie, ne l'a toujours pas rejoint, le développement des grands pays européens (et donc de ce qui deviendra la zone de l'UEM) a été caractérisé par des politiques monétaire et budgétaire dont la principale priorité était le respect des critères de Maastricht. La politique monétaire a été dominée principalement par la politique de la Bundesbank qui, particulièrement dans la première moitié des années 1990 a dû faire face aux exigences de l'unification allemande et a souvent été à l'encontre des besoins conjoncturels d'activité des autres pays. La politique budgétaire également était restrictive et dans la plupart des pays, cette tendance a été suivie. Mais comme l'exemple britannique l'a montré, une politique budgétaire fortement à contresens qui au départ a entraîné des déficits publics élevés, peut contribuer aussi à l'objectif à long terme de consolidation budgétaire en stimulant la croissance et, par là-même les recettes fiscales et la croissance aidant, à réduire les dépenses publiques, et donc à faire chuter le chômage.

A la différence de la politique monétaire, pour le moins pour les pays de l'UEM, la politique budgétaire relève encore de la politique nationale. Toutefois, les règles générales de cette politique seront de plus en plus déterminées au niveau européen. Tout d'abord, les programmes de stabilité et de convergence existent déjà. Actuellement, la plupart des pays ont consolidé leur budget plus rapidement que les programmes ne l'avaient prévu. Ensuite, l'Union européenne doit se mettre d'accord sur le niveau souhaitable d'activité publique, les fiscalités et la structure des dépenses et des recettes. Il n'existe certainement pas de critères clairs quant au niveau le plus avantageux d'activité publique. Toutefois, après les longs efforts nécessaires de consolidation, le désir est général de revenir à une période «plus normale» de faiblesse des taux d'intérêt et des cotisations sociales. Les fonds de retraite qui peuvent être en conflit avec l'évolution de la démographie demandent que soit trouvées de nouvelles solutions. En général, la tendance est de baisser le taux des impôts, d'élargir l'assiette fiscale, de diminuer les dépenses sociales et/ou en même temps de s'orienter vers un financement plus privé de la sécurité sociale et notamment des fonds de retraite. Tous ces points devront être discutés dans une perspective européenne. A cet égard, il ne faut oublier que la réduction de l'activité publique et du système de protection sociale peut conduire à des réductions des effets positifs de l'efficacité macroéconomique des stabilisateurs.

Pour résumer cette courte étude sur le développement des 4 grands pays européens, nous pouvons tirer quelques conclusions pour l'Union monétaire européenne dans son ensemble:

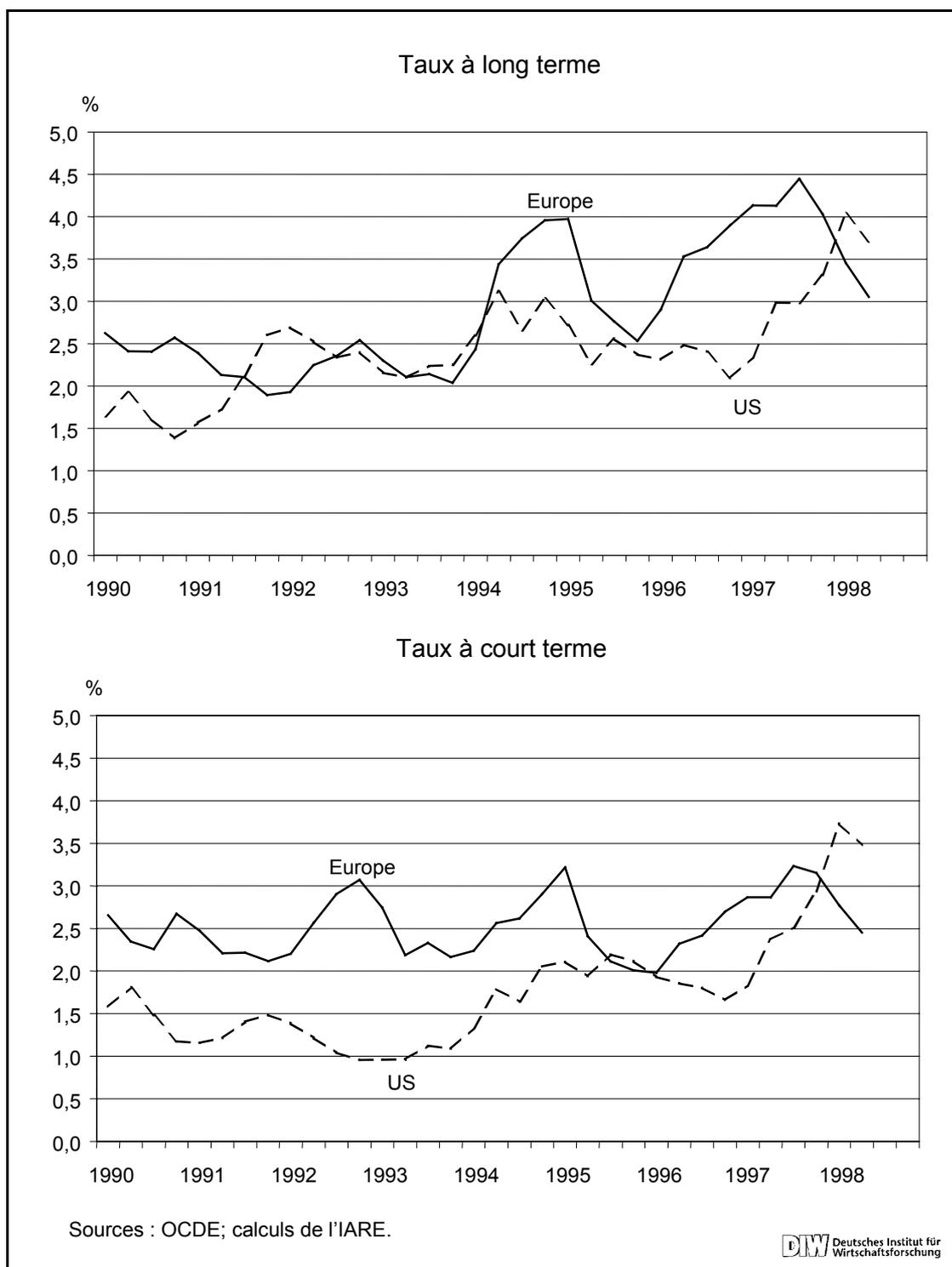
- Pour une partie importante de l'UE, en particulier l'Italie et le Royaume-Uni, l'inflation restait un problème au début des années 1990. Les banques centrales respectives ont essayé en même temps qu'elles tentaient de favoriser l'intégration économique européenne, de faire reculer l'inflation au niveau qui prévalait dans les pays les plus stables comme l'Allemagne. Ce processus a de toute évidence infligé une perte de croissance à ces économies. Les aspects de l'offre ont certainement été au cœur du problème. Les exigences salariales, dans ces pays en particulier, étaient trop élevées pour tenir des objectifs de résorption de l'inflation. Toutefois, en général, le problème de l'inflation n'a pas duré longtemps en Europe dans les années 1990. En tant que deuxième source possible d'erreurs, la politique monétaire doit être analysée pour déterminer si elle a bien abouti et si son resserrement a laissé suffisamment de marge de manœuvre pour assurer l'expansion. Pendant un bon moment dans les années 1990, les taux d'intérêt réels en Europe sont restés comparativement élevés, indiquant que les conditions monétaires n'étaient pas favorables, par exemple, par rapport aux années 1980, et moins favorables que celles des États-Unis (voir la figure 7).
- La troisième question macroéconomique à traiter est le rôle de la politique budgétaire. Sur la voie de l'Union monétaire européenne, la plupart des gouvernements ont dû restreindre leur budget afin de respecter les normes fixées par le traité de Maastricht, et ultérieurement ceux du pacte de stabilité et de croissance. Cette voie a également produit certains effets négatifs.
- Aux questions de politiques nationales qui ont eu un impact sur le niveau de l'activité économique européenne il faut ajouter le rôle joué par les chocs extérieurs. Tant que les taux de change ont été, au moins dans une certaine mesure, souples entre les pays européens, l'Europe a connu plusieurs crises monétaires. En 1992, la livre britannique et la lire italienne ont été contraintes de quitter le mécanisme de taux de change du SME en raison de la dépréciation réelle due aux forts taux d'inflation dans ces pays. Cette situation crée des incertitudes sur les taux de change et peut gêner le commerce. La deuxième crise a été la crise du Mexique qui a encore affecté la lire italienne. Enfin, la crise monétaire de l'Asie du Sud-Est et la perte de dynamisme économique que cela a entraîné dans ces pays, ont réduit les exportations dans cette région. On peut en déduire que l'environnement international n'était peut-être pas suffisamment stable pour favoriser la croissance.

Outre ces lacunes macroéconomiques, il peut y avoir eu des lacunes *microéconomiques*. Le niveau de réglementation en Europe, notamment dans le secteur des services, était encore élevé dans les années 1990. Ce n'est qu'à la fin de la décennie que les principaux domaines de service, notamment ceux qui touchent aux technologies de l'information, ont été déréglementées au sein de l'UE. Une autre question importante a été la privatisation et la concurrence. Là encore, ce n'est qu'à la fin de la décennie que les télécommunications ont été privatisées et que la déréglementation a ouvert la porte à la concurrence.

Il faut tenir compte du fait que le changement structurel auquel tous les pays industriels doivent faire face les pousse de plus en plus vers la société de la connaissance. La connaissance est un atout très spécifique qui a des effets externes importants. Une fois produite, la connaissance peut être distribuée et dupliquée à peu de frais. C'est pourquoi, on peut aussi supposer que la production de connaissance est trop limitée si elle est produite exclusivement par le secteur privé. La connaissance est essentielle pour permettre aux économies de préserver leur compétitivité et un certain niveau d'investissement public dans les domaines de production de la connaissance peut être souhaitable. Or, les restrictions budgétaires peuvent avoir eu des effets contraires en diminuant les dépenses dans ce type d'investissement et donc la production de connaissance et ainsi, finalement, la capacité

d'utiliser les technologies modernes de l'information en Europe a été trop faible par rapport aux États-Unis.

Figure 7: Taux d'intérêt réels à court et à long terme en Europe et taux d'intérêt à long terme aux États-Unis



3.2. Conditions préalables à une voie vers une croissance forte et stable

Conformément aux arguments des conditions préalables du chapitre précédent, il est clair que des mesures unilatérales ne permettent pas d'atteindre une croissance stable. C'est plutôt l'économie dans son ensemble qui doit être orientée dans la voie de l'expansion.

3.2.1. *Stabilité externe*

A la lumière des récentes turbulences en Asie du Sud-Est, la stabilité externe est une condition préalable. En fait, cela signifie que le système monétaire international devrait être construit de manière à ne pas être en proie à d'autres crises. Après la crise monétaire asiatique, plusieurs tentatives ont été faites pour définir un environnement monétaire stable ainsi que le rôle stabilisateur du FMI. Toutefois, des problèmes élémentaires n'ont pas été résolus, et il est donc impossible d'exclure une autre perturbation des marchés monétaires internationaux. Cela signifie en particulier que le rôle confortable actuellement occupé par la relative faiblesse de l'euro peut disparaître. Une approche de coordination internationale sur les mouvements des taux de change semble nécessaire. Les marchés monétaires sont célèbres pour leur incapacité à suivre la voie tracée par les fondamentaux. Des motivations spéculatives, en partie auto-gratifiantes, dominent les mouvements monétaires, au moins à court terme. Des changements brutaux des valeurs des monnaies auront toujours un effet négatif sur le commerce international et affecteront en particulier les économies orientées sur les exportations. Toutefois, si les principales banques centrales s'accordent sur une orientation fondamentale des mouvements monétaires et transmettent ces points de vue au public, alors il est probable que les mouvements monétaires seront plus stables. En particulier, un accord sur les interventions multilatérales pourrait présenter des avantages. Afin de ne pas compromettre la stabilité interne, celles-ci pourraient être neutralisées pour maintenir les conditions monétaires sur la voie choisie. Toutefois, jusqu'à maintenant aucun accord de ce type n'est en vue et il n'est pas exclu que d'autres crises monétaires frappent l'économie mondiale.

Néanmoins, les membres de l'UEM se trouvent maintenant dans une situation bien meilleure que dans les années 1990, en raison de la mise en place de l'euro, qui au moins les protège contre les chocs monétaires internes. La majeure partie des exportations ne font plus soumises aux variations des devises et les distorsions potentielles des marchés monétaires affecteront moins que prévu les membres de l'UEM. Pour cette raison, leurs perspectives de croissance se sont améliorées, bien que des problèmes puissent toucher le Royaume-Uni et d'autres membres de l'UEM si leurs monnaies étaient mises sous pression par le marché.

3.2.2. *Expansion monétaire*

La politique intérieure doit donner des signes clairs d'engagement dans la voie expansionniste. Cette exigence affecte tout d'abord la politique monétaire. Les conditions monétaires sont essentielles pour l'activité économique car elles déterminent les conditions auxquelles les agents économiques peuvent contracter des dettes⁷. Les conditions monétaires concernent les programmes d'investissements des ménages et des entreprises par différents circuits de transmission. Le circuit du crédit est de la plus haute importance. En fixant les taux d'intérêt à court terme, les banques centrales influencent les conditions auxquelles les banques prêtent leurs fonds aux ménages et aux entreprises. La décision des entreprises d'investir ou des ménages de faire construire une maison est en partie déterminée par les coûts d'opportunité d'un crédit. Si les investisseurs potentiels ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour financer leur investissement, ils doivent payer leur crédit ainsi que les intérêts correspondants. S'ils ont de l'argent, ils peuvent envisager d'en prêter, à condition que les

⁷ Nelson (1995)

intérêts soient assez élevés. Toutefois, il a déjà été montré que les anticipations relatives aux décisions possibles de la banque centrale, ainsi que les conséquences de son action, ont un effet sur le comportement économique. Les économistes s'accordent en général à dire que les décisions monétaires ont un effet sur l'économie réelle, au moins à court terme.⁸ La durée précise du court terme est très discutable. Toutefois, d'un point de vue de politique économique, l'espace de temps pour une efficacité réelle semble être suffisamment long pour être important⁹.

Afin d'induire un processus de croissance élevée, les conditions doivent fortement inciter les investisseurs potentiels à investir. C'est seulement le cas tant que les taux d'intérêt sont suffisamment faibles. A l'once de cette variable, l'Europe n'a jamais expérimenté de poussée monétaire dans les années 1990 telle que celle donnée par la Fed en 1991-1992 aux États-Unis. Il n'y a pas longtemps que les taux d'intérêt réels sont plus faibles en Europe qu'aux États-Unis (voir figure 7). Mais à cette époque, les États-Unis avaient déjà expérimenté une longue période de croissance élevée, tandis que l'Europe parvenait tout juste à une timide reprise. Dans le passé, la convergence des taux d'inflation vers le plus faible point d'ancrage monétaire a contraint l'Allemagne à suivre une voie monétaire plutôt restrictive au niveau européen. La mise en place de l'euro a rendu ces raisons dépassées, au moins pour les membres de l'UEM, et la BCE doit faire tout son possible pour maintenir la faiblesse des taux d'intérêts.

L'existence d'une quelconque influence des taux d'intérêt fixés par la politique et des taux à court terme sur les taux à long terme est souvent niée. Une découverte de ce type limiterait fortement l'efficacité réelle de la politique monétaire, car les taux à long terme sont plus importants dans les décisions que les taux à court terme. Les banques centrales peuvent exercer une influence, car en changeant le court terme du marché des capitaux, le prix relatif des liquidités est également modifié, ce qui conduit à des changements appropriés dans les portefeuilles. En fait, des tests montrent que les variables de la politique monétaire ont un effet sur les taux à long terme.

La corrélation entre les taux à long terme et à court terme en Europe est assez élevée (0,7 après deux trimestres en Europe). Il est important de savoir si les taux d'intérêt réels sont stationnaires, c'est-à-dire qu'on n'observe pas de tendance nette d'augmentation ou de diminution à long terme. Ce type de découverte est difficile à expliquer à l'aide de théories économiques dominantes. Les tests prouvent que les taux réels à long terme et à court terme sont stationnaires avec une ordonnée positive¹⁰. Donc, à long terme aucune tendance à la hausse ou la baisse des taux d'intérêt réels ne peut être observée.

Afin de mesurer les effets d'un changement des taux à court terme, les deux taux d'intérêt sont mis dans un système vectoriel auto-régressif (VAR). Il est important de savoir si les attentes relatives aux décisions de politique monétaire jouent un rôle essentiel. Les acteurs du marché se font une opinion en fonction de la future action de politique monétaire et agissent en conséquence sur le marché. Dans ce cas, un changement des taux à court terme serait précédé par un changement des taux à long terme, car en général les marchés ne commettent pas d'erreur sur le sens de variation des taux d'intérêt. Sinon, lorsque les attentes ne jouent pas de rôle essentiel, les taux à long terme seraient affectés après un changement des taux à court terme.

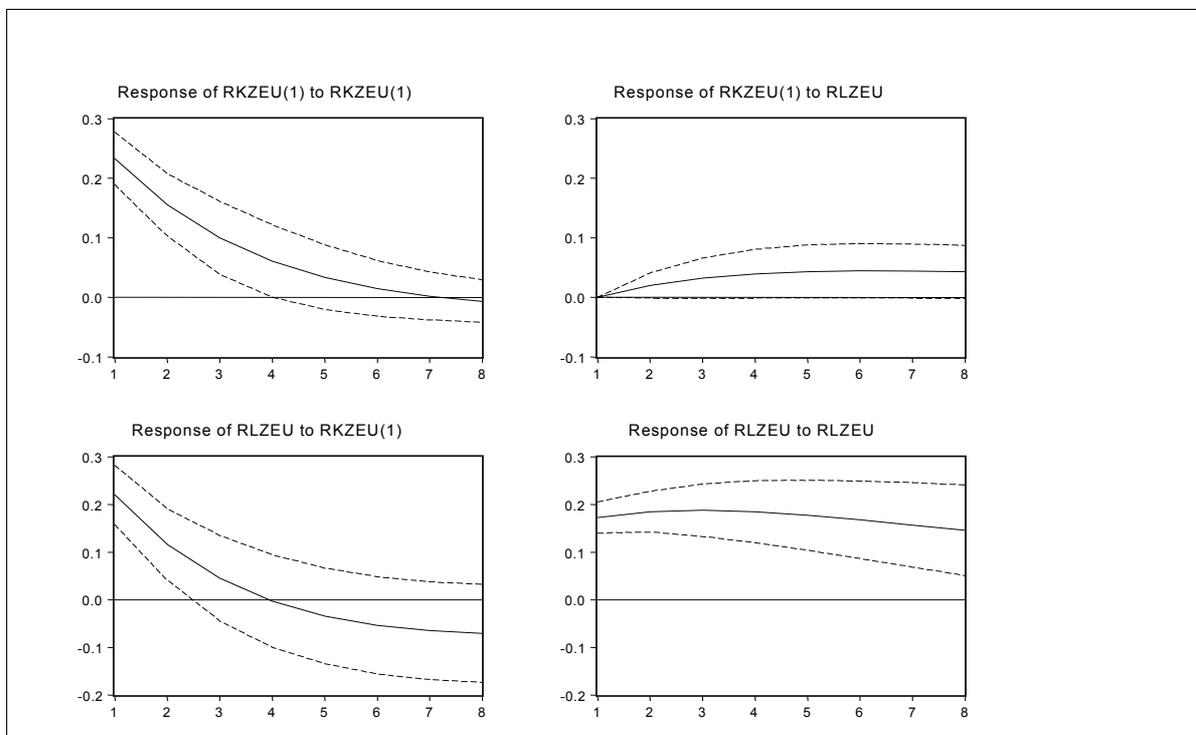
⁸ Taylor (1997).

⁹ Romer (1993).

¹⁰ Ces résultats sont obtenus en appliquant un test ADF sur les taux d'intérêt européens à court terme et à long terme. Pour des données détaillées, voir Hahn/Müller (2000).

Les tests effectués avec un VAR illimité montrent que l'hypothèse d'anticipation, qui comprend un taux majeur à court terme (RKZEU), contient plus d'informations sur l'évolution des taux à long terme (RLZEU) que l'inverse. En observant la fonction incitation-réponse du VAR (figure 8), qui montre la réaction des taux à long terme sur un taux de change à court terme standardisé et l'inverse, on a l'impression que l'attente de taux plus élevés à court terme conduit à des taux plus élevés à long terme. Par exemple, une baisse du taux à court terme pour le trimestre à venir causée par un seul écart standard fait chuter les taux à long terme d'environ 0,2 points d'écart standard. Donc, si la banque centrale parvient à mettre en place les prévisions d'une période faiblesse des taux d'intérêt, cette faiblesse sera reflétée par le taux du marché des capitaux. Pour y parvenir, l'autorité monétaire doit faire preuve de crédibilité dans son action. Dans ce cas, les acteurs du marché pensent qu'ils peuvent prévoir l'évolution de la politique monétaire de façon relativement sûre. Il n'y a aucune nécessité de mettre en place des primes de risque sur les taux d'intérêt qui couvrent les imprévus. Toutefois, toute incertitude quant à la voie suivie par la banque centrale pourrait mettre en danger cet atout.

Figure 8: Réponse à "One S.D. Innovations" ± 2 S.E.



En regardant l'historique de la BCE, il est peu probable que la politique monétaire européenne suive une telle voie. Les taux d'intérêt ont été abaissés à contrecœur au printemps 1999, même si la crise monétaire internationale s'était déjà calmée. Toutefois, avant que des signes clairs d'évolutions inflationnistes apparaissent, les taux avaient de nouveau augmenté. Il n'y a toujours aucun signe que l'objectif de stabilité de la BCE a été transgressé. Néanmoins, les taux d'intérêt réels en Europe augmentent de nouveau. On ne sait donc pas avec certitude si les conditions monétaires en Europe sont adaptées à un objectif de croissance d'environ 3% pendant plusieurs années.

3.2.3. *Une stratégie budgétaire de stabilisation*

Nous allons étudier la meilleure stratégie budgétaire pour garantir que la politique budgétaire ne gêne pas la croissance. De nombreux observateurs considèrent la politique budgétaire américaine comme un exemple pour l'Europe, parce que le gouvernement américain représente une faible part de l'État dans le total des activités économiques et en raison de la tendance décroissante des déficits publics durant les années 1990. Certains estiment même qu'il s'agissait d'une condition préalable au processus de croissance à long terme aux États-Unis. L'objectif de ce chapitre est d'analyser la tendance de déficits/excédents du secteur public aux États-Unis et sa stratégie sous-jacente. Il s'est avéré que la consolidation budgétaire était plutôt la conséquence du processus de croissance. Seule sa flexibilité conjoncturelle était une condition préalable à la croissance durable.

Lorsque, au milieu des années 80, le budget du gouvernement fédéral a enregistré des déficits croissants, principalement en raison de la forte croissance des dépenses de défense, la menace du poids important du remboursement des intérêts à l'avenir s'est concrétisée et la priorité sur l'agenda de politique économique a été donnée à l'objectif de stabilisation du budget de l'État. La politique budgétaire a fait l'objet de règles contraignantes, qui visaient à saper la crédibilité des efforts de consolidation. Le budget fédéral devait être équilibré en se fixant des objectifs légaux concernant le déficit. Les objectifs se référaient exclusivement au déficit fédéral courant; en d'autres termes, les investissements publics et autres transactions de capitaux ont été exclues. Les objectifs chiffrèrent le niveau absolu de déficit. Si ces limites étaient dépassées de plus de 10 milliards de dollars dans les projections budgétaires, des coupes généralisées correspondantes des dépenses étaient automatiquement appliquées¹¹.

L'objectif de cette loi était de faire pression afin de limiter la croissance des dépenses. Le gouvernement a dû justifier les mesures qui impliquaient des dépenses supplémentaires qui allaient à l'encontre du cadre prévisionnel relatif au déficit. Toutefois, bien que les déficits publics aient été réduits, l'objectif d'équilibre de budget fédéral n'a pas été atteint.

A l'automne 1990, une nouvelle stratégie a été adoptée pour équilibrer le budget. On s'est alors efforcé de contrôler les dépenses de façon stricte, sans se fixer d'objectif concret en matière de déficit¹². Ce nouveau concept diffère de la loi précédente dans un domaine en particulier. D'une part, lors d'une baisse cyclique de l'activité, le déficit budgétaire public peut augmenter à hauteur de l'augmentation entraînée par les effets des stabilisateurs automatiques. D'autre part, lors d'un boom économique le déficit doit se contracter car la situation favorable des recettes ne doit pas être utilisée pour financer des dépenses supplémentaires, mais seulement pour la consolidation. Par conséquent, cette stratégie implique un déficit qui «respire» en rythme avec le cycle économique, et un autre qui, grâce à son orientation anticyclique, vise à stabiliser le cycle économique.

L'une des approches pour analyser les effets de la politique budgétaire sur le cycle économique consiste à comparer les impulsions positives ou négatives de la demande avec les fluctuations du cycle économique, qui obéit aux variations d'utilisation de la capacité. Les impulsions de la demande ont été calculées en extrapolant les recettes et les dépenses publiques et des institutions d'assurance sociale effectivement enregistrées l'année précédente par le taux de croissance de la production potentielle. Ces valeurs représentent la ligne de référence cycliquement neutre. Les impulsions de demande positives se produisent lorsque les encaissements actuels sont inférieurs et/ou les dépenses supérieures aux valeurs extrapolées.

¹¹ Pour une description détaillée, voir ODCE (1988).

¹² Voir OCDE (1991).

Comme le montre le graphique de la figure 9 situé en haut à gauche, aux États-Unis les impulsions de la demande par l'État et l'utilisation de la capacité présentent un schéma contraire dans le temps. Durant les phases de sous-utilisation la capacité de production, cette sous-utilisation a été contrée par des incitations positives de la demande par l'État. A mesure que l'économie est repartie, les impulsions positives ont été diminuées et sont même devenues négatives. Durant les dernières années, la politique budgétaire américaine a prouvé qu'elle avait réagi de façon appropriée aux changements conjoncturels. En 1989, même une légère faiblesse du cycle a conduit à des incitations expansionnistes de la demande, après une période de contraction de la politique budgétaire. Ce passage d'un effet restrictif à un effet expansionniste était dû en grande partie aux stabilisateurs automatiques dans le domaine des dépenses obligatoires. Les programmes volontaristes de régulation par la demande n'ont pas été mis en œuvre, conformément aux exigences juridiques. Les limites obligatoires de dépenses signifiaient donc que la tendance favorable du côté des recettes pouvait être utilisée pendant la reprise pour réduire le déficit actuel. Simultanément, cela a contribué à éviter une surchauffe de l'économie.

L'un dans l'autre, la politique budgétaire aux États-Unis a été anticyclique et a eu un effet stabilisateur sur les tendances économiques durant la période observée. La relation négative apparaît même dans une simple corrélation entre l'incitation de la demande et l'utilisation de la capacité (cf. figure 9). Ce résultat reflète à la fois la stratégie qui consiste à accepter les déficits budgétaires dans une phase de récession, si nécessaire en effectuant des changements de législation, et l'effet restrictif persistant de la politique budgétaire américaine durant les phases de boom économique où on donnait de nouveau la priorité à la consolidation. Pourtant, les effets restrictifs n'ont jamais été graves au point de compromettre la reprise. Une telle tendance dépend d'autres domaines de politique, en particulier, comme mentionné ci-dessus pour la politique monétaire, pour fournir un soutien continu à l'expansion économique.

La politique économique européenne¹³ est fondamentalement différente de celle des États-Unis. A la fin des années 70, l'Europe semble avoir modifié son orientation politique (voir figure 9, graphique en bas à gauche). Avant, comme aux États-Unis, il existait une corrélation négative entre les incitations de la politique budgétaire et le cycle économique, alors que depuis, l'orientation de la politique budgétaire a été plutôt pro-cyclique. En 1992 et 1993, lorsque l'Europe a plongé dans la récession, la politique budgétaire était encore légèrement expansionniste, en grande partie en raison des stabilisateurs automatiques, tandis qu'en 1994 elle a modifié son orientation pour être plus restrictive. Ces dernières années ont été caractérisées par une consolidation forcée, en particulier pour préparer l'UEM, ce qui a exercé une forte pression sur la relance économie qui venait juste de commencer.

L'élément décisif pour le succès des efforts de consolidation déployés aux États-Unis et l'excellente performance de l'économie américaine a été de cibler la stratégie budgétaire sur la racine du problème de dette publique, à savoir la tendance de l'État à mettre en place des programmes de dépenses supplémentaires lorsque les recettes des impôts affluent librement. En revanche, le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance ont fixé un plafond à l'ampleur du déficit budgétaire et, à part l'objectif plus général d'équilibre budgétaire à long terme, ni le traité de Maastricht ni le pacte de stabilité de Dublin ne contiennent de clauses de réduction des dépenses en cas de forte croissance. Par conséquent, les efforts déployés par l'Europe pour consolider les finances publiques sont fondés sur une philosophie conforme à la stratégie adoptée dans les années 80 aux États-Unis, qui a été reconnue comme inadaptée et a donc été remplacée.

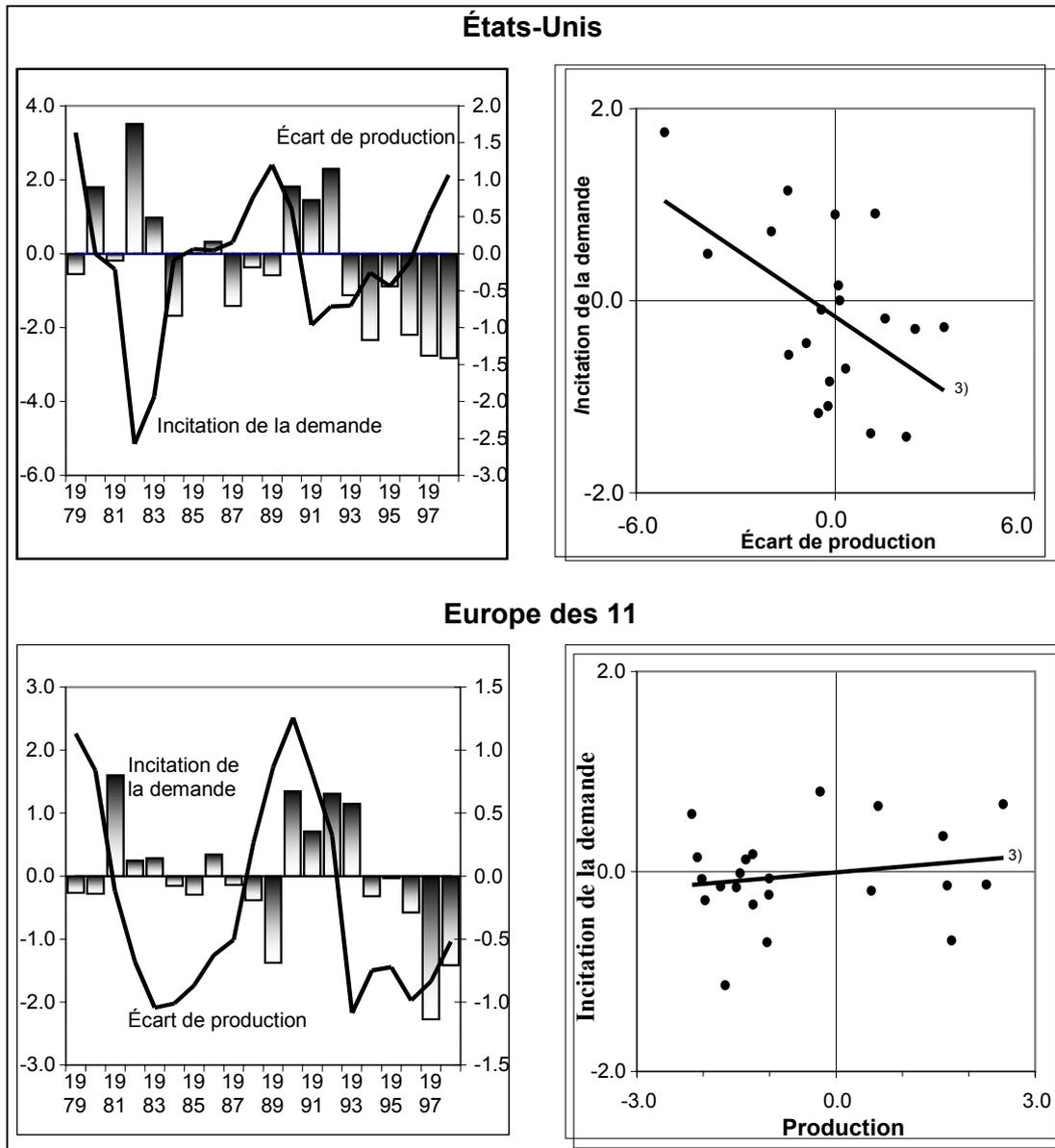
¹³ L'exception notable semble être le Royaume-Uni où les déficits publics étaient également très flexibles.

Une condition préalable à un processus de croissance stable est la flexibilité budgétaire. Le côté positif des efforts de consolidation du passé est que les déficits publics européens sont maintenant très faibles par rapport à leurs niveaux historiques. En fait, une relance économique suffirait pour dégager des excédents pendant quelques années seulement. Par conséquent, il est maintenant relativement aisé de recommander et de mettre en pratique une flexibilité budgétaire.

3.2.4. *Politique salariale macroéconomique*

De nombreux pays européens ont souffert de graves problèmes du côté de l'offre jusqu'au début des années 90. Ces problèmes se reflétaient dans les hausses des salaires qui provoquaient des taux d'inflation relativement élevés et qui, dans le même temps, gênaient la compétitivité internationale, en particulier en Italie et au Royaume-Uni. Depuis le milieu des années 90, la situation a beaucoup changé. Durant la déréglementation des marchés du travail, la hausse du chômage et la perte de pouvoir des syndicats qui s'est ensuivie ont abouti à des hausses très modérées des salaires (figure 10). Depuis 1996, dans les pays membres de l'UEM au moins, les salaires ont augmenté à un rythme assez lent qui n'a jamais mis en péril la stabilité des prix, même si les taux de croissance ont légèrement augmenté à la fin de l'année 1999. Avec une hausse des coûts du travail unitaire inférieure à 2% (figure 11), la compétitivité des pays de l'UEM sur le plan international s'est accrue, ce qui s'est traduit par les excédents des balances extérieures.

**Figure 9: Incitation de la demande par le budget¹⁾ et écart de production²⁾
en % du PIB, de 1979 à 1997**



¹Écarts entre les dépenses/recettes affectant la demande intérieure et la «ligne de neutralité» extrapolée au moyen de la production potentielle en % du PIB nominal. – ² Différence entre le PIB courant et la production potentielle en % du PIB (écart de production). – ³ Les droites représentent la corrélation moyenne entre ces deux variables sur la période observée.

Source: OCDE, Perspectives économiques, calculs de l'Institut allemand de recherche économique.

Pour assurer une croissance stable, il est nécessaire que l'agrégat des salaires soit proportionnel à l'agrégat de la productivité plus une compensation pour un taux d'inflation tolérable. Dans ce cas, les coûts du travail unitaire et donc les prix n'augmenteront pas au point de compromettre les objectifs de stabilité de la BCE. Toutefois, cela nécessite que les hausses des prix induites, par exemple, par un choc pétrolier ou par des hausses des impôts indirects, ne soient pas répercutées dans les accords salariaux. Seuls les chocs externes peuvent avoir des effets inflationnistes à court terme. Par ailleurs, la compétitivité des entreprises, à savoir des conditions d'offre appropriées, est préservée si les salaires augmentent proportionnellement à la puissance économique. Dans le même temps, la demande est stabilisée dans une large mesure car les fruits de la croissance économique emplissent en partie les poches des employés qui dépenseront leur revenu augmenté. Ainsi, mettre en place une politique des salaires orientés vers la productivité est l'une des conditions préalables à une croissance forte et stable. Actuellement, les hausses des salaires sont encore plus faibles que ce que la règle préconise. Dans un pays comme l'Allemagne, il y a donc de la marge pour stimuler la demande en augmentant les salaires. Pourtant, jusqu'à maintenant il n'est pas clair qu'il existe des structures institutionnelles en Europe qui garantissent que les salaires évoluent comme nous l'avons mentionné ci-dessus. Les deux semblent plausibles dans la mesure où, en période de forte croissance, les salaires peuvent dépasser le plafond et générer de l'inflation ou que la concurrence salariale engendre une sorte de course de dépréciation (réelle) en Europe qui aboutisse à des tendances déflationnistes. Le cadre institutionnel de la formation des salaires en Europe est un problème à clarifier. C'est seulement après que la formation des salaires soutiendra un processus de croissance à long terme.

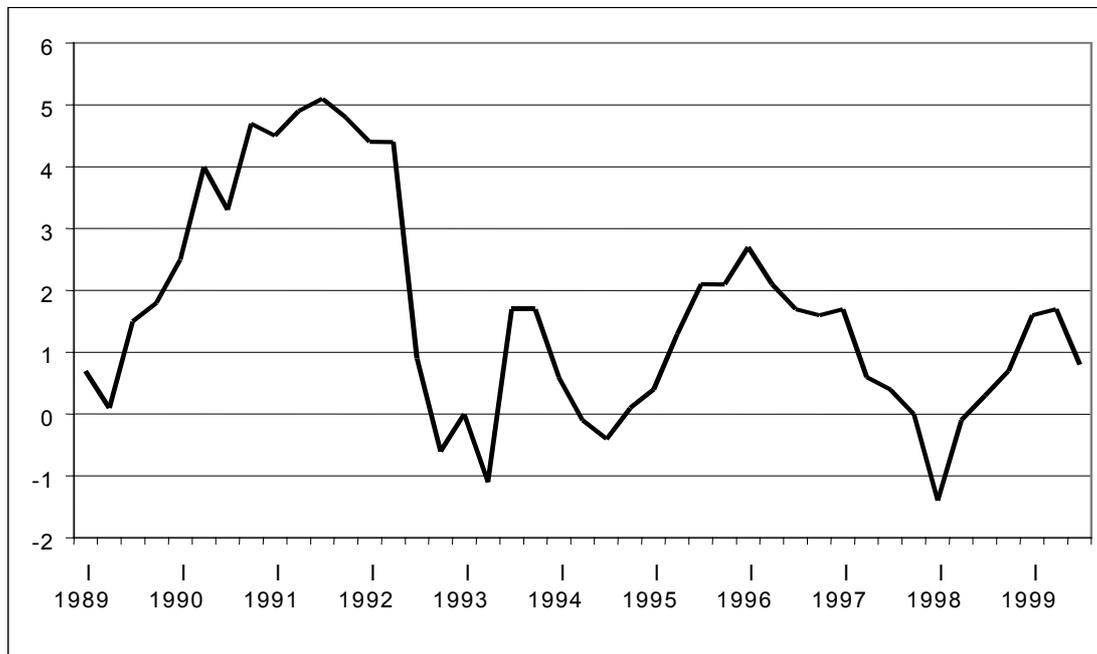
Plusieurs cadres institutionnels peuvent conduire à de tels résultats. D'une part, cela peut se produire de façon décentralisée. Alors, la concurrence joue des deux côtés du marché du travail, entre les entreprises individuelles et entre les employés individuels. D'autre part un cadre institutionnel centralisé est également envisageable lorsque les syndicats puissants du côté de l'offre et les associations d'employeurs du côté de la demande peuvent négocier les hausses des salaires. Dans les deux cas, l'issue des processus de négociations conduira à des résultats qui soutiendront une croissance stable à long terme. Les problèmes ne surviennent que si le pouvoir de négociation est asymétrique ou s'il y a incitation à transgresser les objectifs de politique générale. Cela peut se produire si les syndicats ou les employeurs sont trop puissants et ne craignent pas les effets globaux négatifs de leur comportement.

Figure 10: Indice du coût du travail dans l'UE – 11% de changement par rapport à l'année précédente



Source: Banque centrale européenne

Figure 11: Coût du travail unitaire dans l'UE – 11% de changement par rapport à l'année précédente



Source: Banque centrale européenne

3.2.5. *Stratégies microéconomiques*

Toutes les statistiques démontrent que l'Europe accuse un sérieux retard sur les États-Unis en matière d'évolution technologique vers une société de l'information ou du savoir¹⁴. En 1994, on comptait seulement 9,2 ordinateurs personnels par habitant dans l'Europe des quinze contre 29,7 aux États-Unis¹⁵. La proportion est la même en ce qui concerne les téléphones portables. Bien que ces chiffres aient probablement légèrement convergé depuis, ils prouvent que le marché américain est bien en avance et suit une voie de croissance permanente grâce aux technologies de l'information. L'explication se trouve entre autres dans les conditions macroéconomiques, qui étaient plus favorables aux États-Unis. Un cadre macroéconomique plus expansif stimulait l'investissement, qui a été le plus souvent utilisé dans des domaines comme les technologies de l'information (TI), considérées comme prometteuses pour l'avenir. Le manque de TI est en partie causé par des facteurs macroéconomiques.

Pourtant, on pourrait faire beaucoup au niveau microéconomique pour multiplier les incitations à accélérer le changement technologique. Le plus important serait d'améliorer le système éducatif en Europe. Les stratégies de consolidation budgétaire ne devraient pas conduire à diminuer les efforts dans l'éducation car il s'agit encore d'un atout majeur pour les économies européennes. Par ailleurs, la déréglementation du secteur des télécommunications initiée en Europe doit être achevée. Deux facteurs essentiels doivent être pris en compte dans ce processus. D'abord, la privatisation devrait recevoir de fortes incitations à investir les bénéfices appropriés par le secteur privé. Par ailleurs, pour garantir une croissance générale dans ce secteur, la déréglementation doit également conduire à une concurrence accrue. Seulement alors, les prix diminueront de façon importante et la demande de produits de TI augmentera en conséquence et induira des taux de croissance élevés.

L'émergence des TI implique la création de relations nouvelles entre les organisations et les individus qui seront caractérisées par une suppression de la hiérarchie, une flexibilité très importante et certainement une responsabilité individuelle accrue. A cet égard, de nouveaux programmes de salaires et concepts de propriété peuvent s'avérer nécessaires. L'importance des entreprises traditionnelles qui font une distinction très nette entre la fonction d'employé et celle d'employeur pourrait diminuer. Au niveau microéconomique il faudrait encourager la politique salariale à trouver des programmes de rémunération adaptés. Ils doivent satisfaire, d'une part, la nécessité d'avoir l'assurance d'un salaire et, d'autre part, les exigences d'un programme de travail flexible impliquant des responsabilités individuelles.

En outre, les instruments de commerce électronique, comme Internet, vont modifier la disponibilité de main-d'œuvre. Dans certaines régions, la main-d'œuvre peut aujourd'hui être engagée sur une base générale, sans besoin de recourir aux immigrants. Les coûts de recrutement de la main-d'œuvre étrangère diminuent donc. Dans un tel environnement, les goulots d'étranglements de l'offre de main-d'œuvre peuvent être surmontés plus facilement qu'autrefois: la principale conséquence au niveau microéconomique est que la demande de main-d'œuvre des entreprises risque moins d'être rationnée. En fait, elle explique pourquoi, en dépit de la faiblesse du chômage, l'inflation est si modérée aux États-Unis. Par le passé, l'inflation aurait considérablement augmenté, ce qui justifie l'orientation assez souple de la politique monétaire par rapport au passé. Cela ne signifie pas que l'inflation est vaincue, mais que, pour des raisons microéconomiques, elle est moins probable.

¹⁴ Pour une étude cf. Dumort /Dryden (1997).

¹⁵ Dumort /Dryden (1997), p. 287.

4. Conclusion

La précédente analyse a montré que les principales lacunes de la politique économique européenne sont d'ordre macroéconomique. Ni la politique monétaire ni la politique budgétaire n'ont été orientées vers une stimulation de la croissance. Elles se sont plutôt efforcées de réduire l'inflation et les déficits publics. Finalement, cela a abouti à d'importants chocs temporaires négatifs qui ont fortement gêné la croissance en Europe. La formation de salaires a été un problème au début des années 90, bien que les hausses des salaires aient maintenant convergé vers un niveau qui est sans influence négative sur les conditions de l'offre. Pour atteindre une croissance plus élevée en Europe, la politique monétaire doit devenir plus expansionniste et la politique budgétaire plus flexible que par le passé. La politique salariale nécessite la mise en place de cadres institutionnels appropriés pour garantir que les revendications salariales restent tournés vers la stabilité à l'avenir.

Au niveau microéconomique, il reste beaucoup à faire pour passer à la «Nouvelle économie» avec un potentiel de croissance plus élevé et une pression plus faible sur l'inflation. A cet égard, le système éducatif européen doit être remanié afin d'encourager l'adaptation à la technologie de l'information. Il faut poursuivre le processus de déréglementation lié à la privatisation et à la concurrence. Au niveau des entreprises, de nombreux changements institutionnels sont nécessaires en ce qui concerne la formation des salaires microéconomiques.

C'est seulement en mettant en œuvre une combinaison de ces stratégies que l'Europe atteindra un rythme de croissance suffisamment élevé pour participer de façon importante à la baisse du chômage.

Bibliographie

- Barrell, Ray (NIESR), Paolo Bosi and Paolo Onofri (Prometeia), Odile Chagny, Gael Dupont, Thierry Latreille, Catherine Mathieu and Henry Sterdyniak (OFCE), Joachim Volz (DIW), (1999) “Vers une nouvelle politique économique en Europe?” *Revue de l'OFCE*, No. 71, Octobre 1999.
- Blanchard, Olivier, J., (1989), “A Traditional Interpretation of Macroeconomic Fluctuations”, *American Economic Review*, Vol. 79, No. 5.
- Blanchard, Olivier, J. and Danny Quah, (1989), “The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances”, *American Economic Review*, Vol. 79, No. 4.
- Drumort, Alan and John Dryden (eds.), (1997), “The Economies of the Information Society”, *Office for Official Publications of the European Communities*.
- Gacasto, Andrea and Guido Pellegrini (1998), “Demand and supply shocks in Italy: An application to industrial output”, *European Economic Review*, 43.
- Hahn, Elke and Christian Müller (2000), “Money Demand in Europe: Evidence from the Past”, *DIW- Discussion Paper* (forthcoming).
- Lindlar, Ludger and Wolfgang Scheremet (1998), “Germany’s Slump. Explaining the Unemployment Crisis of the 1990s”, in *DIW-Discussion Paper No. 169/1998*.
- Karras, Georgios (1994), *Sources of business cycles in Europe: 1960–1988: Evidence from France, Germany, and the United Kingdom*.
- Keating and Ney, (1999), “The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances in G7 Countries”, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 21, No. 2.
- Meltzer, Alan H., (1995), “Money, Credit and (other) Transmission Processes: A Monetarist Perspective”, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 9, No. 4.
- OCDE, (1988), *Economic Survey, USA, 1988/89*.
- OCDE, (1991), *Economic Survey, USA, 1990/91*.
- Romer, David, (1993), “The New Keynesian Synthesis”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, P. 5-22.
- Taylor, John (1997), “A Core of Practical Macroeconomics”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 87, No. 2.

Partie II: FINANCEMENT DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES À GRANDE ÉCHELLE DE L'UE

Introduction

Cette étude porte sur la proposition, présentée pour la première fois en 1993 par le Président Delors dans son «Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi», de financer des investissements d'infrastructures à grande échelle en émettant des titres UE. Cette proposition a été partiellement mise en œuvre dans la mesure où la Commission européenne et la BEI ont financé un grand nombre de projets à grande échelle, mais elle n'est pas considérée comme un instrument majeur de la politique économique européenne. La politique monétaire est l'instrument essentiel des stratégies à court et à moyen terme, tandis que la politique budgétaire doit principalement réduire les déficits et dettes publics. D'un point de vue plus structurel, ces dernières années les politiques européennes soulignent la libéralisation des marchés des produits et du travail. Dans le contexte actuel, la proposition d'investissements à grande échelle doit-elle être abandonnée ou doit-elle encore faire partie de la stratégie européenne?

Tout d'abord, ce document examinera l'état des comptes publics, afin d'évaluer si les investissements publics peuvent être augmentés dans le cadre du pacte de stabilité. Compte tenu de l'état actuel de l'économie européenne, à savoir la reprise de la croissance, est-il nécessaire de procéder à une telle augmentation? L'état actuel des investissements publics sera ensuite analysé pour voir si un quelconque élément indique la trop grande faiblesse de son niveau actuel.

Ensuite, nous étudierons les résultats du plan Delors dans ce domaine. Quelle évaluation peut-on faire, au début de l'an 2000, des projets d'infrastructures à grande échelle de l'UE financés depuis 1994? Au niveau microéconomique, était-il utile de promouvoir un investissement quelconque, qui de toute façon aurait été décidé par ailleurs? Existe-t-il des projets d'infrastructures à grande échelle de l'UE, impliquant de nombreux pays de l'UE et présentant une forte rentabilité pour la collectivité, qui doivent être financés par un organe commun européen? Quels sont les coûts de ces investissements par rapport au financement national public ou privé? Quels instruments financiers seraient nécessaires?

Enfin, nous analyserons les effets d'une telle mesure sur l'activité, l'inflation, les dettes et le déficit publics, les taux d'intérêt et les taux de change. Ces instruments peuvent-ils être utiles pour stabiliser l'économie ou améliorer la structure macroéconomique?

Des thèmes plus généraux du rapport «*Économie de l'Union: bilan de 1999*» de la Commission européenne sont traités en annexe.

1. Le contexte macroéconomique actuel

Un niveau de croissance satisfaisant

Entre 1996 et 2001, l'Europe des 15 devrait atteindre un taux de croissance annuel du PIB de 2,7% (tableau 1), avec un taux de croissance supérieur à 3,5% dans quatre pays (Irlande, Finlande, Espagne et Pays-Bas) et trois pays à la traîne (Danemark, Allemagne et Italie). Le principal problème réside dans l'interprétation de ce taux de croissance tout à fait satisfaisant. Sommes-nous à l'apogée du cycle ou au début d'une nouvelle période de croissance, stimulée par les résultats d'un *train de politiques* satisfaisant et/ou par le phénomène de la *nouvelle économie*?

Cette évolution a provoqué un net recul du taux de chômage dans l'UE (2% depuis 1996), particulièrement en Espagne, en Irlande et en Finlande. Au début de l'année 2000, six pays

présentaient un taux de chômage inférieur à 6%, mais sept ont toujours un chômage de masse. La moyenne du taux de chômage est de 9,7% dans l'Europe des 11 et de 8,8% dans l'Europe des 15.

Tableau 1. Taux de croissance du PIB et taux de chômage dans l'UE

	1996/2001*	Taux de chômage**	Évolution du taux de chômage***
Allemagne	2,2	9,0	0,1
Autriche	2,8	4,2	- 0,1
Belgique	2,8	8,7	- 1,0
Espagne	3,7	15,0	- 7,2
Finlande	4,2	9,9	- 4,7
France	2,9	10,4	- 2,0
Irlande	8,2	5,8	- 5,8
Italie	1,9	11,1	- 0,6
Pays-Bas	3,7	2,6	- 3,7
Portugal	3,2	4,4	- 2,9
Europe des 11	2,7	9,7	- 1,7
Danemark	2,4	4,1	- 2,7
Grande-Bretagne	2,7	5,9	- 2,1
Grèce	3,2	11,1	1,1
Suède	3,0	6,6	- 3,0
Europe des 15	2,7	8,8	- 2,0

* prévision collective pour 2000 et 2001.

** fin 1999.

*** depuis 1996.

Avec des hausses annuelles de 0,5% pour l'offre de travail et de 2% pour la productivité du travail, l'économie de l'Europe des 11 a encore besoin d'un taux de croissance de 3,5% pendant cinq ans pour réduire le taux de chômage à 5%. Durant les années 90, la moyenne de la croissance du PIB a été de 2% en Europe et de 3,2% aux États-Unis.

Il faut donc se demander comment atteindre un tel taux de croissance et comment le maintenir. Cette question appelle trois réponses.

La première consiste à adopter un train de politiques plus expansionnistes. Si le taux d'équilibre du chômage est effectivement de 5% dans la zone euro, le déficit de production avoisine les - 4,5% (et non les - 8% estimés par l'OCDE) ce qui signifie que:

- le taux d'intérêt neutre, selon la règle de Taylor, est d'environ 1,4 % (avec un taux d'inflation estimé à 1,6% et un taux d'équilibre réel de 2,5%).
- la balance structurelle du secteur public a présenté un excédent de 1,3% du PIB en 1999 (un déficit de 1,2 %, un déficit cyclique de 2,5% et des paiements d'intérêts de 3,9% du PIB), ce qui permet de pratiquer une politique plus expansionniste.

La deuxième considère qu'il ne sera possible d'atteindre un taux de chômage de 5 à 6% que si les pays européens entreprennent de solides réformes sur leurs marchés du travail. Sinon, l'épisode actuel d'expansion se soldera par une forte hausse des salaires, puis de l'inflation. La hausse actuelle des salaires réels est clairement inférieure à la hausse générale de la productivité du travail constaté dans tous les pays de l'UE excepté la Grande-Bretagne, qui approche du plein emploi (voir tableau 2). Les pays européens disposent donc d'une marge de manœuvre suffisante pour mener des politiques économiques plus actives. Toutefois, deux problèmes peuvent apparaître. Certains pays, qui sont déjà dans une situation de plein emploi, n'ont pas besoin de ces politiques, mais ils représentent seulement 12% du PIB de l'Europe des 11, alors que les pays qui connaissent un chômage de masse en représentent 88%. Pendant longtemps, la BCE et le marché financier ont pu penser que le taux d'équilibre du chômage de la zone euro avoisinait 9%. La BCE risque donc augmenter trop rapidement son taux d'intérêt ou le marché financier d'augmenter le taux d'intérêt à long terme, en particulier parce que, selon eux, la mise en place d'une politique monétaire est longue et que les banques centrales doivent agir de façon préventive. Ils pourraient donc, par peur d'un risque d'inflation inexistant, empêcher la réalisation du potentiel de croissance.

Tableau 2. Taux de salaires réels dans l'UE			
	Inflation*	Salaires*	Salaires réels*
	1,4	2,0	0,6
Allemagne	1,8	1,5	- 0,3
Belgique	2,0	2,9	1,4
Danemark	3,2	4,1	0,9
Espagne	2,9	2,2	- 0,7
Europe des 11	2,0	2,4	0,4
France	1,6	2,7	0,9
Grande-Bretagne	2,0	6,2	4,2
Italie	2,4	2,0	- 0,4
Pays-Bas	1,9	2,8	0,9
Suède	0,9	2,1	1,2

* Augmentations en % pour 1999.

Selon la troisième réponse, les pays de l'UE doivent déployer des efforts importants dans les domaines de la formation de capital brut et des investissements de R&D s'ils veulent être en mesure d'atteindre un taux de croissance élevé. Le problème est que les pays de l'UE ont déjà des taux d'intérêt faibles. En mars 2000, le taux de base bancaire euro était de 3,7%, soit 1,2% de moins que la croissance du PIB escomptée (contre 2,1% de plus aux États-Unis). Les rendements sur 10 ans des obligations de sociétés atteignent environ 5,9% soit 1,1% de plus que la croissance du PIB escomptée (le même taux qu'aux États-Unis). Le taux de rentabilité des entreprises est satisfaisant. Il est donc difficile de voir quelles mesures pourraient être prises pour stimuler les investissements privés. Quant aux investissements publics, il faudrait dresser la liste de ceux qui pourraient avoir des effets positifs sur le potentiel de croissance. Le mieux que la politique économique puisse faire pour favoriser l'investissement, c'est de rendre crédible la durabilité de la croissance. Mais la BCE ne peut pas renoncer à ses objectifs en matière d'inflation ni les gouvernements au pacte de stabilité. Une politique économique plus

expansionniste pourrait conduire, au moins à court terme, à une hausse des taux d'intérêt à long terme si les marchés craignent un retour de l'inflation.

Un cadre budgétaire favorable

Le recours à une politique budgétaire expansionniste pendant un ralentissement de l'économie a fait l'objet de nombreux débats durant la première moitié de l'année 1999. Les stabilisateurs automatiques auraient-ils dû soutenir la demande intérieure durant l'affaiblissement de la croissance économique au début 1999? La première année de l'euro était décisive pour asseoir la crédibilité de la zone, ce qui empêchait clairement la mise en œuvre d'une politique budgétaire expansionniste. Cette recherche de crédibilité n'est pas aussi évidente en 2000. Elle pourrait offrir une plus ample marge de manœuvre pour accélérer les investissements publics.

L'activité économique européenne est fortement relancée, stimulée par un environnement international favorable. La croissance du PIB devrait atteindre 3,3% dans l'UE en 2000 et 2001, sans risque sérieux d'inflation. Comment les gouvernements européens vont-ils utiliser cette marge de manœuvre supplémentaire due à la croissance soutenue de la deuxième moitié 1999 et de 2000?

Étant donné le dynamisme escompté de la croissance en l'an 2000, les gouvernements ne sont pas obligés de mener des politiques budgétaires restrictives pour améliorer les positions des comptes nationaux. La plupart des gouvernements ont décidé de partager les ressources induites de la croissance entre l'amélioration automatique du déficit public et des baisses des impôts. Au regard de ces objectifs, il faudra limiter la croissance des dépenses, ce qui réduira la possibilité d'accroître les investissements publics. Le détail des choix budgétaires de dépenses, présenté dans les programmes de stabilité, pourrait contribuer à mesurer la marge de manœuvre disponible pour les investissements publics.

Actuellement, les pays de l'UE mènent leurs politiques budgétaires dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Chaque pays doit élaborer un programme de stabilité annuel (pour les pays de la zone euro) ou un programme de convergence (pour les pays hors de la zone euro). Ces programmes doivent présenter les choix budgétaires pour atteindre «les objectifs à moyen terme pour le solde budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire».

L'OCDE et la Commission européenne ont récemment publié de nouvelles estimations des références minimales pour que les positions budgétaires des États membres de l'UE soient compatibles avec une politique budgétaire anticyclique active, maintenant le déficit en dessous de 3% de la valeur de référence (mais arbitraire) du PIB. Les conclusions des deux études sont relativement optimistes. Il apparaît que «les objectifs à moyen terme pour le solde budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire» présentés dans les programmes de stabilité et de convergence de 1999 suffisent amplement à soutenir un ralentissement cyclique et à faire fonctionner les stabilisateurs automatiques. Les objectifs en matière de déficit présentés par les États membres sont encore plus ambitieux que les minima exigés selon les calculs de l'UE. Le déficit budgétaire minimal offrant des marges de sécurité suffisantes a été estimé à - 1% en 2002, comparé à la prévision de - 0,8% dans les programmes de stabilité (respectivement - 0,8% et - 0,5% dans l'ensemble de l'UE).

Selon les dernières estimations des positions budgétaires des États membres, le solde budgétaire 1999 est meilleur que prévu (voir tableau 3). La réduction escomptée du déficit budgétaire global est de 0,4% du PIB dans la zone euro et de 0,5% dans l'Union européenne. Cette amélioration budgétaire a eu lieu en dépit de l'affaiblissement des conditions économiques de la première moitié 1999. Lorsque les premiers programmes 1999 ont été présentés, les prévisions de croissance économique pour 1999 étaient plus optimistes, mais les estimations des positions budgétaires pour 1998 se sont avérées légèrement plus pessimistes

que la réalité. Malgré le ralentissement de la première moitié 1999, les évolutions budgétaires favorables peuvent s'expliquer par le point de départ meilleur que prévu, le contrôle des dépenses et la réduction continue des coûts du service de la dette. La reprise forte et rapide du deuxième semestre 1999 a permis une hausse des recettes fiscales. Tous ces facteurs expliquent pourquoi les premières estimations des positions budgétaires sont meilleures que les objectifs précédents pour tous les pays excepté l'Italie (dont le gouvernement a revu son objectif pour 1999 en mai dernier). Les politiques budgétaires européennes peuvent être qualifiées de neutres, excepté au Danemark, en Espagne et en Finlande où des politiques budgétaires restrictives ont été mises en œuvre. Les objectifs de niveau de déficit pour l'an 2000, présentés dans les premiers programmes de stabilité, étaient probablement déjà atteints dès la fin 1999.

Tableau 3. Soldes budgétaires, réel, prévisions et programme de stabilité 1999

% du PIB

	1997	1998	1999*	Programme de stabilité 1999	
				1999	2000
Allemagne	- 2,6	- 1,7	- 1,6	- 2,0	- 2,0
Autriche	- 1,9	- 2,4	- 2,2	- 2,0	- 1,7
Belgique	- 1,8	- 1,0	- 1,0	- 1,3	- 1,0
Espagne	- 3,1	- 2,3	- 1,4	- 1,6	- 1,0
Finlande	- 1,6	1,4	3,5	2,4	2,2
France	- 3,0	- 2,7	- 2,1	- 2,3	- 2,0
Irlande	0,6	2,0	2,9	1,7	1,4
Italie	- 2,8	- 2,7	- 2,2	- 2,0	- 1,5
Pays-Bas	- 1,2	- 0,8	- 0,4	- 1,3	- 1,2
Portugal	- 2,0	- 1,5	- 1,3	- 2,0	- 1,5
EUROPE DES 11	- 2,6	- 2,0	- 1,6	- 1,8	- 1,6
Danemark	0,1	0,9	3,0	2,5	2,8
Grèce	- 3,9	- 2,5	- 1,9	- 2,1	- 1,7
Royaume-Uni	- 2,0	0,2	0,6	- 0,3	- 0,3
Suède	- 2,0	2,3	1,9	0,3	1,6
EUROPE DES 15	- 2,4	- 1,5	- 1,0	- 1,4	- 1,2

* Estimation.

Source: Commission européenne.

Pour l'année 1999, le déficit moyen de l'UEM dans la zone euro atteint 1,2% du PIB, soit 0,7% de moins que la prévision de l'année passée et 0,1% de moins que les 1,3% estimés dans les programmes de stabilité mis à jour. Les positions budgétaires se sont améliorées dans tous les pays. En 1999, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Finlande ont présenté un excédent budgétaire. Comme en 1998, les budgets du Danemark, de la Suède et du Royaume-

Uni étaient également excédentaires. Le taux d'endettement a diminué pour atteindre 72,2 % du PIB en 1999, au lieu de 73,4% en 1998. Il a légèrement augmenté en Allemagne, en Autriche et au Portugal, mais surtout huit membres ont toujours un taux d'endettement supérieur à 60% du PIB, dont trois (Belgique, Grèce et Italie) supérieurs à 100%.

Les *programmes de stabilité* (PS) mis à jour présentés en 2000 sont plus optimistes. Ils émettent l'hypothèse d'une forte croissance économique, stimulée par la reprise de l'environnement économique international. Ils se fondent cependant sur une évaluation très prudente des perspectives de croissance européenne pour les trois prochaines années. Si nous comparons l'hypothèse générale de croissance tirée des scénarios présentés dans les *PS* avec les perspectives de croissance de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), le scénario de l'OFCE est bien plus favorable (+ 0,75% du PIB pour la croissance 2000 et 2001) que le scénario prudent choisi pour élaborer les *programmes de stabilité* (voir tableau 4). Les positions budgétaires devraient être meilleures que celles présentées dans les PS. L'OFCE note par exemple que le déficit français pour 1999 est maintenant estimé à 1,8 % du PIB (soit 0,3% de moins que l'estimation du programme mis à jour).

Tableau 4. Solde financier des administrations publiques, endettement et principaux indicateurs entre 1998 et 2003, selon les programmes de stabilité 2000, en % du PIB

Agrégat pour la zone euro

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Croissance escomptée du PIB	2,8	2,2	2,8	2,5	2,5	2,5
Prévision de l'OFCE	2,8	2,3	3,5	3,3		
Solde financier	- 1,9	- 1,3	- 1,1	- 0,8	- 0,5	- 0,1
Endettement	72,4	72,3	71,1	69,7	67,9	66,0
Recettes des administrations publiques	43,3	43,7	43,4	43,1	42,7	42,5
Dépenses des administrations publiques	47,6	47,7	46,9	46,0	45,2	44,7

La plupart des gouvernements ont l'intention d'avoir un budget proche de l'équilibre à la fin de la période. La croissance des dépenses des administrations publiques sera modérée. Chaque pays annonce une baisse de la part des dépenses par rapport au PIB, à un rythme différent. Les dépenses publiques passeront donc de 47,7% du PIB en 1999 à 44,7% du PIB en 2003. Pour une croissance du PIB de 2,6% en moyenne, la croissance des dépenses publiques devraient atteindre 0,9% seulement. Les recettes des administrations publiques reculeront pour passer de 43,7% à 42,5% durant la même période. Les politiques budgétaires pourraient être qualifiées de légèrement restrictives car il été décidé de réduire les dépenses publiques pour diminuer les impôts. Le taux d'endettement par rapport au PIB devrait tomber à 66% du PIB d'ici l'an 2003 alors qu'il était estimé à 72,2% à la fin 1999 sur une base ESA95. Il devrait approcher 100% du PIB en Belgique et en Italie (voir tableau 5).

Les programmes de stabilité ont établi les principaux points de la politique budgétaire pour les années à venir. Nous pouvons observer une convergence des orientations budgétaires. La plupart des pays présentent une combinaison de réduction du déficit et d'allègement des impôts. Sur le plan de la fiscalité, tous les pays ont prévu ou mené une réforme du système fiscal comprenant des incitations à l'emploi, une baisse de l'impôt sur le revenu ou une

amélioration du recouvrement des impôts (en particulier au Portugal et en Italie). Le rythme des programmes de privatisation devrait ralentir. L'élargissement du contrôle des dépenses n'offre pas une grande marge de manœuvre. Cependant, les priorités des programmes de stabilité sont les mêmes dans tous les pays: améliorer l'emploi, l'éducation et la formation, l'assistance sociale et les soins médicaux. Les effets du vieillissement de la population sont essentiels pour prévoir à long terme les dépenses de santé et il est souvent fait allusion à une réforme du régime de retraites. Les pays d'Europe du Nord portent un vif intérêt à l'écologie, tandis que l'Espagne, l'Irlande et le Portugal accordent plus d'importance aux investissements publics d'infrastructures.

Tableau 5. Solde financier des administrations publiques, endettement et principaux indicateurs entre 1998 et 2003, selon les programmes de stabilité 2000, en % du PIB*Pays de la zone euro*

		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Croissance escomptée du PIB	Belgique	2,8	1,7	2,5	2,5	2,3	2,3
	Finlande	5,6	3,8	3,9	3,0	2,6	2,6
	France	3,4	2,8	3,0	2,5	2,5	2,5
	Allemagne	2,2	1,5	2,5	2,0	2,0	2,0
	Irlande	8,1	8,4	7,4	6,5	5,7	
	Italie	1,3	1,3	2,2	2,6	2,8	2,9
	Luxembourg	5,0	4,9	4,9	5,1	5,2	5,4
	Pays-Bas	3,7	2,8	2,5	2,0	2,0	
	Portugal	4,0	3,1	3,3	3,6	3,6	3,5
	Espagne	4,0	3,7	3,7	3,2	3,2	3,2
Solde public	Belgique	-1,0	-1,1	-1,0	-0,6	-0,1	0,4
	Finlande	0,9	3,1	4,7	4,2	4,6	4,7
	France	-2,7	-2,1	-1,7	-1,1	-0,7	-0,3
	Allemagne	-1,7	-1,2	-1,3	-1,0	-1,0	-0,5
	Irlande	2,1	3,2	3,3	2,8	2,9	
	Italie	-2,7	-2,0	-1,5	-1,0	-0,6	-0,1
	Luxembourg	2,6	2,3	2,5	2,6	2,9	3,1
	Pays-Bas	-0,8	-0,6	-0,6	-1,3	-1,1	
	Portugal	-2,1	-2,0	-1,5	-1,1	-0,7	-0,3
	Espagne	-2,3	-1,3	-0,8	-0,4	0,1	0,2
Dettes publiques	Belgique	116,2	114,9	112,4	108,9	105,2	101,2
	Finlande	49,7	46,6	42,9	40,7	38,0	35,2
	France	60,3	60,3	59,4	59,0	58,4	57,7
	Allemagne	60,7	61,0	61,0	60,5	59,5	58,0
	Irlande	55,0	52,0	46,0	40,0	36,0	
	Italie	116,8	114,7	111,7	108,5	104,3	100,0
	Pays-Bas	66,6	64,3	62,3	61,8	61,0	
	Portugal	58,0	56,6	57,1	55,2	53,3	51,0
	Espagne	64,8	63,5	62,8	60,6	58,1	55,8
	Dépenses des administrations publiques	Belgique	39,9	40,2	39,8	39,4	39,1
Finlande		49,2	47,6	46,1	45,7	45,1	44,6
France		54,2	53,9	53,0	52,2	51,7	51,1
Allemagne		48,3	49,0	48,0	47,0	46,0	45,5
Irlande		29,0	28,9	27,8	26,4	25,3	
Italie		49,2	48,7	47,8	46,9	45,8	45,0
Luxembourg		42,3	44,1	42,7	41,7	40,5	39,3
Pays-Bas		39,3	40,1	39,8	39,2	38,7	
Portugal		39,3	40,9	42,2	42,0	41,7	41,3
Espagne		42,2	41,3	40,8	40,4	39,8	39,5
Recettes des administrations publiques	Belgique	46,6	46,4	45,8	45,5	45,4	45,2
	Finlande	51,2	51,2	51,4	50,4	49,9	49,3
	France	44,9	45,3	44,8	44,6	44,4	44,2
	Allemagne	42,3	43,0	42,5	42,5	42,0	42,0
	Irlande	34,5	34,1	33,7	32,8	32,6	
	Italie	46,5	46,7	46,3	45,8	45,3	44,9
	Luxembourg	44,9	46,4	45,2	44,3	43,4	42,4
	Pays-Bas	38,3	39,2	39,0	37,7	37,3	
	Portugal	40,4	43,0	44,7	44,8	44,9	45,0
	Espagne	39,9	40,1	40,1	40,0	39,9	39,8
Investissements publics	Irlande	3,5	3,4	3,8	3,9	3,7	
	Portugal		4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	Espagne	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8

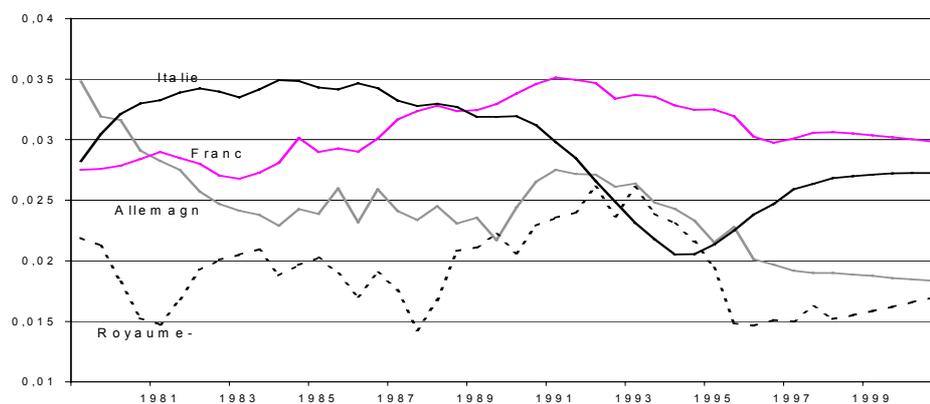
Tendances historiques des investissements publics en Europe

Il est difficile de comparer l'évolution des investissements publics dans le temps et entre les pays car la définition et la structure du secteur public ont considérablement changé durant ces dernières décennies et à un rythme différent selon les pays. Dans cette partie, nous commenterons les données de l'OCDE lorsqu'elles sont disponibles car elles fournissent un minimum d'homogénéité.

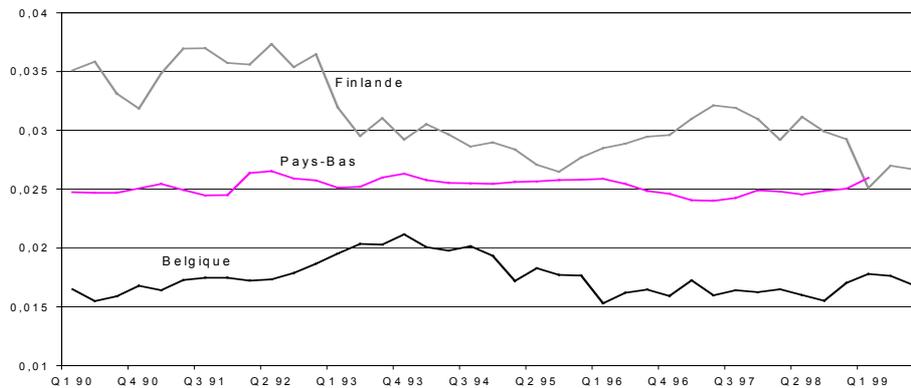
Dans l'ensemble de l'EU, la formation de capital fixe des administrations publiques a augmenté depuis la deuxième guerre mondiale jusqu'au milieu des années 60. Cette phase d'expansion a connu son apogée à la fin des années 60 et a été suivie d'une tendance à la baisse. Dans la plupart des pays européens, les investissements publics ont été réduits en même temps que les dépenses afin d'améliorer les soldes budgétaires et également dans le cadre du large mouvement de privatisation des années 80. Les investissements du secteur public ont été réduits automatiquement lorsque les principales sources de dépenses ont été privatisées.

La courte reprise du début des années 90 a été interrompue après la récession de 1993 et durant le processus de consolidation budgétaire et de convergence de l'UE.

Graphique 1. Formation brute de capital fixe des administrations publiques (% du PIB)



Source: OCDE.

Graphique 2. Formation brute de capital fixe des administrations publiques (% du PIB)

Source: statistiques nationales.

Au Royaume-Uni, alors que les investissements du secteur public continuent de baisser, le secteur privé a procédé à des investissements d'infrastructures qui, dans les années 90, pouvaient se maintenir au-dessus du faible niveau atteint dans les années 80. Étant donné que la formation de capital fixe des administrations publiques a légèrement reculé au cours des années 90, un récent plan de dépenses publiques a annoncé que les investissements de capital publics doubleraient entre 1999 et 2002.

Au cours des trente dernières années, les investissements publics ont oscillé entre 3 et 4% du PIB en France, ce qui est largement supérieur aux pourcentages observés en Allemagne ou au Royaume-Uni. En France, les investissements publics semblent avoir repris dès le milieu des années 80, mais ils ont progressivement diminué depuis 1991. Certains investissements ont probablement été repoussés afin de maintenir le déficit budgétaire en dessous des 3%. Les investissements locaux, comme ceux des administrations publiques, ont été réduits, malgré l'amélioration de la situation budgétaire des administrations locales durant les années 90.

En Allemagne, la formation de capital public est passée de 4% du PIB à la fin des années 60 à 2% en 1988. Les dépenses d'investissements ont souffert du consensus général de réduction des dépenses publiques, les dépenses courantes diminuant à un rythme plus lent. La réunification de l'Allemagne explique la forte hausse à 2,5% du PIB en 1991. Depuis, les investissements publics ont été encore une fois orientés à la baisse, se conformant ainsi à la politique de resserrement budgétaire du gouvernement.

En Italie, les investissements publics, qui représentent une part importante du budget, ont été soumis à des réductions sévères depuis 1991 lors du processus de convergence. Alors qu'au milieu des années 80 les investissements publics italiens dépassaient ceux de tous les autres pays européens présentés ici, au cours des cinq dernières années ils ont oscillé entre 2 et 2,5% du PIB. Ce faible niveau est considéré comme insuffisant et le besoin d'investissement est particulièrement évident en Italie.

Les investissements publics ont reculé plus rapidement aux Pays-Bas que dans d'autres pays européens alors qu'ils partaient d'un niveau relativement plus élevé. Dans les années 90, le gouvernement a élaboré des plans d'investissements car, à la fin des années 80, les investissements étaient insuffisants.

Le déclin progressif de la formation de capital fixe public semble être arrivé à son terme. Les investissements publics devraient augmenter dans les années à venir pour des raisons mécaniques:

- la plupart des programmes de privatisation ont ralenti. Ils contribuaient largement au déclin des investissements publics dans les années 80 et 90.
- Le niveau atteint est considéré comme insuffisant dans la plupart des pays. L'effort nécessaire pour protéger les infrastructures et services publics existants pourrait nécessiter à lui seul une forte augmentation des dépenses.
- De nombreux pays avaient retardé des projets importants afin de maintenir leur déficit budgétaire dans les limites fixées par Maastricht. Ces projets devraient reprendre en 2000 ou en 2001.
- Les investissements publics en Irlande, en Espagne, au Portugal et en Grèce devraient rattraper le niveau moyen d'infrastructures en Europe et devraient donc jouer un rôle majeur dans la tendance européenne générale à relancer les investissements publics. Seuls les programmes de stabilité 2000 de ces quatre pays mentionnent les investissements publics d'infrastructures (la formation de capital fixe public n'est pas considérée comme une priorité dans les programmes de stabilité des autres pays). Leurs gouvernements mènent des plans à long terme pluriannuels, comme le plan national de développement social et économique au Portugal ou le plan national de développement en Irlande. Ils prévoient une augmentation importante des investissements publics l'année prochaine.

Nous pouvons donc anticiper une hausse de la formation de capital fixe de l'État, car les dépenses d'infrastructures constituent l'une des priorités dans de nombreux programmes de stabilité et de convergence.

Plusieurs États ont adopté une position très prudente et justifient l'augmentation progressive des dépenses d'investissements publiques par sa faiblesse au cours des dernières années. C'est le cas du programme de stabilité de l'Allemagne: une relance de la formation de capital des administrations publiques a en effet été programmée pour faire contrepoids aux fortes réductions de l'année dernière. En Autriche, la plupart des programmes d'infrastructures ont été repoussés jusqu'en 1998. Leur réalisation pourrait expliquer la reprise des investissements publics. Une légère hausse est également prévue en Finlande, au Royaume-Uni et au Danemark en raison des coupes budgétaires des années 90. Le gouvernement belge a seulement mentionné une amélioration qualitative des services publics.

L'Italie a évoqué des efforts d'investissements et des dépenses importantes dans les régions les plus désavantagées du pays. Quant au programme hollandais, il a précisé que l'accélération des investissements publics était principalement destinée aux infrastructures sociales (éducation, santé).

En Irlande et dans les pays d'Europe du Sud (Espagne, Portugal), les investissements d'infrastructures sont considérés comme une priorité pour atteindre un niveau d'infrastructures et de services publics équivalent à celui des autres pays européens. Seule la Grèce a programmé des réductions supplémentaires des dépenses et des restructurations dans la cadre de son processus de convergence.

2. Situation des réseaux transeuropéens (RTE)

Dans le cadre fixé par le Titre XV du traité établissant la Communauté européenne relatif au développement des investissements d'infrastructures pour l'intégration dans l'Union, l'initiative de croissance européenne a dynamisé le soutien au financement des investissements d'infrastructures avec l'objectif supplémentaire de promouvoir la reprise économique.

Financement du premier niveau

Un élan supplémentaire a été donné par le «Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi» publié en 1993 qui dresse une liste indicative de 26 projets RTE dans le secteur des transports (pour un montant total de 80 milliards d'écus) et de quelques autres projets dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie. Lors du sommet de Essen en 1994, 14 projets prioritaires ont été sélectionnés parmi les programmes de transports destinés à remplacer le transport routier et 10 projets ont été retenus dans le secteur de l'énergie. En 1995, le Conseil européen a déterminé les règles générales suivantes pour l'octroi d'un concours financier de la Commission européenne dans le domaine des réseaux transeuropéens:

- cofinancement des études préparatoires, de faisabilité et d'évaluation liées aux projets (dans la limite de 50% du coût total);
- bonifications (pour une durée maximale de 5 ans) des intérêts sur les prêts accordés par la BEI ou d'autres organismes financiers publics ou privés;
- contribution aux primes de garantie d'emprunts du Fonds européen d'investissement ou d'autres établissements de crédit;
- subventions directes aux investissements dans les cas dûment justifiés;
- le cas échéant, combinaison des aides communautaires susmentionnées.

Le montant total du concours financier communautaire ne pouvait dépasser 10% du coût total des investissements et atteignait 2 345 millions d'écus pour la période 1995-1999.

Dans ses rapports annuels de 1996 et 1997, la Commission européenne a noté l'absence d'un calendrier fixe et la nécessité d'un plan financier pour chacun des 14 projets prioritaires du secteur des transports, ainsi qu'une révision à la hausse de sa participation financière afin de mettre en place une structure financière crédible. Par la suite, le rapport 1998 de la Commission européenne a examiné les projets en cours et, compte tenu des calendriers de mise en œuvre et de l'augmentation future de l'activité, a exposé les évolutions futures.

Sur les 14 projets prioritaires de transports, 3 sont quasiment achevés, tandis que la plupart devraient l'être d'ici l'an 2005. Dans le secteur de l'énergie, les 5 projets prioritaires relatifs au gaz naturel ont bien avancé, alors que les 5 projets prioritaires liés à l'électricité ont difficilement obtenu leur autorisation.

Ces 24 projets prioritaires représentent seulement une petite partie du total des investissements dans les réseaux transeuropéens (110 milliards d'écus pour les 14 projets du secteur des transports comparés aux 400 milliards d'écus pour le coût total du réseau de transports). Les 14 projets prioritaires de transport ont mobilisé seulement 13 milliards d'écus durant la période 1993-1998, dont 3 milliards provenaient du financement par l'UE (ligne budgétaire RTE de l'UE, Fonds de développement régional européen et Fonds de cohésion). Bien qu'il s'appuie en partie sur les ressources communautaires, le financement provenant des budgets nationaux des États membres a représenté une part importante des investissements. Les

contraintes budgétaires dues à une orientation restrictive des finances publiques ont ralenti le rythme des dépenses publiques consacrées aux infrastructures et en particulier aux projets prioritaires. La participation du secteur privé dans ces projets s'est avérée marginale bien que croissante: l'approche encourageant un partenariat entre les secteurs public et privé a été mise en œuvre en particulier dans les projets des secteurs de l'énergie et des télécommunications, le premier présentant généralement une rentabilité plus élevée et le second impliquant plus facilement les utilisateurs finals. Les projets RTE présentent des conditions de fonctionnement et de financement différentes, cependant la plupart concernent les maillons manquants du réseau souvent caractérisé par une situation de monopole. L'État exerce une forte influence sur les garanties d'emprunts, la mise en place des péages, le financement des infrastructures d'accès et la prise en charge des frais imprévus supplémentaires pour faire face à d'éventuelles externalités négatives sur le plan social. Pour les infrastructures de transports, le partenariat public-privé a porté sur le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI) comme catalyseurs du capital privé. La BEI s'est avérée le financier principal des 24 projets prioritaires RTE. Deux tiers du financement de la BEI sont consacrés à des investissements destinés à promouvoir la convergence au sein de l'Union et dans ce cadre la banque a fourni un montant total de 56 milliards d'euros durant la période 1993-1998, comprenant des emprunts supplémentaires pour des programmes dans lesquels l'Union est associée à des pays partenaires. En 1997, elle a pu intensifier son soutien aux projets RTE grâce au Programme spécial d'action d'Amsterdam qui lui a permis de renforcer son rôle de financier des réseaux transeuropéens avec un financement total de 8,2 milliards d'euros depuis 1993.

Financement du deuxième niveau

En 1999, le Parlement européen et le Conseil ont défini le cadre des conditions de financement pour la période 2000-2006 et, par rapport à la période précédente, ont doublé l'aide financière de la Commission européenne qui atteint un total de 4,6 milliards d'euros pour le seul secteur des transports. Un amendement au règlement autorise la Communauté à augmenter son taux d'intervention jusqu'à 20% du coût total de l'investissement. Il a également été envisagé de mettre en place du capital-risque mettant en jeu des investissements importants du secteur privé, dans lesquels la part de capital risque ne doit pas dépasser 1% des ressources budgétaires (2% à partir de 2003). L'objectif est de favoriser le développement de ce type de fonds et d'avoir accès aux ressources financières à long terme des fonds de pension et des compagnies d'assurances.

Tableau 6. Financement communautaire des RTE

Domaine	Type d'assistance	Instruments	1993 –1997 Millions d'écus
Transports	Emprunts	▪ BEI	15 302
	Garanties	▪ FEI	519
	Subventions	▪ FDRE	4 165
		▪ Fonds de cohésion	5 984
	Subventions, contributions aux primes, garanties de prêts, cofinancement des études	▪ Budget RTE de l'EU dont ▪ 14 projets prioritaires RTE	1 257 783
Énergie	Emprunts	▪ BEI	3852
	Garanties	▪ FEI	493
	Subventions	▪ FDRE	2305
	Cofinancement des études	▪ Budget RTE de l'EU	45
Télécommunications	Emprunts	▪ BEI	7800
	Garanties	▪ FEI	460
	Subventions	▪ FDRE	467
	Cofinancement des études et contributions financières	▪ Budget RTE de l'EU	297

Tableau 7. Programme de financement des 14 projets prioritaires RTE de transport

<i>Millions d'écus</i>	Coût total *	Payé avant 1998	Payé en 98-99	2000 et après	Sources					
					Budget RTE de l'EU	FCE ***	FDRE ****	BEI	FEI	Secteur privé
Transport combiné / train à grande vitesse nord-sud	15102	2505	1325	11245	152			350		
Train à grande vitesse PBKAL	17232	3728	4118	9386	392			1047	153	Recettes de l'Eurostar + fonds propres et dettes du secteur privé
Train à grande vitesse Sud	14072	240	1375	11757	20	300				
Train à grande vitesse Est	4777	59	170	3086	67					
Ligne Betuwe	4094	360	870	2864	39					Participation du secteur privé
Transport combiné / Train à grande vitesse France-Italie	18260	368	943	16949	95					Partenariat public-privé (PPP) avec des institutions financières (projet de financement)
Autoroutes grecques	9242	2175	2351	4716	75	407	860	806	127	3 PPP
Liaison multimodale Portugal-Espagne-Europe centrale	6200				10					Implication du secteur privé
Train traditionnel Irlande	357	328	29	0	0	54	55	4		
Malpensa 2000 Milan	1047	473	406	168	8			208	78	PPP et ressources de S.E.A.
Liaison fixe combinée train/route Danemark / Suède	4158	2505	1377	276	88			801		
Couloir multimodal Triangle nordique	10070		1260	3320	57			969		
Liaison routière Irlande / Royaume-Uni / Benelux	3629	679	370	2580	7	153	70	27		
Ligne principale Côte ouest	3000	287	532	2180	25					Privatisation de British Rail, coûts des parts de Virgin Rail franchisé
TOTAL**	111240	13707	15126	68527	1025	914	985	4212 + non spécifié =8200	358	

* Les décaissements jusqu'à 1999 et ceux prévus pour 2000 et après ne sont pas égaux au coût total des investissements.

** Les informations sur le financement des États membres et sur le montant du financement du secteur privé ne sont pas disponibles. Les montants financés par les sources ne sont donc pas égaux au coût total des investissements.

*** Fonds de cohésion européen

**** Fonds de développement régional européen.

Avec un capital souscrit de 100 milliards d'euros et une limite légale d'en-cours de prêts fixée à 250% de son capital, la BEI dispose d'une marge importante pour poursuivre le renforcement de l'intégration d'infrastructures matérielles dans l'Union. En 1998, les ressources mises à disposition par la BEI ont augmenté de 30% sur une base annuelle, ce qui a reflété l'accélération des décaissements de prêts ainsi que le rôle joué par la banque dans la promotion de la nouvelle monnaie. Cette stratégie active en faveur de l'euro (la moitié des fonds ont été levés au moyen d'émissions libellées en euros en 1998) visait à créer une masse importante de dettes en euros. Cette action a contribué à la mise en place de la seule courbe de rendement non publique avec sept références liquides d'un montant total de 24 milliards d'euros pour chaque point entre 2003 to 2009. Dans de nombreuses structures d'endettement, les titres de la BEI représentent la principale alternative classée AAA aux bons du Trésor. Le financement des RTE pourrait s'avérer un instrument utile dans la stratégie plus large de la BEI visant à soutenir le développement d'un grand marché de l'euro. Mais l'intervention de la BEI pourrait également servir à attirer des fonds supplémentaires pour les projets RTE en fournissant aux investisseurs un instrument de diversification des portefeuilles.

Durant sa mise en œuvre à court terme et vu son montant initial plutôt négligeable, l'initiative de RTE s'est révélé un instrument de politique expansionniste décevant. L'objectif de cette initiative était essentiellement d'élaborer une base pour la croissance future au moyen de projets dans le secteur de l'énergie assurant l'approvisionnement énergétique pour l'avenir et de projets dans les secteurs des télécommunications et des transports favorisant l'intégration européenne et améliorant la compétitivité en stimulant un fonctionnement plus efficace du marché. Cependant, certains effets à moyen terme en termes de création d'emplois directs apparaîtront dans les secteurs directement liés à la création d'infrastructures.

Financement public ou financement privé

Étant donné que les conditions s'appliquant aux États membres ne diffèrent pas de celles qui s'appliquent aux institutions communautaires et que l'initiative de RTE profite largement aux entreprises d'État, qui pourraient bénéficier des mêmes conditions en raison des garanties fournies par les gouvernements nationaux, sur quoi se fonde-t-on pour choisir les programmes de financement des RTE?

Dans le domaine des investissements d'infrastructures massives, les projets présentant une forte rentabilité ne sont pas la règle. Cependant, la réforme des règlements et la concurrence accrue ont été largement favorables à l'implication du secteur privé dans les projets liés à l'énergie et aux télécommunications. Sa participation au financement et au fonctionnement des projets relatifs aux transport s'est également accélérée au cours des quinze dernières années, en raison des progrès dans les cadres juridique et financier du financement des projets. Bien que le réseau de transports soit quasiment achevé et que les axes centraux les plus rentables soient déjà construits, le financement partiel ou total des maillons manquants par le secteur privé a inopinément accompagné et remplacé l'aide publique directe tirée des ressources budgétaires. Les axes périphériques sont souvent évalués et mis en œuvre en fonction du taux socio-économique de rendement plutôt que du taux financier de rendement, ce qui inclut donc les externalités induites par le projet. Si elle repose seulement sur les recettes futures, la rentabilité financière est insuffisante et il devient nécessaire de compléter le financement public afin d'augmenter le taux de rendement de l'investissement (TRI) pour qu'il atteigne un niveau acceptable pour un investisseur privé.

Dans une telle situation, trois facteurs peuvent justifier un partenariat entre les entreprises privées et l'État:

- le fait qu'une installation soit construite ou gérée par une entreprise privée peut accroître sa rentabilité. Par exemple, les employeurs ne sont pas protégés par des statuts coûteux. Les entreprises privées peuvent plus facilement mettre en place des péages.
- pour diversifier leurs actifs, les investisseurs privés peuvent préférer détenir des obligations spécifiques plutôt que des dettes publiques.
- l'État peut avoir des limites sur le total de ses emprunts. Afin de contourner ces limites, il faudrait garantir les dettes des entreprises privées au lieu d'émettre de nouvelles dettes publiques.

Comme nous l'avons déjà noté, les États dont la situation financière est saine peuvent emprunter à des conditions plus avantageuses que le secteur privé. L'objectif du programme financier des RTE (budget d'État, garanties et subventions de la Communauté européenne, prêts de la BEI et fonds privés) est de mettre en place un partenariat public-privé en permettant aux partenaires privés de bénéficier de conditions de prêts (notation AAA pour les prêts de la BEI et les garanties du FEI) qui contribuent à augmenter la rentabilité de leur participation. Par ailleurs, le cofinancement assuré par l'UE en association avec les secteurs privé et public renforce la crédibilité du financement des projets et améliore par conséquent l'efficacité des financements publics engagés.

Toutefois, bien que le cadre de financement des RTE ait remplacé le financement communautaire pour des projets qui sinon auraient été mis en œuvre avec les fonds des budgets nationaux, ce cadre devrait plutôt être considéré comme un moyen de stimuler les dépenses publiques et privées. Cette approche globale devrait garantir le déploiement d'efforts communs pour créer des infrastructures et mettre en place une politique budgétaire expansionniste contenue dans les objectifs actuels du financement du déficit public, en donnant accès aux autres sources de financement par capital risque afin d'utiliser les réserves financières et budgétaires le plus efficacement possible.

Questions environnementales

Conformément au protocole de Kyoto, l'Agenda 2000 de la Commission européenne intègre pleinement les questions environnementales dans ses politiques. En ce qui concerne le financement des projets, un examen minutieux de l'impact sur l'environnement est systématiquement mené pour les projets d'un montant supérieur à 50 millions d'euros. Dans les cas où un projet peut avoir un impact important sur l'environnement, le solliciteur de l'aide de la BEI doit également procéder à une évaluation conforme aux lois nationales et communautaires. La BEI internalise les coûts et bénéfices environnementaux, et les projets doivent présenter un taux de rendement économique satisfaisant qui génère des ressources réelles suffisantes pour remplacer les ressources consommées, y compris les effets sur l'environnement. La BEI encourage donc le recours à des tarifs qui tiennent compte de l'internalisation et du recouvrement du total des coûts et, les prêts étant consentis à des conditions non libérales, il y a une incitation à répercuter les coûts des dépenses liées à l'environnement. Comme tout projet à caractère environnemental est doté des caractéristiques «biens d'intérêt général», la différence entre le taux financier et le taux économique de rendement des investissements est généralement couverte par l'aide communautaire au Fonds structurel et du Fonds de cohésion. Lorsque les mesures de protection de l'environnement sont supérieures à celles qu'imposent les normes en vigueur, la limite supérieure du financement du projet par la BEI passe de 50 à 60%. Les prêts de la BEI accordés au sein de l'Union européenne pour des projets relatifs à l'environnement naturel et urbain se sont élevés à 24 282 millions d'euros durant la période entre 1994 et 1998.

Taux d'intérêt des titres européens

Avant le lancement de l'euro le 1^{er} janvier 1999, de nombreux économistes craignaient des écarts importants entre les différents taux d'intérêt nationaux des dettes publiques en Europe. Le niveau de dette publique en pourcentage du PIB est élevé dans certains pays: 118% en Italie et 116% en Belgique tandis que le niveau moyen se situe autour de 60% (comme en France et en Allemagne), ce qui appelle trois arguments. Les investisseurs peuvent préférer les instruments de dette publique dont le marché est plus liquide, plus large et plus profond. Avec la libéralisation des marchés financiers, certains investisseurs pourraient préférer diversifier leurs actifs afin de posséder moins de bons du Trésor de leur propre pays, ce qui pourrait engendrer une hausse des taux d'intérêts de la dette publique dans les pays fortement endettés. Le principal argument est que ces pays devront probablement verser des taux d'intérêt plus élevés en raison d'une prime de risque, qui n'est pas un risque de dépréciation, mais un risque de défaut de paiement: les investisseurs peuvent penser qu'il existe une possibilité, même très faible, qu'après un choc le pays soit incapable de rembourser sa dette.

En cas d'écart important entre les dettes publiques nationales libellées en euros, nous devrions étudier la possibilité pour un organisme européen d'émettre des dettes en euros pour unifier le marché. L'Italie, par exemple, aurait un taux d'intérêt moins élevé pour un prêt accordé par cet organisme que pour émettre des obligations d'État. Des questions épineuses seraient soulevées puisque cet organisme prendrait à sa charge le risque de crise de la dette, ce qui irait à l'encontre de la règle de non-renflouement du traité de Maastricht. Avec cet organisme, chaque pays de l'UE serait responsable d'une part de la dette publique de tous les autres pays de l'UE.

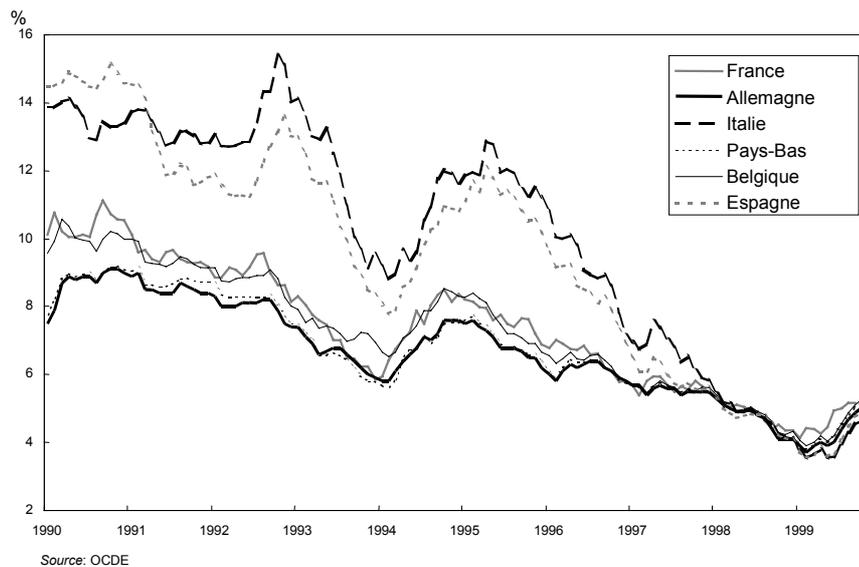
En fait, depuis le début 1999, les écarts entre les taux d'intérêt à long terme des pays de la zone euro sont très faibles: de 0,2 à 0,3% entre l'Allemagne et la Belgique ou l'Italie (voir tableau 8, figure 3). Il semble que dans un large marché unifié, les arbitrages empêchent des disparités injustifiées entre les taux d'intérêts nationaux, ce qui élimine l'argument de la diversification des actifs. En outre, les tendances des finances publiques en Belgique et en Italie rendent la thèse d'une crise de la dette peu crédible. Ces deux pays présentent des excédents publics primaires très importants (6,5% du PIB en Belgique et 5,7% en Italie en 1999) et leur dette publique baisse en pourcentage du PIB. Tout porte donc à penser qu'à l'avenir ces écarts resteront très faibles et que l'émission de titre européens ne présentera pas beaucoup d'avantages.

Tableau 8. Taux d'intérêt à long terme en 1999 Q3

%	
Autriche	5,08
Allemagne	4,90
Belgique	5,10
Espagne	4,71
France	5,20
Italie	5,12
Pays-Bas	5,02

Source: OCDE – MEI.

Graphique 3. Taux d'intérêt nominaux à long terme en Europe



Au cours de ces dernières années, nous avons vu que les entreprises privées étaient capables de et désiraient mettre en œuvre des réseaux de télécommunications à grande échelle; il est donc indéniable que des investissements publics dans ce domaine sont nécessaires. Avec la privatisation et la libéralisation des marchés de l'énergie, le même argument peut être avancé dans ce domaine. Trois types de projets peuvent être concernés.

Premièrement, des projets de transports transnationaux seront financés (par exemple, voies ferrées et autoroutes). Ces projets peuvent être rentables à long terme.

Deuxièmement, peut également être envisagé le financement de projets transnationaux non-rentables, comme par exemple des projets destinés à développer le transport du fret par voie ferrée dans un souci écologique. Ces projets peuvent devenir rentables accompagnés d'impôts mis en place pour réduire les effets de la pollution ou des embouteillages.

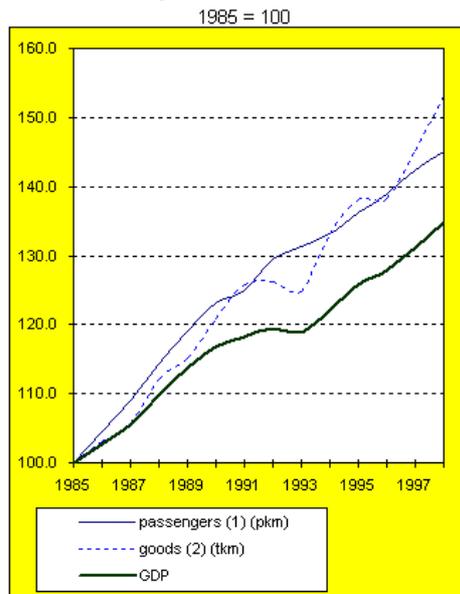
Troisièmement, les financements pourraient également concerner des investissements publics purement nationaux. Par exemple, Drèze, Malinvaud *et al* ont suggéré de financer des logements pour les familles à faibles revenus, une rénovation urbaine et des transports publics urbains. Ces trois domaines n'ont aucun contenu transnational. Le financement européen serait tout d'abord un moyen d'entreprendre une politique budgétaire coordonnée, et ensuite un signe que la politique européenne se fixe des objectifs sociaux.

Pour être efficace un tel programme doit financer des projets qui sinon ne seraient pas financés par les institutions financières traditionnelles. Pour réduire les effets sur les taux d'intérêt à long terme, le programme doit également financer des projets qui, à long terme, ont un effet sur l'offre. Ces deux conditions préalables peuvent être contradictoires.

Investissements de transports.

La croissance rapide du transport de fret (+ 2,4% de croissance annuelle durant la période 1990-1996) et sa récente accélération (+ 4,5% en 1997-1998) s'est accompagnée d'une croissance encore plus rapide en termes réels d'investissements d'infrastructures de transport de 1990 à 1992 (+ 8%). Toutefois, la tendance s'est inversée en 1993 (+ 1,2% jusqu'à 1996) et depuis les investissements sont en retard sur la demande. En 1996, les investissements de transport représentaient 1,2% du PIB. L'écart croissant entre l'offre et la demande d'infrastructures de transport a soulevé la question de renforcer les efforts à déployer pour la construction des infrastructures au niveau de la Communauté afin de soutenir la croissance économique et la compétitivité à l'avenir.

Transport Growth EU 15 1.1



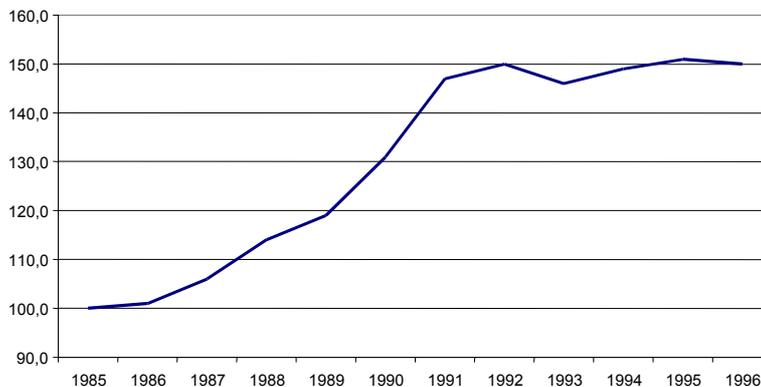
Notes :

- (1) : passenger cars, buses+coaches, tram+metro, railways, air
- (2) : road, rail, inland waterways, pipelines, sea (intra-EU)

Annual Growth Rates EU 15

	% change			
	1980-90	1990-96	1997	1998
GDP	2.4	1.8	2.5	2.7
Industrial production	1.8	0.2	3.8	3.4
Passenger transport pkm (5 modes)	3.2	2.0	2.5	2.0
Freight transport tkm (5 modes)	1.9	2.4	5.0	4.0

Investissements d'infrastructures de transport - Europe des 15
prix 1994 en millions d'écus



Source: Eurostat

Légende:

Premier tableau: croissance du transport – Europe des 15. Bleu = passagers, pointillés = marchandises, noir = PIB. Deuxième tableau: taux de croissance annuels – Europe des 15. PIB, production industrielle, transport des passagers, transport du fret

3. L'impact macroéconomique

La «règle d'or» des finances publiques autorise le financement des investissements publics nets par le déficit public. Par conséquent, les investissements publics nets pourraient être pris en compte lors de l'évaluation de la situation des finances publiques. L'objectif à moyen terme pourrait être d'atteindre un déficit public égal aux investissements publics nets plutôt que d'avoir un budget équilibré. La différence n'est pas très importante (0,5 % du PIB en France), mais elle favoriserait ce type de dépenses.

Le pacte de stabilité vise à préparer le futur train de politiques de l'UE. Toutefois, il n'est pas assez explicite quant à la réaction des politiques monétaire et budgétaire vis-à-vis des chocs spécifiques. Par exemple, si tous les pays de l'UE devaient subir un choc négatif de la demande (comme une baisse conjoncturelle de l'activité aux États-Unis avec une chute du dollar), la réponse naturelle serait une baisse du taux d'intérêt de la BCE. Cette baisse pourrait être insuffisante parce qu'il existe un plancher à la baisse des taux d'intérêt ou parce que le taux d'intérêt à long terme ne diminuerait pas autant que le taux à court terme. Dans ce cas, une politique fiscale expansionniste coordonnée pourrait s'avérer utile et les dépenses d'infrastructures européennes seraient un moyen de la mettre en œuvre.

Un plan de financement d'investissements à grande échelle ne peut pas être perçu comme un instrument de stabilisation. Dans cette optique, il présente quatre insuffisances. Mettre en place de tels projets exige du temps et un grand nombre d'études préliminaires; le temps nécessaire est souvent difficile à prévoir en raison de questions juridiques ou environnementales; une fois entrepris, les projets ne peuvent pas être arrêtés avant d'arriver à terme. Il est donc difficile de rendre leur calendrier compatible avec les nécessités de stabilisation. Les montants impliqués sont assez faibles: ils s'élèvent à environ 10 milliards d'euros par an, soit seulement 0,2% du PIB de l'UE. La plupart des projets concernent directement le secteur de la construction, ce qui est gênant si l'on recherche une reprise globale ou si ce secteur se trouve dans une situation particulièrement favorable.

Par conséquent, les meilleurs instruments de stabilisation à court-terme sont d'abord la politique monétaire, et ensuite une politique budgétaire coordonnée. Des baisses des impôts, comme les cotisations sociales des employés, peuvent donner une impulsion plus rapide, répartie plus équitablement dans le secteur productif et plus facile à inverser. Les investissements publics à grande échelle doivent être considérés comme un instrument structurel destiné à corriger un manque général et durable d'investissements ou un manque spécifique d'investissements dans certains domaines.

Trois effets doivent être pris en compte. A court terme, le plan va faire augmenter le PIB et l'écart de production. Nous partons du principe que la BCE fixe le taux d'intérêts à court terme, r , suivant la règle:

$$r = \pi + 0.5 (\pi - 1.5) + 0.5 ygap + re$$

où π désigne le taux d'inflation; 1,5 est l'objectif implicite de la BCE; $ygap$ désigne l'écart de production et re est l'équilibre du taux d'intérêt réel.

L'effet expansionniste provoquera une hausse du taux d'intérêt à court terme, ce qui réduira l'effet expansionniste et fera augmenter le taux de change de l'euro, réduisant son effet inflationniste. Mais cette hausse est dommageable car elle va provoquer une baisse des investissements privés, ce qui n'est pas souhaitable. Pouvons-nous éviter cette hausse de taux d'intérêt? Le plan pourrait également être financé par des hausses d'impôts ou des réductions d'autres dépenses. Mais, dans ce cas, il n'aura aucun effet à court terme et son seul avantage sera éventuellement de faire augmenter l'offre à long terme.

Une autre évolution est concevable si le Plan est mis en œuvre dans une situation de baisse de la demande privée (par exemple, l'éclatement de la bulle des titres de la nouvelle technologie). Dans ce cas, il contribuera seulement à stabiliser le PIB et à l'empêcher de diminuer. Par conséquent, les taux d'intérêts ne vont pas augmenter.

Si nous considérons que le taux d'intérêt à long terme est la moyenne des taux d'intérêt anticipés pour l'avenir, le taux d'intérêt à long terme augmentera en même temps que le taux d'intérêt à court terme. Si le Plan parvient à faire augmenter l'offre de l'UE (car la demande est plus élevée), l'effet à court terme peut être partiellement compensé par l'effet à long terme. L'écart de production va augmenter sur le court terme (car la demande est plus élevée) et baisser sur le long terme (car l'offre est plus élevée). Nous pouvons donc penser qu'une relance induite de cette façon aura moins d'effet sur le taux d'intérêt à long terme. Mais il faut rappeler que l'effet dépend davantage de la manière dont les marchés financiers perçoivent l'économie plutôt que la manière dont elle fonctionne réellement. Il peut s'avérer difficile de convaincre les marchés de l'effet positif que peut avoir une telle hausse des déficits publics sur la production (car cette initiative serait éloignée du discours habituel de la Commission européenne et de la BCE).

Une simulation macroéconomique

Pour évaluer l'effet macroéconomique du Plan, nous utilisons Mimoso, un modèle macroéconomique de l'économie mondiale, fondé sur un cadre néo-keynésien. Ce modèle comprend une fonction de réaction de la BCE, qui est en fait une règle de Taylor, pour les taux d'intérêt à court terme; le taux de change découle des conditions de parité des taux d'intérêt.

Nous étudierons les effets d'une hausse des investissements publics de 1% du PIB, ce qui est supérieur aux montants actuellement recommandés. Dans cette première simulation, nous soulevons deux hypothèses essentielles. Premièrement, la moitié des investissements est financée par une hausse du déficit public (sans hausse des impôts ni baisse des autres dépenses), l'autre moitié est financée par des entreprises privées. Par exemple, les investissements dans les infrastructures de chemin de fer peuvent être financés par les entreprises de chemins de fer. Deuxièmement, ces investissements supplémentaires n'ont aucun effet direct sur l'offre.

Le Plan induit une hausse importante de l'activité (voir tableau 9). Il améliore les comptes publics car la hausse du PIB génère des ressources fiscales. Il n'est donc pas utile de le financer en augmentant les impôts *ex ante*. Mais il a des effets inflationnistes qui provoquent une hausse des taux d'intérêts à court terme et à long terme. A long terme, l'euro s'apprécie car les pays de l'UE ont plus d'inflation, tandis qu'à court terme il se déprécie en raison de la hausse des taux d'intérêts. La détérioration de la balance extérieure, due à une hausse de l'activité, et la perte de compétitivité sont réduites car la part d'importations dans les biens d'investissement publics est inférieure à celle des biens d'investissements privés. A court terme (les trois premières années), le PIB augmente de 2,4% et le taux d'inflation de 0,4%. A moyen terme (années 6 à 10), le PIB augmente de 1% et le taux d'inflation de 0,65%.

Tableau 9. Une hausse de 1% du PIB des investissements publics dans l'UE
Sans hausse directe de l'offre

Année	1	3	5	10
PIB*	2,6	2,2	0,7	1,1
Taux d'emploi**	-0,8	-1,3	-0,6	-0,8
Prix à la consommation*	0,0	1,2	2,7	5,9
Balance publique***	0,4	0,5	-0,3	-0,1
Balance extérieure***	-0,4	-0,5	-0,2	-0,3
Taux d'intérêt court terme**	0,3	1,7	1,1	1,7
Taux d'intérêt long terme**	1,0	1,5	1,4	1,8
Taux de change de l'euro****	-1,0	-1,6	0,5	2,3

* Différence par rapport à la ligne de base en %; ** Différence par rapport à la ligne de base en %; *** Différence par rapport à la ligne de base en % du PIB. **** Un signe - correspond à une dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar. Source: Mimosa - OFCE.

Tableau 10. Une hausse de 1% du PIB des investissements publics dans l'UE
Sans hausse directe de l'offre

Année	1	3	5	10
PIB*	2,6	2,6	1,6	3,0
Taux d'emploi**	-0,8	-1,5	-1,4	-2,1
Prix à la consommation*	0,0	1,4	3,5	9,4
Balance publique***	0,4	0,6	0,1	0,8
Balance extérieure***	-0,4	-0,7	-0,5	-0,9
Taux d'intérêt court terme**	0,3	1,9	1,8	2,7
Taux d'intérêt long terme**	1,3	2,1	2,2	2,7
Taux de change de l'euro****	-2,1	-2,4	0,2	2,4

* Différence par rapport à la ligne de base en %; ** Différence par rapport à la ligne de base en %; *** Différence par rapport à la ligne de base en % du PIB. **** Un signe - correspond à une dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar. Source: Mimosa - OFCE.

Si nous supposons que les investissements publics ont des effets sur la capacité de production (en fait, nous supposons que ses effets seront deux fois plus faibles que ceux des investissements privés), les effets sur le PIB sont plus durables (tableau 10). Mais, en raison de la baisse du taux d'emploi, le taux d'inflation est également plus élevé. Sur le moyen terme (années 6 à 10), le PIB augmente de 2,2% et le taux d'inflation de 1,2%. Par conséquent, l'économie européenne ne peut pas éviter certaines hausses de ses taux d'intérêt.

Conclusion

Vu l'état actuel de la situation économique de l'UE, il n'est pas vraiment utile de stimuler les projets d'infrastructures. Il est difficile de suggérer de dresser une liste de projets qui pourraient être mis en pratique si la situation économique se détériorait, étant donné le temps nécessaire pour engager ce type de dépenses. Mais la stratégie de l'UE dans le domaine des transports nécessite des projets coordonnés, qui prennent en compte les préoccupations écologiques.

Annexe: Remarques sur le rapport de la Commission européenne: «L'économie de l'Union: bilan 1999»

1. **Le chapitre sur les «Évolutions et prévisions budgétaires actuelles»** commence par rappeler le *credo* sur la politique budgétaire. Quelques questions peuvent être néanmoins soulevées:
 - a) un budget à moyen terme proche de l'équilibre correspond à long terme à une dette publique égale à zéro. S'agit-il d'une cible réaliste si les personnes souhaitent posséder des dettes publiques, par exemple afin d'avoir des économies sûres en vue de la retraite? S'il faut pour cela une dette publique de 50% du PIB, le déficit à moyen terme devra atteindre 2% du PIB (avec un taux de croissance du PIB nominal de 4%).
 - b) Si la BCE fixe un taux d'intérêt faible et si un pays présente un faible taux d'inflation accompagné d'un écart de production largement négatif, le pays doit-il mettre en œuvre une politique budgétaire restrictive?
 - c) Est-il approprié de séparer l'avenir en deux périodes? Jusqu'en 2002, la politique budgétaire a pour seul objectif l'ajustement des finances publiques; ensuite, elle pourrait être utilisée à des fins de stabilisation.
 - d) Pouvons-nous exiger une règle générale de «limitation des dépenses pour financer les réductions de la pression fiscale» sans justifier l'utilité des dépenses publiques et l'objectif de redistribution de nos systèmes fiscaux? De 1990 à 1993, le gonflement des dépenses publiques par rapport au PIB a découlé pour une grande part d'un rétrécissement de l'activité, non pas d'augmentations délibérées. Donc, si l'UE jouit à l'avenir d'une croissance de 3% par an, la part des dépenses publiques diminuera automatiquement.
 - e) Pouvons-nous exiger une règle générale de «réductions des dépenses courantes pour financer les investissements de capital matériel et humain»? Pouvons-nous mettre en place des écoles sans professeurs ou des hôpitaux sans médicaments, infirmières ni médecins?
 - f) Comment les auteurs peuvent-ils être sûrs que les réformes des «régimes de retraite et de santé» constituent une réelle priorité? Quel élément prouve qu'il y a du gaspillage dans ces domaines?
 - g) Les auteurs demandent aux gouvernements de se fixer des objectifs budgétaires plus ambitieux. Mais si nous sommes à une époque où l'écart de production est négatif et accompagné d'une faible inflation, et où il est nécessaire de mettre un terme à une longue période de chômage de masse, il n'est absolument pas justifié d'adopter une politique budgétaire trop restrictive. C'est dans le domaine de la croissance que la BCE et les gouvernements doivent se fixer des objectifs plus ambitieux. Selon les projections de la Commission, la balance budgétaire structurelle primaire devrait se stabiliser à 3% du PIB dans la zone euro de 1997 à 2001, ce qui signifie que la politique budgétaire sera neutre.

L'étude 2 rappelle la **structure fiscale des pays de l'UE**. Nous regrettons que la contrepartie de cette fiscalité ne soit pas traitée. Les travailleurs d'Europe continentale paient certainement plus d'impôts et de contributions sociales que les Américains ou les Anglais. Mais ils bénéficient de retraites publiques, d'un enseignement gratuit pour leurs enfants, de la sécurité sociale et d'aides familiales et de chômage, entre autres. Ces éléments doivent être pris en

compte lorsque l'on compare dans chaque pays la relation entre les coûts salariaux des travailleurs et leur niveau de vie.

L'expérience française semble montrer que dans un contexte de chômage de masse, les «pièges de l'inactivité» ne sont pas aussi importants qu'on pourrait le redouter: les entreprises privées et les services publics trouvent sans problème des personnes disposées à travailler à temps partiel avec le salaire minimal, ce qui ne leur fournit pas un revenu beaucoup plus élevé que le revenu minimal imposable (RMI). Les gouvernements français ont mis en place un système de taux faibles de cotisations sociales pour les salaires faibles qui réduit leur niveau de cotisations sociales, mais augmente leur taux d'impôt marginal. Cette mesure provoque une création d'emplois à faibles salaires, mais rend les hausses de salaires onéreuses (tableau 3 de l'étude 2). Il est impossible d'avoir un système avec des niveaux faibles de cotisations sociales pour des salaires faibles sans avoir un taux d'imposition marginal élevé à certains niveaux de la hiérarchie des salaires.

Selon nous, il n'est pas judicieux de réduire les allocations chômage lorsqu'il n'y a pas assez de travail pour toutes les personnes désireuses de travailler. Les Européens souhaitent préserver le modèle social européen, à savoir le système du revenu minimal, la sécurité sociale universelle et les allocations chômage. Tout projet de réforme doit prendre en compte ce choix. Nous ne pensons pas que la Commission puisse se contenter de préconiser des réductions des allocations chômage, des dépenses publiques et de la fiscalité.

L'étude 3 relative à «**l'implication budgétaire du vieillissement de la population**» est assez trompeuse. Il n'y a aucune relation entre le pacte de stabilité, la politique monétaire et le choix que chaque pays fera concernant son régime de retraites. Chacun sait que si un pays souhaite conserver son système, il devra le financer en augmentant les cotisations sociales du salaire; personne ne souhaite le financer en augmentant les déficits publics, donc le pacte de stabilité n'est pas concerné. Chacun sait qu'il y a une relation entre les taux de cotisation et les pensions de retraite; c'est seulement dans une situation de plein emploi qu'il est possible de retarder l'âge de la retraite.

Les simulations effectuées avec le modèle de Quest sont très discutables. Où est la preuve empirique qu'une baisse des retraites induira une hausse du taux de croissance? Il s'agit là d'une hypothèse purement arbitraire. Quelles réformes du marché du travail feraient augmenter de 10% le taux de participation au marché du travail? Où est la preuve que des réformes structurelles stimuleraient les taux de croissance de la productivité? Quel est le lien entre le vieillissement de la population et ces deux hypothèses de réforme? Dans cette étude, l'utilisation du modèle de Quest ne semble ni très professionnelle ni morale.

L'étude 5 souligne les risques induits par **la surévaluation des marchés des actions**. On peut craindre qu'une baisse des taux d'intérêt nominaux, la relance de la croissance économique et les perspectives de la *Nouvelle économie* aient provoqué une bulle financière où la surévaluation des titres suscite un point de vue trop optimiste sur la rentabilité des actions. Si la bulle éclate aux États-Unis, cela déclencherà une chute de la demande privée aux États-Unis et du taux de change du dollar. L'UE devra faire face à une chute de ses exportations, une détérioration de la compétitivité et probablement une chute de son marché des actions. Toutefois, cette situation engendrera une baisse des taux d'intérêt à long terme. La Fed et la BCE réduiront leurs taux d'intérêt, ce qui pourrait s'avérer insuffisant. Une politique budgétaire plus expansionniste pourrait être utile menée au niveau national. Mais un «ensemble» de mesures européen, qui serait certainement mieux compris par la BCE et les marchés financiers, présente un certain nombre d'avantages. Dans ce contexte, les investissements européens d'infrastructures pourraient être utiles.

Partie III: POTENTIEL D'EMPLOIS ENGENDRÉS PAR LA CROISSANCE DANS L'UE, AUX ÉTATS-UNIS ET AU JAPON

«La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes [...] de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres.» [Traité d'Amsterdam sur l'Union européenne, article 2]

1. Introduction

1.1. Le défi de l'emploi

L'Union européenne, dans le cadre orienté vers la stabilité de l'UEM, se caractérise essentiellement par la *médiocrité du niveau et de la croissance de l'emploi*. Cela se vérifie quel que soit le point de vue adopté: en examinant les niveaux d'emploi et de chômage et les taux d'activité enregistrés dans les statistiques les plus récentes; en prenant en compte les déterminants de l'emploi de la dernière décennie; en comparant ces chiffres avec ceux de l'expérience européenne sur une décennie telle que les années 60; ou en la comparant avec l'expérience américaine ou japonaise.

Le tableau 1 présente les principaux éléments de la situation de l'emploi dans l'Union et dans les quatre pays les plus importants, tandis que le tableau 2 expose les éléments statistiques les plus récents à comparer avec ceux des États-Unis et du Japon. Comme le révèlent ces tableaux, la situation de l'emploi dans l'UE est très grave et pose des questions à la fois d'interprétation et de politique.

Il est indiscutable qu'un taux élevé de chômage engendre des coûts sociaux. Les pertes considérables en matière d'aide sociale doivent également être soulignées: un simple calcul arithmétique, effectué en arrondissant les chiffres et en supposant des rendements d'échelle constants, révèle que si le taux d'emploi de l'Europe atteignait celui des États-Unis et du Japon, soit environ 75%, au lieu du taux actuel de 61% environ, le PIB par habitant augmenterait de 23% par rapport au PIB actuel. Cela permettrait de résoudre totalement des problèmes comme les déficits budgétaires ou la viabilité des régimes de retraite actuels.

Tableau 1: Situation du marché du travail –UE

	D*	F	I	RU	UE
<i>a) Part d'inactifs, en % de la population des 15-64 ans (a=100-b)</i>					
1990	30,7	31,1	40,9	22,2	32,2
1993	30,5	31,6	41,2	23,6	32,3
1996	31,1	31,1	41,6	24,0	32,3
1997	31,1	31,3	41,6	23,8	32,2
1998	31,8	31,2	41,1	23,8	32,0
<i>b) Part d'actifs, en % de la population des 15-64 ans (b=c+d)</i>					
1990	69,3	68,9	59,1	77,8	67,8
1993	69,5	68,4	58,8	76,4	67,7
1996	68,9	68,9	58,4	76,0	67,7
1997	68,9	68,7	58,4	76,2	67,8
1998	68,2	68,8	58,9	76,2	68,0
<i>c) Taux d'emploi, série de référence en % de la population des 15-64 ans (1)</i>					
1990	65,9	62,9	53,6	72,4	62,6
1993	64,0	60,4	52,7	68,5	60,4
1996	62,5	60,4	51,4	69,8	60,3
1997	61,8	60,3	51,3	70,8	60,5
1998	61,5	60,8	51,7	71,4	61,1
<i>d) Taux de chômage, en % de la population des 15-64 ans (d=b-c)</i>					
1990	3,4	6,0	5,5	5,4	5,2
1993	5,5	8,0	6,1	7,9	7,3
1996	6,4	8,5	7,0	6,2	7,4
1997	7,1	8,4	7,1	5,4	7,3
1998	6,7	8,0	7,2	4,8	6,9
<i>e) Taux de chômage, en % de la population active civile (2)</i>					
1990	4,8	8,9	9,1	7,0	7,7
1993	7,9	11,7	10,3	10,4	10,7
1996	8,8	12,4	12,0	8,2	10,9
1997	9,7	12,5	12,1	7,1	10,7
1998	9,8	11,9	12,0	6,5	10,2

Notes: les variables *c* et *e* sont des données originales. Les autres variables sont des dérivées de celles-ci. * Avant 1991, les données font référence à l'Allemagne de l'Ouest.

(1) Les chiffres de l'emploi dérivent des séries de référence d'EUROSTAT, qui sont calculées de façon à inclure les séries que les statisticiens de chaque État membre considèrent comme l'indicateur de l'emploi national le plus satisfaisant.

(2) Définition EUROSTAT («taux de chômage normalisé»)

Source: services de la Commission européenne

**Tableau 2: Tendances en matière de croissance, emploi, productivité
(UE, États-Unis, Japon)**

	1961-73	1974-85	1986-90	1991-99	2000-01
<i>PIB réel</i>					
UE	4,7	2,0	3,2	1,8	3,0
États-Unis	4,4	2,8	3,3	3,2	2,6
Japon	9,4	3,4	4,6	1,3	1,9
<i>Offre de main-d'œuvre</i>					
UE	0,4	0,7	0,9	0,1
États-Unis	1,9	2,2	1,7	1,2	1,3
Japon	1,2	0,9	1,4	0,7	0,5
<i>Emploi</i>					
UE	0,3	0,0	1,4	0,2	1,1
États-Unis	2,1	1,8	2,1	1,5	1,1
Japon	1,3	0,7	1,0	0,4	0,6
<i>Productivité de la main-d'œuvre (1)</i>					
UE	4,4	2,0	1,8	1,6	1,8
États-Unis	2,4	1,0	1,1	1,6	1,6
Japon	7,9	2,7	3,6	0,9	1,2
<i>Productivité totale des facteurs (2)</i>					
UE	2,9	1,0	1,5	1,1
États-Unis	1,9	0,5	0,6	0,9
Japon	6,3	1,1	2,3	-0,5

(1) PIB réel par personne employée.

(2) Moyenne de la productivité du capital et du travail, pondérée par la part de revenu par facteur dans le PIB.

Source: services de la Commission européenne

1.2. Principales étapes de l'analyse

En analysant la question de l'emploi, cette étude est confrontée à deux faits bien connus, mais parfois oubliés:

- Si l'on essaie d'expliquer la situation de l'emploi dans l'UE, à la fois en termes absolus et relatifs par comparaison avec les États-Unis et le Japon, il est tout simplement impossible de choisir une explication théorique des performances en matière d'emploi. Si le choix de la théorie est incorrect, il s'ensuit inévitablement une interprétation faussée de la situation et les solutions politiques risquent d'être tendancieuses, sinon réellement dommageables.
- Pour atteindre un taux d'emploi élevé dans l'UE, il est indispensable de générer, durant une période de temps prolongée, une croissance économique bien supérieure au taux dégagé des augmentations de productivité du travail dans l'ensemble de l'économie, quel que soit le rythme de cette dernière. En particulier, étant donné que le progrès

technologique constitue la principale source de richesse et d'amélioration qualitative des conditions de vie à long terme, les politiques doivent viser à maintenir, voire même accélérer, le rythme des changements technologiques, en gardant à l'esprit les changements organisationnels et les modifications de la main-d'œuvre qu'ils impliquent.

Cela dit, l'analyse suit une voie en partie théorique et en partie empirique dans les chapitres suivants. Dans le chapitre 2, nous traiterons la variante du «consensus général» illustrée par l'étude 1 («Le chômage en Europe: origines et défis») en annexe à *L'économie européenne: bilan de 1999* de la Commission européenne et nous présenterons une approche alternative pour expliquer le niveau d'emploi de la croissance européenne, d'un point de vue keynésien. Dans le chapitre 3, nous vérifierons l'employabilité de la main-d'œuvre européenne à la lumière de la relation entre technologie, productivité et création d'emploi et de l'émergence d'une économie fondée sur le savoir. Dans le chapitre 4, nous étudierons les tendances récentes de la répartition des qualifications dans l'emploi et les salaires et nous analyserons le rôle que le changement technologique (et le savoir) pourrait jouer pour expliquer les déterminants du chômage par qualification. Enfin, dans le chapitre 5, nous traiterons les implications sur les politiques de notre approche et tenterons quelques conclusions.

2. Quelle théorie pour expliquer le chômage?

2.1. La nécessité d'examiner les fondements théoriques

Si l'on essaye d'expliquer la médiocrité de la situation de l'emploi en Europe, il est tout simplement impossible d'éviter une question sous-jacente fondamentale: quelle explication théorique faut-il adopter pour expliquer les niveaux d'emploi et de chômage? Si cette question n'est pas abordée explicitement, un choix implicite s'impose. Si le choix s'avère incorrect, il s'ensuit inévitablement une interprétation faussée de toute situation réelle à laquelle nous pouvons être confrontés, et les solutions politiques risquent d'être tendancieuses, sinon réellement dommageables.

La question est plus complexe que ce que l'on pense habituellement. En effet, l'idée d'un «consensus général», souvent suggérée par des ouvrages de macroéconomie, est une représentation trop simpliste du débat théorique actuel où les différences sont en effet très importantes et où le «consensus général» a fait l'objet de critiques dévastatrices.

2.2. La «synthèse néoclassique» comme fondement d'une interprétation du chômage européen

L'étude 1 intitulée «Le chômage en Europe: origines et défis» interprète le taux élevé et persistant de chômage en Europe comme «le résultat d'une série de chocs négatifs sur l'offre et la demande globales et de l'incapacité des institutions du marché du travail et des réglementations des marchés de produits à s'adapter suffisamment rapidement aux changements des conditions économiques» (Commission européenne 1999, p. 125).

Deux ensembles de causes sont donc invoqués pour expliquer le chômage européen: tout d'abord, des perturbations (chocs) à court terme qui ont écarté l'économie de son équilibre à long terme; ensuite, des imperfections du marché qui ont provoqué des retards d'ajustement importants et un équilibre à long terme différent de l'équilibre compétitif, qui, plus précisément, présente un taux de chômage naturel plus élevé. On suppose donc que dans une économie de marché parfaitement compétitive, et en l'absence de chocs contraires, prévaudrait un équilibre à long terme optimal, caractérisé par une utilisation de toutes les ressources disponibles.

Ce point de vue est ce qu'on appelle en macroéconomie la «synthèse néoclassique». Ses versions les plus simples avaient déjà été élaborées dans les années 40 afin de laisser de la place aux politiques activistes de Keynes (d'action sur la demande) sans renoncer au principe de base de la théorie marginaliste traditionnelle, à savoir la tendance à long terme d'une économie de marché parfaitement compétitive visant un équilibre de plein emploi.

En restant dans les limites fixées par la «synthèse néoclassique», durant les cinquante dernières années le débat macroéconomique a tourné autour de deux groupes de questions.

D'une part, la nature et les effets des perturbations à court terme ont fait l'objet de discussions, tout comme les dynamiques mises en mouvement par des politiques de gestion par la demande. En effet, dans les années 60 par exemple, l'idée de «réglage conjoncturel» prévalait, selon laquelle des politiques de régulation de la demande pourraient garantir un lissage du cycle pour contrer les problèmes de demande à court terme et éviter les coûts de chômage associés. Dans les années 70, la «contre-révolution monétariste» s'est particulièrement préoccupée des difficultés de réglage conjoncturel et des coûts inflationnistes des politiques destinées à réduire le taux de chômage en dessous de son niveau «naturel», supérieur à zéro en raison des imperfections du marché du travail. Par la suite, dans les années 80, l'école des «attentes rationnelles» a soutenu que seuls les chocs imprévus pouvaient avoir des effets réels (temporaires), et que seules des politiques ponctuelles pourraient améliorer la situation de l'emploi, mais de façon temporaire et à des coûts non négligeables (par exemple en termes de poussées inflationnistes).

D'autre part, pour tenter d'expliquer un «taux de chômage naturel» très différent de zéro, un grand nombre d'éléments «du côté de l'offre» ont été évoqués comme créateurs de distorsions de la concurrence et des mécanismes d'ajustement du marché sur le marché du travail, et aussi sur les marchés des produits. Le débat est vaste et englobe de nombreuses questions réelles utilisées dans la figure (par exemple l'inadéquation des qualifications des employés et les qualifications attendues par les employeurs, ou les difficultés du processus de recherche d'emploi dans des conditions d'informations asymétriques sur les caractéristiques des employés et des emplois). Cependant, l'histoire ne s'arrête pas là. Aux côtés de la «synthèse néoclassique», d'autres approches ont également été présentées dans le débat; des critiques de base ont également été émises contre les fondements même de la «synthèse néoclassique». Nous allons maintenant examiner ces aspects.

2.3. L'idée d'un équilibre du plein emploi compétitif à long terme et sa critique

La tradition marginaliste sur laquelle repose la «synthèse néoclassique» est caractérisée par un principe de base: l'idée d'un équilibre de l'emploi à long terme. Cet équilibre est déterminé par l'intersection de la courbe d'offre de main-d'œuvre avec la courbe de la demande de main-d'œuvre.

La première courbe (offre) est généralement supposée être une fonction non-négative du taux de salaire réel, et souvent par simplicité comme une courbe verticale (par exemple, on considère que l'offre de main-d'œuvre est déterminée et ne réagit pas aux changements des taux de salaire réel). La deuxième courbe (demande) est dérivée du principe de maximisation des profits appliqué à la fonction de production. Le postulat de baisse de productivité marginale, appliqué au travail comme à tout autre facteur de production, implique que la demande de travail soit une fonction négative du taux de salaire réel. Il s'agit d'une condition nécessaire à la stabilité de l'équilibre du plein emploi en situation de concurrence. (À première vue, il peut sembler que cela n'est pas nécessaire, car une courbe de la demande de main-d'œuvre horizontale ou croissante croiserait dans tous les cas une courbe d'offre verticale; mais cela signifie que sont laissées de côté les exigences microéconomiques pour atteindre

l'équilibre compétitif: toute entreprise compétitive est, par définition, confrontée à une courbe de la demande horizontale pour ses produits, et si elle présentait une courbe des coûts horizontale située «pas au-dessus» de la courbe de demande, sa taille augmenterait à l'infini, contredisant l'hypothèse de concurrence.)

Le principe traditionnel d'un équilibre de plein emploi compétitif entre l'offre et la demande de main-d'œuvre est à mettre en parallèle avec le principe d'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché des capitaux. Ce second principe repose sur l'idée que la courbe d'offre d'épargne est une fonction positive du taux (réel) d'intérêt et que la courbe de la demande de prêts est une fonction négative de la même variable.

Dans les deux cas, pour le marché du travail comme pour le marché des capitaux, des critiques destructrices ont été émises à l'encontre de la représentation esquissée ci-dessus.

À long terme, le mécanisme néoclassique qui garantit un équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre est la flexibilité du ratio capital-travail, considérée comme une fonction croissante du taux de salaire (réel): lorsqu'il y a du chômage sur un marché du travail compétitif, les salaires doivent baisser et les employeurs doivent trouver commode de remplacer le capital par la main-d'œuvre. Toutefois, il a été prouvé que ce mécanisme ne fonctionne que pour les modèles à un seul produit: comme l'ont montré Sraffa (1960) et le débat sur la théorie¹⁶ du capital qui s'ensuit, dans les modèles comportant deux ou plusieurs produits de base la relation entre l'intensité de capital des processus de production et le taux de salaire réel peut prendre n'importe quelle forme, croissante ou décroissante, et des phénomènes tels qu'une «inversion de capital» ou un «re-routage» ne peuvent pas être écartés.

À court terme, comme l'a souligné Keynes (1936, ch. 19), si le chômage engendre une baisse des taux de salaire nominal, il peut tout à fait s'accompagner d'une baisse des prix parallèle, et même si le taux de salaire réel chute, il est plus probable que cela provoque une baisse des exigences des chefs d'entreprises, et donc une baisse des investissements et des niveaux de production, que l'inverse.

En outre, le taux d'intérêt n'est pas déterminé par la demande de prêts et l'offre d'épargne. En fait, l'épargne dépend principalement du revenu, tandis que le signe de leur relation avec le taux d'intérêt est plutôt discutable. En ce qui concerne les investissements, et donc la demande de prêts, ces variables dépendent principalement de facteurs tels que le taux courant et le taux escompté d'utilisation de la capacité de production disponible, et en général des attentes des chefs d'entreprises davantage que du taux d'intérêt courant. Ainsi, comme l'a soutenu Keynes, les taux d'intérêt sont plus souvent déterminés sur le marché financier par les préférences des agents pour les liquidités, par exemple pour différents types d'actifs financiers tels que les comptes courants, les effets, les obligations et les actions.

Toutes ces critiques concernent les fondements théoriques de la vision traditionnelle: il faut abandonner l'idée d'une tendance à long terme vers l'équilibre du plein emploi dans les économies de marché concurrentielles. Par conséquent, il n'est absolument pas nécessaire d'impliquer les frictions du marché et les chocs de l'offre et de la demande pour expliquer la persistance du chômage: il peut s'agir de l'issue «normale» du fonctionnement d'une économie de marché, même d'une économie parfaitement compétitive.

¹⁶ Cf. Harcourt (1972) pour une étude du débat.

2.4. Équilibres variables du marché du travail en tant que variantes de la «synthèse néoclassique»

L'étude intitulée «Le chômage en Europe: origines et défis» fournit (pp. 136-8) une représentation synthétique du «déplacement des équilibres sur le marché du travail», encourageant une ligne de recherche proposée à l'origine par des auteurs tels que Nickell et Layard, Blanchard et Fitoussi entre autres. Il est ici impossible d'entrer dans les détails de cette approche. Il suffit de dire qu'on peut la considérer comme une version modifiée de l'approche normale de la «synthèse néoclassique».

En fait, elle repose sur la comparaison entre (i) un équilibre compétitif à long terme représenté par l'intersection d'une courbe d'offre de main-d'œuvre (verticale) avec une courbe de demande de main-d'œuvre à long terme (horizontale) où le plein emploi domine, avec (ii) un équilibre (à court terme) représenté par l'intersection d'une «courbe des salaires» ascendante, représentant «les demandes de salaires réels de la main-d'œuvre, à tout niveau donné d'emploi (de chômage), issues des négociations salariales ou du fonctionnement de mécanismes salariaux efficaces», avec une courbe descendante de demande de main-d'œuvre sur le court terme.

Par conséquent, le chômage, réduit implicitement à un phénomène à court terme, découle, selon cette vision, d'une attitude non compétitive de la main-d'œuvre (syndicats) qui insiste sur des revendications salariales bien supérieures au taux de salaire compétitif du plein emploi. Cette image de base est ensuite rendue plus complexe par l'ajout des chocs, y compris des variations des courbes de l'offre et la demande; cependant, l'idée d'un équilibre de plein emploi compétitif demeure le pilier central de la construction analytique.

Comme nous l'avons laissé entendre ci-dessus, les théories de l'emploi fondées sur l'idée d'une tendance à long terme à un équilibre du plein emploi sur les marchés compétitifs sont dépourvues de fondements analytiques solides. Il convient néanmoins de souligner que ces critiques n'impliquent pas d'elles-mêmes l'abandon des recettes politiques traditionnellement associées à ces points de vue: une politique de régulation de la demande combinée à une politique d'action sur l'offre, destinées à accroître la «flexibilité» du marché du travail. Comme nous le verrons ci-après, ce qui change c'est certainement l'importance relative attribuée aux deux aspects de la recette (le côté «demande» prend plus d'importance que le côté «offre»), et peut-être la signification spécifique attribuée à la notion de «flexibilité». Mais afin d'évaluer ces aspects, il convient de fournir quelques éléments d'une approche alternative «keynésienne».

2.5. Une approche alternative de la théorie de l'emploi (et du chômage)

Si nous acceptons l'idée que les économies de marché compétitives ne sont pas dotées de mécanismes garantissant une évolution automatique vers l'équilibre du plein emploi, alors les niveaux d'emploi dépendent de la situation héritée du passé et des facteurs induisant des changements dans une telle situation. L'attention est portée sur les anticipations des chefs d'entreprises et leurs décisions sur les niveaux de production (notion de Keynes de «demande effective»).

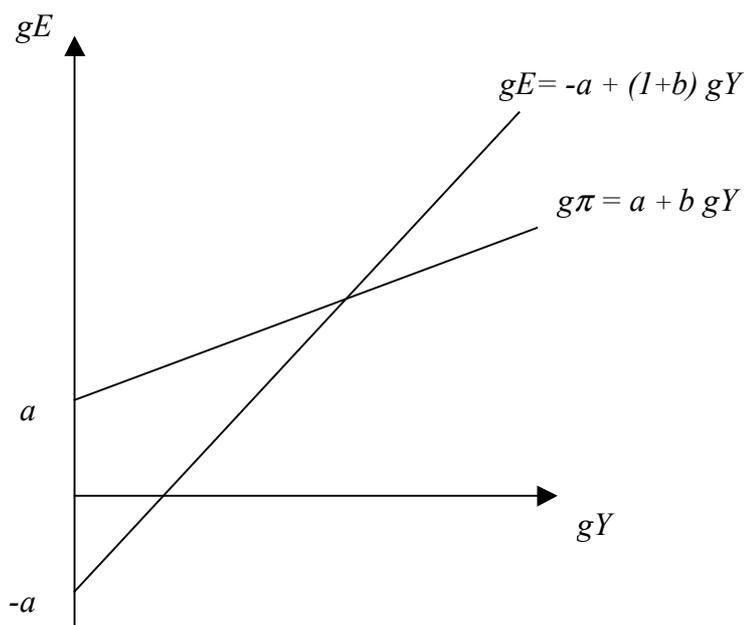
La notion même de «chômage», traditionnellement interprétée comme la différence entre le niveau de plein emploi et le niveau d'emploi actuel, perd sa signification théorique; les taux d'activité et leur évolution dans le temps deviennent un complément indispensable du taux de chômage pour évaluer la situation de l'emploi.

Le problème des échecs de la demande globale n'est plus relégué au court terme, ni aux chocs (imprévus, temporaires): en l'absence de mécanisme garantissant une croissance de la demande globale parallèlement à la croissance de la productivité et de la main-d'œuvre (par exemple à la croissance de la «production potentielle»), des processus cumulatifs peuvent intervenir, élargissant l'écart entre la production réelle et l'emploi d'une part et le potentiel d'offre d'autre part. En fait, pendant un intervalle de temps suffisamment long, la faiblesse à court terme de la demande globale peut se traduire, avec une réduction de l'activité financière, par une situation de chômage «classique» caractérisée par une capacité de production insuffisante pour employer toute la main-d'œuvre disponible.

Ce qui a été dit ci-dessus peut être représenté par la figure 1, où Y représente le revenu, E l'emploi et π la productivité, et où le g en préfixe à ces variables indique les taux de variation annuels.

L'idée illustrée dans cette figure est un truisme de comptabilité économique ($gE = gY - g\pi$) souvent répété, entre autres dans les documents de la Commission: la croissance de l'emploi exige que la croissance du revenu dépasse la croissance de la productivité. La figure ne fait qu'apporter un peu de structure à cette idée, en y ajoutant l'hypothèse d'une relation positive entre le taux de croissance de la productivité et le taux de croissance du revenu (cette relation est supposée linéaire dans la figure uniquement dans un souci de simplicité). Cette relation est bien connue dans la littérature économique et a été interprétée de différentes façons, parfois comme la manifestation d'un phénomène d'apprentissage ou comme la conséquence d'un phénomène de stockage de la main-d'œuvre durant les périodes conjoncturelles de récession. Cela conforte l'idée qu'un taux important de croissance du revenu est nécessaire, si l'on souhaite améliorer la situation de l'emploi. En outre, cela s'intègre bien à la représentation «keynésienne» du fonctionnement de l'économie décrit ci-dessus où la voie suivie par le revenu et la productivité dans le temps détermine la voie suivie par l'emploi et modifie la situation historique donnée de l'emploi.

Figure 1: Les relations entre croissance de la productivité, de l'emploi et du revenu



2.6. La question du chômage technique

La position politique dite de «Luddite» peut être tirée de la figure ci-dessus: si, *ceteris paribus*, un taux de croissance de la productivité plus élevé a un effet négatif symétrique sur le taux de croissance de l'emploi (qui peut s'avérer négatif), alors la «défense» de l'emploi pourrait nécessiter des mesures destinées à freiner le progrès technique. Cette position est apparue de nombreuses fois au cours de l'histoire, et les mesures défensives du corporatisme pour lutter contre le changement technique ont été adoptées à plusieurs reprises.

La fixité des techniques de production, détaillée dans la loi, était en effet une caractéristique de base des corporations médiévales. Durant la révolution industrielle, les soulèvements des Luddites contre la mise en place de nouvelles machines de production étaient également courants. Il n'est donc pas surprenant qu'une telle position réapparaisse dans l'environnement contemporain, cependant sous des formes modifiées.

Cependant, la position «Luddite» élimine deux éléments de base.

- Premièrement, le progrès technique constitue le fondement de ce qu'Adam Smith appelait la richesse des nations, à savoir le bien-être des citoyens. En fait, si nous admettons que le revenu par habitant est une première mesure brute de bien-être, il faudrait alors rappeler que, assez simplement, il dépend de deux éléments: le produit par habitant des travailleurs, et le pourcentage de la population active ayant un emploi par rapport à la population totale¹⁷. Par conséquent, la croissance de la productivité et des taux d'emploi plus élevés forment ensemble les deux éléments essentiels qui déterminent la richesse des nations¹⁸.
- Deuxièmement, la clause *ceteris paribus* ne tient pas: il est parfaitement évident que le taux de croissance du revenu national n'est pas indépendant du taux de croissance de la productivité. Entre ces variables, il existe en fait des impulsions allant dans les deux directions: parallèlement aux effets de la croissance du revenu sur la croissance de la productivité rappelés dans le paragraphe précédent, on trouve par exemple les effets d'un taux plus élevé de progrès technique sur la compétitivité internationale, donc sur les exportations et donc sur les taux de production interne.

Parmi les mécanismes par lesquels le progrès technique peut stimuler la croissance, nous pouvons également rappeler les incitations à la consommation provenant de la disponibilité de nouveaux biens et services, ou provenant de la hausse des revenus réels due à la chute des prix induite en situation de concurrence par la baisse des coûts de production provoquée par une hausse de la productivité.

Par ailleurs, il y a la relation entre le progrès technique et le développement de ce qui a été appelé tour à tour «nouvelle économie» ou «économie du savoir», avec l'idée que le passage à une croissance économique moins basée sur les facteurs matériels et davantage sur le «savoir» est plus viable à long terme, non seulement du point de vue écologique, mais également en raison de la possibilité d'éviter les pressions inflationnistes qui, par le passé, apparaissaient sur des marchés de produits de base sous le coup d'une hausse de la

¹⁷ À partir de $Y = \pi E$, qui est un truisme étant donné que par définition $\pi = Y/E$, on obtient $y = Y/Pop = \pi E/Pop$, où comme ci-dessus Y est le revenu national et π la productivité moyenne de la population active ayant un emploi, tandis que E est le nombre de travailleurs employés, y le revenu par habitant et Pop la population en nombre d'habitants).

¹⁸ Cf. von Tunzelmann (1995).

demande due à une hausse des exigences de production; mais cet aspect mérite d'être traité séparément et de façon plus approfondie.

Tout cela nous porte à conclure que le progrès technique ne devrait pas être freiné par les interventions politiques. Cependant, il doit rester possible de prendre des mesures destinées à inciter les «préventions» appropriées en direction du progrès technique: par exemple, en direction de la «protection de l'environnement» et/ou l'«économie des facteurs de production de base» plutôt que de la protection du travail.

Il s'agit là d'un objectif facile à atteindre en ayant recours aux incitations appropriées. Par exemple, les taxes dites du charbon, qui font augmenter le coût de l'énergie nuisible pour l'environnement, pourrait engendrer non seulement (et, selon toute probabilité, pas principalement) des effets de substitution statiques, mais également et certainement plus d'investissements dans la recherche et développement centrés sur de nouvelles technologies plus sûres pour l'environnement. Si les taxes sur le charbon s'accompagnent d'une baisse équivalente des taxes sur la main-d'œuvre, les effets sur l'emploi peuvent être amplifiés.

En fait, le progrès technique ne doit pas être considéré seulement comme une variable globale qui relie la croissance du revenu et la croissance de l'emploi. La relation rappelée dans la figure 1 est, dans un sens, une identité comptable nationale; mais le progrès technique est également et principalement un phénomène complexe à multiples facettes qui constitue le principal déterminant de l'évolution économique, bien distinct de la simple croissance quantitative de l'économie dans le temps. Cette notion de progrès technique, qui mérite de toute évidence une analyse séparée, devrait rester présente lors des discussions sur les politiques économiques.

2.7. Inflation

L'une des nombreuses raisons pour lesquelles le progrès technique est un élément constitutif de base de la croissance durable est qu'il permet d'améliorer les conditions des travailleurs par une hausse du dividende national plutôt qu'à partir d'un conflit de distribution du revenu national qui implique fréquemment des pressions inflationnistes. Cela pose une autre question de base, celle de l'inflation.

Là encore, il existe un «consensus général» qui lie l'inflation à une sorte de pression de la demande, dans le cadre d'un équilibre général de l'offre et la demande. Mais l'inflation est elle aussi un phénomène complexe: s'il est certain que les pressions de la demande peuvent engendrer des hausses des prix, en particulier sur les marchés concurrentiels internationaux tels que ceux des produits de base¹⁹, il faudrait également prendre en compte des éléments sociaux plus généraux. Ces aspects s'obscurcissent lorsque l'analyse se centre sur le dilemme chômage-inflation.

Dans cette optique, il faudrait également rappeler que la courbe de Phillips, qui représente la relation inverse entre chômage et croissance du salaire nominal, laisse la possibilité d'au moins deux interprétations. En fait, à côté de l'interprétation traditionnelle fondée sur des pressions de la demande plus faibles ou plus fortes sur le marché du travail, il existe une interprétation (qui rappelle à la fois les idées de Adam Smith et de Karl Marx) qui souligne le pouvoir de négociation plus ou moins important des parties impliquées, employeurs et employés; et le pouvoir de négociation est non seulement lié à la comparaison de l'offre et la demande de main-d'œuvre à un moment donné, mais encore et sûrement principalement aux éléments politiques au sens le plus large du terme. De ce point de vue, la structure sociale du pays, qui ne saurait être réduite à la structure économique, est importante. Pensons par

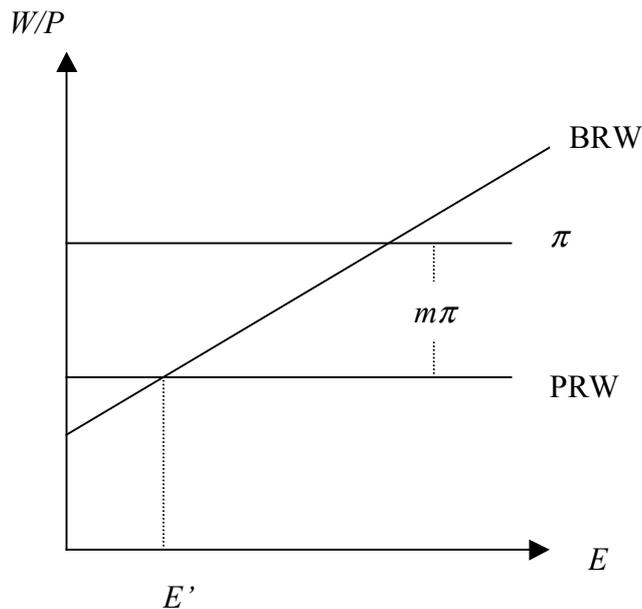
¹⁹ Toutefois, les exigences de concurrence ne s'appliquent pas à un produit de base comme le pétrole. Cf. Roncaglia 1985.

exemple à une variable «intangible» telle que la «cohésion sociale» et le rôle qu'elle peut jouer dans l'instauration d'une sorte de «pacte social», notamment l'acceptation d'un rythme modéré de hausse des taux de salaire nominal du côté des syndicats en échange, par exemple, de politiques destinées à accroître l'emploi ou de mesures fiscales visant à réduire le poids de la fiscalité sur la main-d'œuvre dépendante.

En outre, le transfert de l'augmentation des salaires nominaux sur les prix n'est pas automatique: ici encore, on peut introduire quelque souplesse dans la relation qui relie les prix aux salaires nominaux. L'expérience italienne d'une politique de concurrence accrue dans le commerce de détail, adoptée dans le cadre d'une politique anti-inflationniste draconienne après la dévaluation de la lire de 1992, illustre cette théorie à merveille. Cette politique reposait principalement sur un «pacte social» entre le gouvernement, les syndicats et la confédération des chefs d'entreprises, et la réduction de la marge dans le commerce de détail a beaucoup contribué à rendre les coûts réels de main-d'œuvre appropriés compatibles avec un pouvoir d'achat plus élevé pour les travailleurs²⁰. En résumé, en suivant des politiques adaptées, qui impliquent souvent une collaboration avec les syndicats mais plus généralement destinées à mettre en place un environnement de relations industrielles coopératives et à renforcer la cohésion sociale, il est possible d'assouplir (c'est-à-dire, déplacer vers l'origine des axes cartésiens) la relation inverse entre le chômage et le taux de croissance des salaires nominaux.

Tout cela revient à dire que les relations qui relient les hausses des prix aux hausses de salaire nominal, et ces dernières aux taux de chômage, ne sont pas d'ordre mécanique: il y a largement moyen de prévoir, à chaque étape, des mesures politiques anti-inflationnistes qui ne soient pas nécessairement coûteuses en termes d'augmentation du chômage.

²⁰ La latitude des possibilités pour des politiques de ce type est énorme; pour une étude toujours utile des expériences variées des pays européens dans ce domaine, voir Flanagan-Soskice-Ulman (1983).

Figure 2: Le modèle NAIRU de base

Il est utile de souligner qu'une telle conclusion s'applique non seulement aux modèles les plus simples de la «courbe Phillips», mais également aux variantes plus complexes telles que le NAIRU (taux de chômage n'accéléralant pas l'inflation).

En résumé, la notion de NAIRU repose sur l'idée que d'une part les revendications salariales des syndicats dépendent de leurs anticipations des hausses des prix et de leur pouvoir de négociation, tandis que d'autre part les entreprises fixent les prix de leurs produits en fonction des hausses du coût de main-d'œuvre unitaire, pour un niveau de productivité donné, et de leur puissance commerciale. Par conséquent, le NAIRU se situe au point d'intersection des deux courbes qui relient les salaires réels à l'emploi: une courbe de «salaire réel négocié» (BRW) représentant le point de vue des syndicats et une courbe de «salaire réel déterminé par les prix» (PRW) représentant le point de vue des entreprises.

- La première courbe est ascendante car le pouvoir de négociation des syndicats est une fonction croissante de l'emploi.
- La seconde courbe est une ligne horizontale, car la marge appliquée par les entreprises aux coûts unitaires pour arriver au prix est considérée comme indépendante des niveaux d'emploi et parce que la productivité est considérée comme donnée.

Par conséquent, il y a un seul NAIRU, c'est-à-dire un seul niveau d'emploi (chômage) compatible avec un taux d'inflation constant; en supposant un comportement normal, on peut montrer que pour des taux d'emploi plus élevés que le NAIRU, l'inflation va s'accélérer, tandis que pour des niveaux d'emploi inférieurs, l'inflation va baisser.

Ce modèle (ou plutôt ce groupe de modèles) a évidemment des implications politiques. Le NAIRU peut être déplacé vers la droite (c'est-à-dire qu'on a pu obtenir une inflation stationnaire avec un taux d'emploi plus élevé) soit en déplaçant vers le haut la courbe de «salaire réel déterminé par les prix», c'est-à-dire en réduisant le pouvoir commercial des entreprises (en réduisant leurs marges) ou en augmentant la productivité, soit en déplaçant vers la droite la courbe de «salaire réel négocié», c'est-à-dire en réduisant le pouvoir de négociation des syndicats pour un niveau d'emploi donné ou en les incitant à modérer leurs revendications salariales au moyen d'une sorte de «pacte social». Là encore, nous sommes confrontés au

dilemme chômage-inflation, et de nouveau cette relation peut être améliorée par un l'accroissement de la concurrence à la fois sur le marché du travail et sur le marché des produits, en réduisant le pouvoir commercial des syndicats et des entreprises.

Il convient de souligner que ces conclusions ne dépendent pas de l'idée d'équilibre du plein emploi ou de taux «naturel» de chômage qui a dominé la «synthèse néoclassique». Par ailleurs, ce schéma est ouvert, par des déplacements dans les deux courbes, à la prise en compte d'éléments, notamment ceux soulevés dans le paragraphe précédent, habituellement mis de côté dans les théories (et politiques) fondées sur la courbe Phillips, à savoir sur la représentation la plus simple possible du dilemme chômage-inflation.

2.8. Les changements techniques et l'évolution de la structure sociale

Le changement technique joue un rôle primordial dans l'amélioration du bien-être de la population, la «richesse des nations» selon la terminologie d'Adam Smith. Il a également des effets importants sur l'emploi, et en réduisant les coûts, sur l'inflation. Tous ces aspects ont déjà été examinés ci-dessus. Seuls les effets des changements techniques sur la structure sociale n'ont pas été évoqués. Le changement technique est un terme simple qui désigne différentes tendances. Ici, nous allons nous concentrer sur deux effets opposés qui ont été baptisés «lois de Babbage»²¹.

Tout d'abord, la division du travail consiste à séparer les tâches, ce qui permet au chef d'entreprise de réduire au maximum les coûts, car le niveau de qualification de chaque tâche prise séparément est évidemment bien inférieur à l'ensemble des tâches, et le salaire d'un employé effectuant une tâche spécifique peut être proportionnellement inférieur. Un peintre en bâtiment ou un charpentier sont généralement moins payés qu'un plombier, qui lui a souvent un salaire inférieur à celui d'un architecte; mais, si dans la construction de maisons il n'y avait pas de division du travail, tout le travail nécessaire pour construire une maison devrait être payé à un seul travailleur doté de qualifications multiples, charpentier plus peintre plus plombier plus architecte, etc., et par conséquent le salaire devrait être très élevé. La «première loi de Babbage» affirme en fait que la division du travail réduit au maximum les coûts salariaux. La notion d'une «tendance à la prolétarisation dans le capitalisme» développée par Marx découle de cette idée: en divisant le processus du travail en tâches séparées, la division du travail, ou en d'autres termes le changement technique, réduit progressivement le niveau de compétence exigé pour chaque employé; la part de travailleurs non qualifiés (main-d'œuvre ordinaire) augmente constamment.

Toutefois, il existe une «deuxième loi de Babbage» selon laquelle la division du processus de travail en tâches séparées favoriserait le remplacement des tâches les plus simples par des machines. Il s'agit également d'un aspect d'expérience commune du changement technique; cependant, ses effets sur la structure sociale vont à l'encontre de ceux de la première loi de Babbage. En fait, si les machines remplacent la main-d'œuvre ordinaire, alors la part de travailleurs non qualifiés diminue et la part de travailleurs qualifiés augmente.

Nous ne pouvons pas affirmer avec certitude que les deux effets contraires doivent faire contrepoids de façon exacte et continue. Le fait est qu'à certaines périodes le premier effet domine, tandis qu'à d'autres c'est le deuxième. Par exemple, lorsque les premiers ordinateurs ont été mis en place, un opérateur devait effectuer une multitude de tâches qui ont été par la suite séparées. Ensuite, à l'étape suivante, certaines des tâches les plus simples ont été transférées à l'ordinateur lui-même. Cependant, tout cela a lieu dans un contexte de complexité croissante des technologies utilisées et d'exigences croissantes en matière de «qualifications de base».

²¹ Cf. Corsi (1984 et 1991).

Par conséquent, le processus de changement technique implique une tendance générale à un niveau d'éducation plus élevé et une voie compliquée avec, d'un côté, la création de nouveaux emplois complexes nécessitant un niveau élevé de qualifications et, de l'autre, la décomposition des tâches compliquées en tâches simples. Lorsque le rythme du progrès technique s'accélère, le système éducatif devient primordial: il doit fournir un enseignement élémentaire de qualité, et, plus que des qualifications spécifiques qui risquent de devenir obsolètes, la capacité d'acquérir facilement de nouvelles qualifications, donc une attitude curieuse vis-à-vis des expériences et savoirs nouveaux, ainsi que des connaissances solides dans différents domaines.

2.9. Quelle flexibilité pour le marché du travail?

Ce qui a été dit dans le paragraphe précédent a des implications sur la thèse selon laquelle une flexibilité accrue du marché du travail devrait constituer un objectif crucial de la politique. Cela est certainement vrai du point de vue de la dynamique illustrée ci-dessus: la flexibilité, dans le sens de capacité et de volonté de la part des travailleurs à s'adapter aux nouvelles technologies, est essentielle pour une diffusion plus rapide et facile du progrès technique. La flexibilité est également cruciale lorsque l'on est confronté à un environnement économique en mutation, par exemple une concurrence accrue des pays en développement qui contraint les économies avancées à se retirer de secteurs qui emploient des travailleurs moins qualifiés et à développer à la place de nouvelles lignes de production qui exigent des qualifications de pointe. Mais tout cela ne signifie pas nécessairement flexibilité au sens d'assujettissement total des employés envers leurs employeurs, ou au sens d'incertitude totale quant à la stabilité de l'emploi. Les politiques destinées à faciliter le passage d'un travailleur d'un emploi, devenu obsolète à cause du changement technique ou des changements dans la division internationale du travail, à un autre emploi, n'impliquent pas obligatoirement la liberté totale de licenciement ou l'adoption dominante de contrats de travail temporaires.

Sylos Labini (1999) distingue les différents types de flexibilité sur le marché du travail: «au niveau des salaires, des conditions de licenciement des employés, de la durée des contrats et du recours au temps partiel». Ces différents types de flexibilité ont des effets différents, positifs comme négatifs. Par exemple, si nous nous concentrons sur la flexibilité des salaires²², comme le souligne Sylos Labini «le niveau élevé de flexibilité n'est pas en soi une pure bénédiction»: «la trop grande rigidité du marché du travail crée des distorsions, mais des distorsions d'un type différent peuvent survenir lorsque la flexibilité est illimitée» (p. 263).

La flexibilité du marché du travail, au sens de faciliter le passage des travailleurs d'un emploi à un autre, est accrue par la politique du logement et les autres politiques destinées à faciliter la mobilité territoriale au moyen de programmes de reconversion et par la diffusion d'une culture ouverte favorable au changement. Alors qu'en général ces politiques ne sont pas une cause de tensions sociales, des tensions de ce type sont susceptibles de survenir à la suite d'autres changements institutionnels, notamment l'abolition de contraintes de licenciements. Afin de réduire au maximum les tensions sociales liées aux changements de ce type, il serait préférable de les reporter à une période de moindre chômage. De ce point de vue, une politique expansionniste de la demande peut être considérée comme une condition préalable à l'adoption de (tout au moins, de certains types de) mesures d'action sur l'offre.

²² Une comparaison entre les États-Unis et l'Italie, 1970-1996, révèle que la croissance plus faible des salaires réels aux États-Unis (en fait une diminution de 13% contre une hausse de 50% en Italie sur les 26 années) s'accompagne d'une hausse plus ou moins équivalente de la production industrielle, mais d'une croissance de l'emploi beaucoup plus élevée (+21%, contre une baisse de 14%) et d'une hausse proportionnellement plus faible de la productivité.

La signification ambiguë de «flexibilité» pourrait contribuer à expliquer la méfiance des syndicats vis-à-vis des réformes du marché du travail. Il faut reconnaître que parfois ces réformes ont visé principalement à «accroître la concurrence» au sens de réduire le pouvoir de négociation des syndicats. À l'inverse, il faut reconnaître que les rigidités entravant la diffusion du progrès technique constituent une stratégie tournée vers le passé, qui nous rappelle les politiques des corporations médiévales. Chaque mesure spécifique de réforme du marché doit être analysée pour elle-même, en considérant l'ensemble de ses effets: les dynamiques concernant la diffusion du progrès technique ou le repositionnement dans la division internationale du travail, les effets concernant le pouvoir de négociation et la distribution du revenu, ceux concernant le système des relations industrielles et plus généralement le système social et les droits des citoyens à une vie décente, y compris dans leur vie professionnelle.

3. Employabilité de la main-d'œuvre de l'EU

3.1. Introduction

La réserve de main-d'œuvre associée au non-emploi européen représente un potentiel de croissance très important qu'il faut exploiter comme il se doit. Pour ce faire, deux conditions doivent être remplies: premièrement, la main-d'œuvre existante doit être *employable* et, deuxièmement, elle doit satisfaire aux *exigences de qualification* de l'économie.

Les effets de la mondialisation et l'introduction permanente des nouvelles technologies augmentent en effet les exigences de qualification des emplois. C'est pourquoi, des politiques de formation (grossièrement définies) doivent fournir l'environnement nécessaire à l'amélioration du capital humain qui demeure un objectif économique et social majeur. Cependant, il faut garder à l'esprit que pour obtenir un rendement optimal, les politiques de formation doivent aller de pair avec une forte création de postes de travail dans l'économie afin que les personnes faisant l'effort de se recycler trouvent un emploi après. Sinon, le potentiel total de ces efforts coûteux ne pourra pas être exploité.

3.2. L'économie fondée sur le savoir

On reconnaît de plus en plus que le *savoir* est l'élément central du processus de croissance et de création d'emplois²³. Le changement technologique stimule non seulement les investissements de capital physique, mais il conduit également à l'accumulation de savoir: les compétences humaines sont nécessaires pour mettre en œuvre, maintenir, adapter et utiliser les technologies incarnées dans le capital physique. La codification du savoir, c'est-à-dire sa transformation en *information*, le rend plus accessible à tous les secteurs et agents économiques reliés aux réseaux d'information ou pouvant y accéder. Cependant, il est important de réaliser que ce phénomène ne réduit pas nécessairement l'importance du savoir tacite sous la forme de qualifications, compétences, etc. La facilité de l'accès à l'information et la baisse de son coût rend les qualifications et compétences liées à la sélection et à l'utilisation efficace de l'information encore plus indispensables qu'avant²⁴.

De nombreuses caractéristiques de l'économie fondée sur le savoir reposent sur l'utilisation croissante des technologies de l'information et des communications, qui change radicalement

²³ Cf. OCDE (1996a).

²⁴ Cf. OCDE (1996b).

les conditions de production et de distribution du savoir, ainsi que son association au système de production²⁵.

²⁵ Cf. OCDE (1996a).

Tableau 3: Principaux indicateurs de science et de technologie (UE, États-Unis, Japon)

1997	UE	États-Unis	Japon
DIRD/PIB %	1,8	2,7	2,9
DIRDE/PIB %	1,1	2,0	2,1
TIC/PIB %	5,9	7,8	7,4
Ratio de dépendance	7,7	0,9	0,2
Coefficient d'inventivité	2,5	4,5	27,7
Taux de diffusion	10,6	14,8	1,1

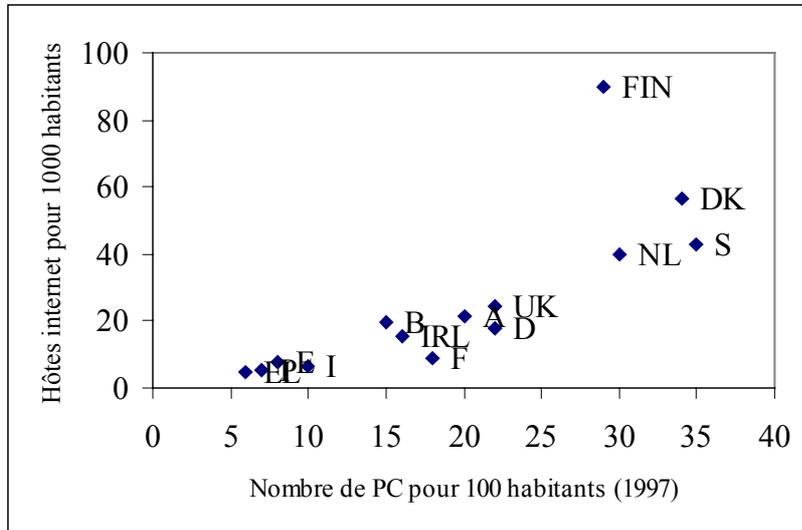
Notes: DIRD= dépense intérieure brute de R&D; DIRDE= dépenses intérieures brutes de R&D du secteur des entreprises; TIC= dépenses de technologies de l'information et de la communication; Ratio de dépendance= déposes de brevet des non-résidents/résidents; Coefficient d'inventivité= déposes de brevet des résidents pour 10000 habitants; Taux de diffusion= déposes de brevet externes par rapport aux résidents.

Source: OCDE

En général, les effets des technologies de l'information et de la communication (TIC) concernent la réalisation d'un nouveau potentiel de gains de productivité dans le processus de génération, de distribution et d'exploitation du savoir. Cette évolution suit trois voies à long terme: (i) l'accélération et la baisse des coûts de la mise au point d'outils et d'instruments pour la recherche fondamentale et le R&D; (ii) l'augmentation de la capacité à générer des options technologiques; (iii) l'extension du pouvoir des réseaux électroniques en tant qu'outils de recherche²⁶.

En suivant ces voies, les TIC accélèrent le rythme de l'innovation en termes de développement de nouveaux produits et procédés. Premièrement, en testant au moyen de la simulation plutôt que de la pratique, la recherche se concentre plus rapidement sur de nouveaux prototypes; par conséquent, les produits et procédés se différencient davantage et peuvent être renouvelés plus rapidement, accélérant ainsi la vitesse du cycle du produit et le taux d'obsolescence technique. Deuxièmement, les nouvelles méthodes de R&D (basées sur la simulation) permettent d'explorer continuellement un large spectre de variantes technologiques sans sacrifier les bénéfices tirés des économies d'échelle et de l'apprentissage intensif d'une option technique. Troisièmement, les TIC relient un vaste éventail de sources d'information publiques et privées dans un réseau partagé par les chercheurs, créant ainsi une sphère de savoir qui s'étend bien au-delà des limites spatiales du laboratoire ou des installations de recherche.

²⁶Cf. Foray - Lundvall (1996).

Figure 3: Pénétration de la technologie de l'information - UE

Note: Un hôte Internet est tout ordinateur relié à Internet au moyen d'une connexion à temps plein ou partiel, directe ou à numérotation (Network Wizards: www.nw.com).

Source: OETI

L'économie américaine investit massivement dans les télécommunications, le matériel informatique et les logiciels: selon les derniers éléments statistiques, environ 8% du PIB ont été investis dans les technologies de l'information et des communications en 1997, contre 7% en 1992. L'intensité des TIC (mesurée à partir des dépenses de TCI en pourcentage du PIB) aux États-Unis est toujours 2% plus élevée que dans l'Union européenne; en revanche, elle a considérablement augmenté au Japon, où elle est proche de celle des États-Unis.

En particulier, la pénétration de la technologie de l'information dans l'économie européenne est beaucoup plus lente qu'au Japon et aux États-Unis et d'importantes variations sont à noter selon les pays. Comme le montre la figure 3, les pays nordiques et le Royaume-Uni ont bien plus absorbé les nouvelles technologies de l'information que les pays de la Méditerranée et d'Europe centrale, à la fois en termes de pénétration des ordinateurs dans les foyers et de connexions à Internet. L'Internet est un élément central pour véhiculer les technologies de l'information et de la communication étant donné qu'un nombre croissant de ménages et d'entreprises y sont connectés et l'utilisent; les pays nordiques comptent parmi les pays les plus connectés avec 7 à 10 hôtes Internet pour 100 habitants, contre une moyenne générale inférieure à 4 à l'OCDE. Le coût de l'accès à Internet a fortement baissé durant ces dernières années en raison de changements techniques et de la concurrence croissante dans le secteur des télécommunications. Toutefois, les prix élevés constituent toujours un frein à son développement dans des pays tels que l'Autriche et la Belgique où les coûts d'accès sont trois fois plus élevés qu'en Finlande, pays le moins cher dans ce domaine²⁷.

²⁷ Cf. OCDE (1999).

3.3. Technologie et productivité du travail

Au début, la relation entre technologie, productivité et création d'emplois, quoique controversée et objet de débats animés durant les deux siècles derniers, semble simple tout au moins du point de vue macroéconomique. L'introduction de nouvelles technologies conduit soit à des procédés de fabrication plus efficaces, réduisant les coûts en économisant travail, capital, matériaux, énergie ou tout autre facteur de production, soit directement à l'élaboration de nouveaux produits qui génèrent une nouvelle demande. Dans les deux cas, on crée un mieux-être: dans le premier, par le biais d'une production plus efficace qui dégage des ressources d'intrants; dans le second, en satisfaisant de nouveaux besoins.

Dans quelle mesure ce mieux-être ou la hausse de la productivité peut engendrer une création d'emplois dépend de la capacité des entreprises à traduire les gains de productivité en prix plus bas et en nouveaux investissements, et de la capacité des consommateurs à répondre aux prix plus bas en termes de demande plus forte. Les pertes d'emplois qui suivent souvent la mise en place de procédés économes en main-d'œuvre peuvent par exemple être compensées par une création d'emplois associée à la croissance de la production induite par la baisse des prix, par une création d'emplois supplémentaires dans d'autres secteurs, notamment dans le secteur de l'offre de nouvelles technologies, et par une possible substitution du capital au travail à la suite des ajustements à la baisse des coûts du travail.

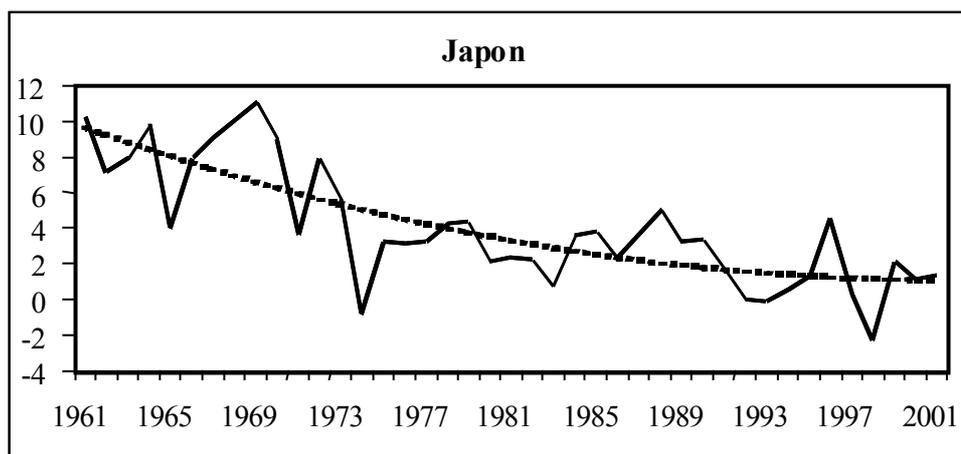
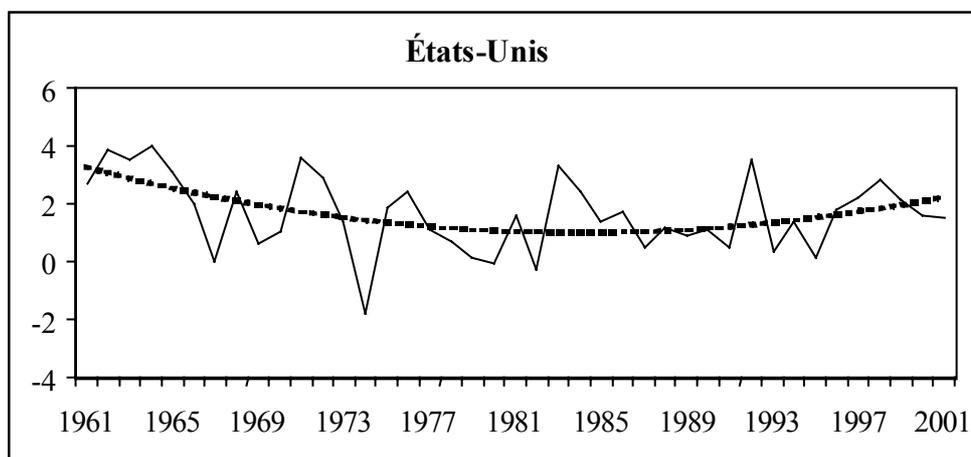
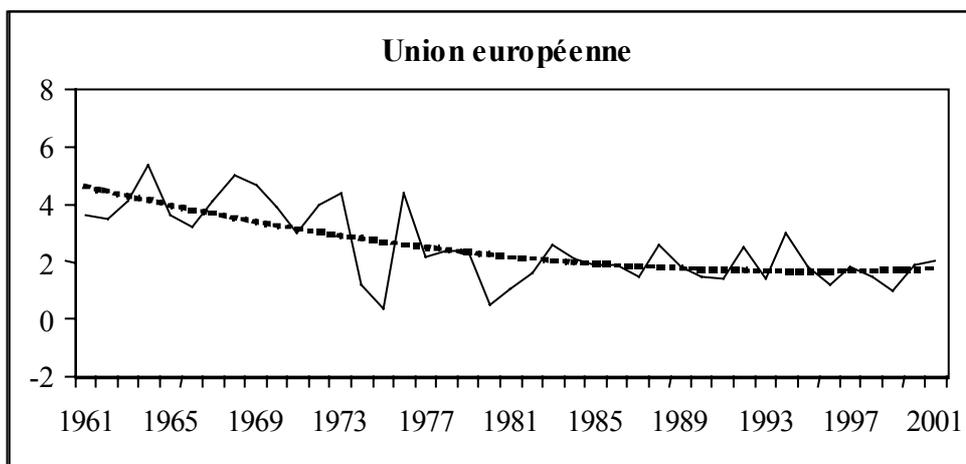
Comme le montre la figure 4, durant les deux dernières décennies la productivité générale du travail a augmenté pour atteindre un taux stable de 2% par an en moyenne dans l'Union européenne.

Comme on le sait, les taux de croissance de la productivité ont commencé à ralentir dans les années 60 dans certains pays européens (notamment l'Italie et la France) ainsi qu'au Japon et aux États-Unis; cependant, pour la plupart des pays, le premier choc pétrolier est considéré comme le point de départ d'une tendance graduellement décroissante qui s'est poursuivie dans les années 80. La reprise de la croissance de la productivité durant les années 90 a été plus faible dans l'Union européenne qu'aux États-Unis; cela résulte d'une part d'une assimilation plus faible du progrès technologique et d'autre part d'une plus forte substitution du capital au travail au niveau macroéconomique²⁸.

Les dépenses de R&D, et l'innovation en général, ne constituent en aucun cas les seuls facteurs affectant la productivité. L'accumulation de capital, l'évolution démographique, la qualité de la main-d'œuvre, les changements organisationnels, la mise à niveau technologique, tels que la mise en place et l'imitation de technologies étrangères avancées, et le degré de concurrence, sont autant de facteurs qui influencent la croissance de la productivité à moyen terme.

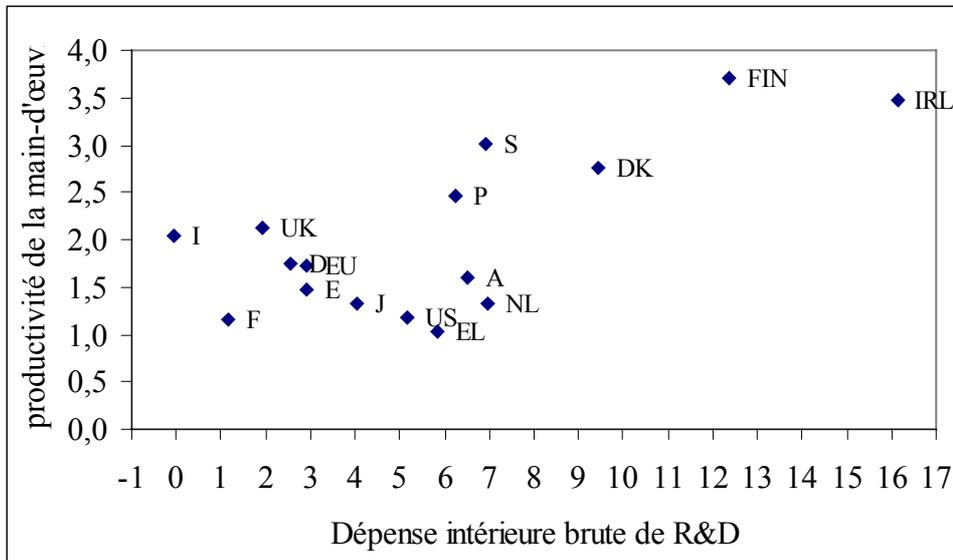
²⁸ Pour une analyse détaillée, cf. Commission européenne (1997).

Figure 4: Croissance de la productivité de la main-d'œuvre* (UE, États-Unis, Japon)



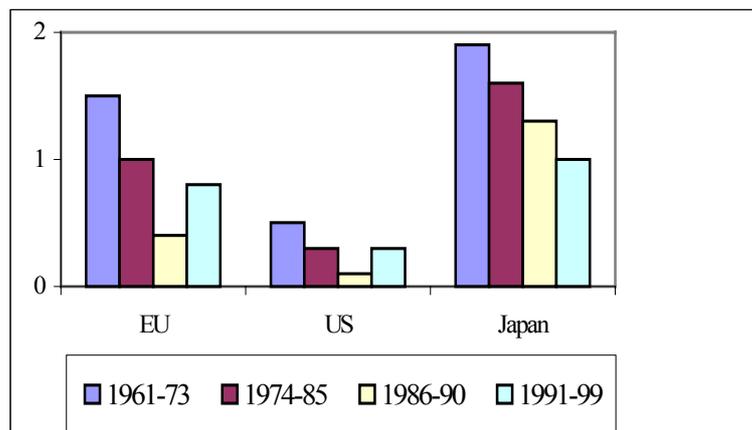
Notes: *Variations annuelles en pourcentage du PIB réel par personne employée aux prix 1995.

Source: services de la Commission européenne

Figure 5: Productivité de la main-d'œuvre et R&D*(taux de croissance moyen, 1992-1997)**

Notes: * Pour la Grèce et la Suède 1993-1997. Source: OCDE et services de la Commission européenne

Cependant, un grand nombre d'études empiriques soulignent l'importance de l'innovation et de la diffusion de la technologie pour la croissance de la productivité²⁹. Cet élément probant jette un jour nouveau sur le «paradoxe de la productivité» où ce qui est perçu comme un taux rapide de changement technologique s'accompagne d'une faible hausse de la productivité. Si le ralentissement de la productivité dans les pays de l'OCDE ne peut pas être expliqué par la seule technologie, des méthodologies améliorées pour isoler les effets du progrès technologique montrent qu'il a tout de même affecté la productivité: le ralentissement aurait en effet été pire sans les nouvelles technologies³⁰.

Figure 6: Substitution du capital au travail (UE, États-Unis, Japon)

Source: services de la Commission européenne

Comme le montre la figure 5, les pays de l'UE caractérisés par des investissements en R&D en forte hausse ont enregistré une croissance importante de la productivité de la main-d'œuvre

²⁹ Par exemple, voir Wilson (1995).

³⁰ Cf. OCDE (1996b).

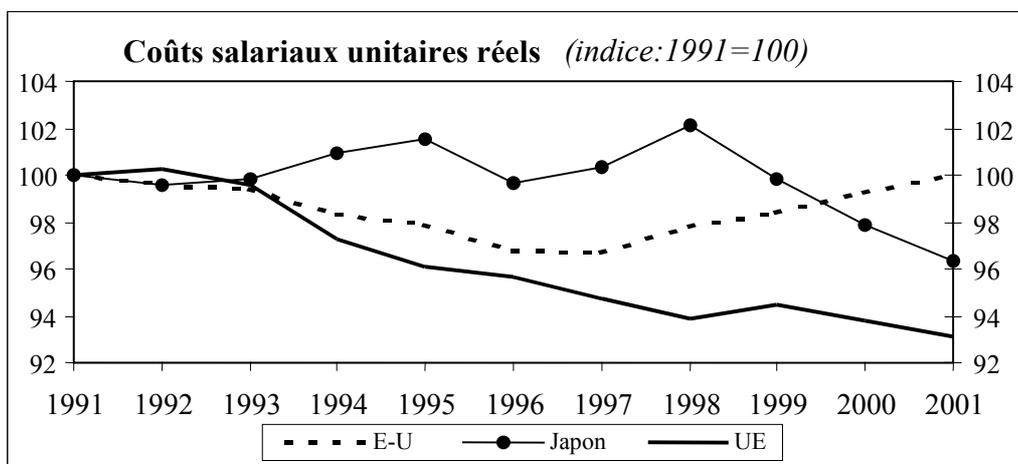
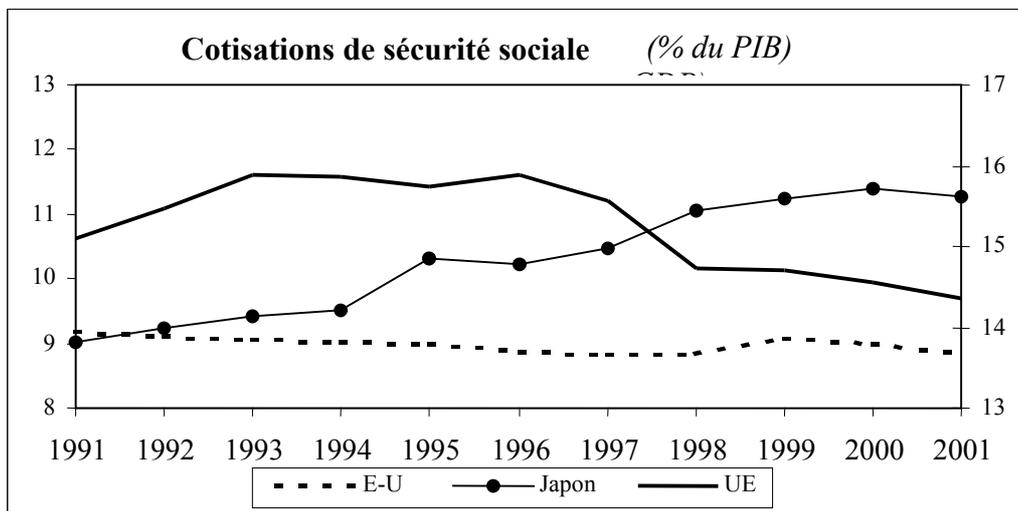
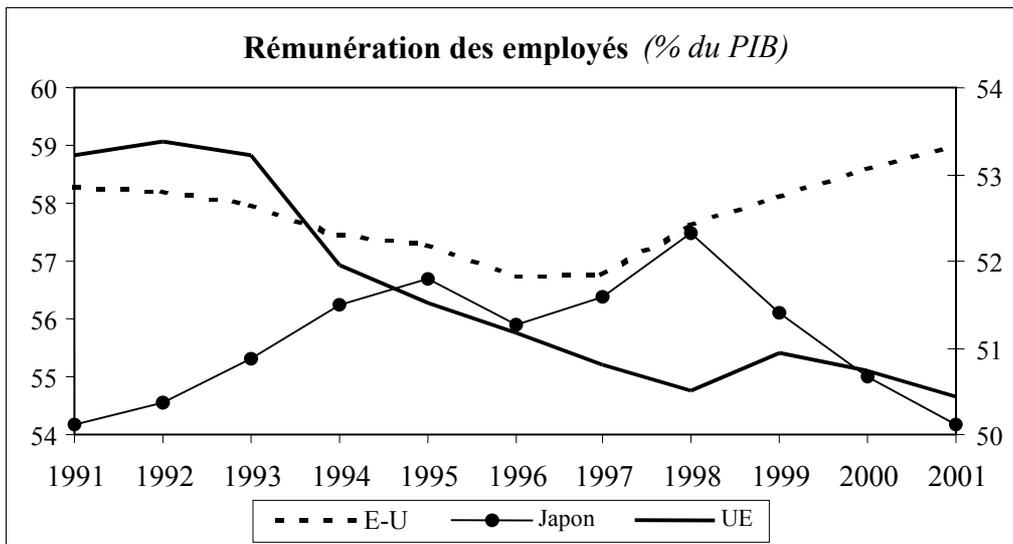
durant les années 90. L'Irlande en est un exemple frappant. Elle a bénéficié d'investissements dans la science et la technologie et son taux de croissance de la productivité très élevé (3,5% contre un taux moyen de 1,7% dans l'UE) s'explique largement par la hausse remarquable des dépenses de R&D durant la période observée (16,1% contre 2,9% dans l'Union, 5,1% aux États-Unis et 4% au Japon)³¹. Des considérations similaires sont valables pour les pays nordiques, particulièrement la Finlande.

En ce qui concerne la substitution de capital au travail, l'économie de l'Union est caractérisée traditionnellement par un degré de substitution comparativement élevé qui implique une hausse plus importante de l'intensité de capital de son processus de production que, par exemple, aux États-Unis (voir fig.6). Cependant, l'expérience de la période 1986-90 montre que la combinaison d'une modération des salaires (donc, des hausses de profitabilité) avec de bonnes prévisions de demande et une forte croissance des investissements pour accroître la capacité peut réduire de façon significative le taux de substitution de capital au travail. Par conséquent, si l'évolution des salaires continue à être adaptée (voir fig.7), on peut s'attendre à une poursuite du ralentissement de ce processus de substitution. Dans le même temps, par le biais d'une productivité accrue, elle renforce les fondements pour développer une plus forte croissance économique, soutenue par les investissements, à mesure que les perspectives de demande s'éclairent. En intégrant de nouvelles technologies, les nouveaux investissements vont contribuer à soutenir la croissance de la productivité et, dans la mesure où ils élargissent la capacité, à ralentir le processus de substitution³².

³¹ Elle repose dans une certaine mesure sur les importations de science et de technologie. Cf. OCDE (1999).

³² L'expérience de l'Irlande semble illustrer ce phénomène d'une façon encore plus claire. En Irlande, depuis le milieu des années 80, la modération des salaires macroéconomique est bien plus forte que dans l'Union en moyenne (par exemple, sur la période 1992-97, en Irlande les salaires réels ont augmenté de 1,5% de moins que la productivité du travail de 4% en tendance par an tandis que dans l'UE les salaires ont augmenté de 1,1% de moins que la productivité du travail de 2% en tendance par an). Cette situation a abouti à un important ralentissement de la substitution du travail par le capital, mais la croissance de la productivité de la main-d'œuvre s'est maintenue à l'aide des investissements d'augmentation de capacité qui incluaient le progrès technique. Dans le même temps, en Irlande l'activité économique et l'emploi ont augmenté à un rythme rapide (taux de croissance annuel moyen de 6,5% et 2,5%, respectivement). En outre, aux Pays-Bas la modération des salaires combinée à des réformes du marché du travail (particulièrement du travail à temps partiel) depuis 1983 a conduit à un ralentissement de la substitution du travail par le capital et également de la croissance apparente de la productivité du travail. Cf. Commission européenne (1998).

Figure 7: Coûts de main-d'œuvre salariaux et non salariaux (UE, États-Unis, Japon)



Source: services de la Commission européenne

3.4. Changements organisationnels et flexibilité

La technologie offre de nouvelles possibilités d'élargir la variété de produits et de services, d'augmenter la productivité et d'accroître l'emploi; mais l'organisation des entreprises et le contexte institutionnel pour la mise en place de changements organisationnels déterminent l'efficacité et les effets de l'adoption de nouvelles technologies.

En effet, une nouvelle organisation du travail est complémentaire de l'adoption des TCI pour mettre en place une flexibilité fonctionnelle et numérique accrue (voir encadré 1). Les pratiques de travail dites «flexibles» ou «de haute performance» impliquent généralement des changements dans la conception des emplois dans le sens d'une plus grande complexité, de niveaux de compétence plus élevés et d'une utilisation plus importante du travail en groupe, ainsi que d'une délégation croissante des responsabilités aux équipes hiérarchiquement inférieures et une meilleure communication au sein de l'entreprise.

Tableau 4: Part de l'emploi à temps complet et partiel dans l'évolution globale de l'emploi, 1987-1997*(en % de l'emploi total en début d'année)*

	Total	Temps partiel			Temps complet		
	<i>Total</i>	<i>Total</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>Total</i>	<i>H</i>	<i>F</i>
Allemagne	0,56	0,68	0,13	0,55	-0,12	-0,02	-0,10
Belgique	0,44	0,41	0,02	0,39	0,03	-0,30	0,33
Danemark	0,43	-0,20	0,14	-0,34	0,63	0,17	0,46
Espagne	1,22	0,37	0,08	0,29	0,85	0,20	0,65
France	0,26	0,29	0,03	0,26	-0,03	-0,21	0,18
Grèce	0,68	0,23	0,09	0,14	0,45	0,11	0,34
Irlande	2,32	0,95	0,24	0,71	1,37	0,51	0,86
Italie	-0,06	0,31	0,08	0,23	-0,37	-0,40	0,03
Luxembourg	0,76	0,36	0,04	0,32	0,40	0,21	0,19
Pays-bas	1,99	0,84	0,00	0,84	1,15	0,69	0,46
Portugal	0,92	0,45	0,14	0,31	0,47	0,01	0,46
Royaume-Uni	0,66	0,35	0,17	0,18	0,31	-0,04	0,35
<i>Europe des 12</i>	0,85	0,42	0,10	0,32	0,43	0,08	0,35
<i>États-Unis</i>	1,42	0,12	0,03	0,09	1,30	0,60	0,70
<i>Japon</i>	1,07	0,76	0,33	0,43	0,31	0,24	0,07

Notes: L'emploi total est défini comme la somme de l'emploi à temps partiel et de l'emploi à temps complet. L'emploi à temps partiel est défini comme un travail inférieur à 30 heures par semaine, à l'exception du Japon où il est inférieur à 35 heures par semaine.

Source: OCDE

Encadré 1: Flexibilité fonctionnelle et numérique

La plupart de la littérature sur les changements organisationnels oppose deux types différents de flexibilité (voir OCDE 1996a).

- La *flexibilité fonctionnelle* implique généralement des approches du travail reposant sur des compétences de haut niveau et une collaboration, et basées sur des apports de main-d'œuvre de haute qualité. Ses caractéristiques les plus courantes sont des conceptions des emplois et de leurs frontières loin des modèles étroits traditionnels, mobilité entre les tâches, multiplication et diversification des compétences, formation étendue et recyclage. Le travail en équipe dotée de multiples fonctions, autogérée et autonome est un indicateur de ce type de flexibilité.
- La *flexibilité numérique* implique généralement de changer la quantité de main-d'œuvre. Ces changements quantitatifs comprennent par exemple le nombre d'employés, les heures de travail, le recours à des employés à temps partiel, l'utilisation d'employés temporaires dont on peut résilier les contrats en utilisant les clauses libérales d'embauche et de licenciement.

Il existe également une dimension spatiale à l'ajustement.

- La *flexibilité interne* désigne les opérations effectuées au sein de l'entreprise ou effectuées dans le cadre de la structure du contrat existante de l'entreprise.
- La *flexibilité externe* désigne l'interaction sur les marchés, en général à l'extérieur de l'entreprise; elle implique généralement de modifier la nature et le type de contrats.

Il y a eu beaucoup de recouvrements entre la flexibilité interne et fonctionnelle, et la flexibilité interne et externe.

Les entreprises dotées d'une organisation et d'une production plus adaptables peuvent adapter la combinaison de flexibilité fonctionnelle et numérique à l'utilisation du travail. En outre, elles peuvent également déplacer le point d'ajustement, vers l'extérieur si elles se sont appuyées traditionnellement sur des mécanismes d'ajustement internes, et vice versa.

Pour acquérir certaines compétences spécialisées, les entreprises peuvent, par exemple, faire varier les heures de travail (internes) plutôt que l'embauche (externe) et le licenciement pour arriver à la flexibilité numérique, et faire appel à la sous-traitance de certaines activités plutôt que restructurer les postes internes. Des pays qui, généralement, ont plus souvent recours aux marchés et stratégies externes, largement dépendants de la flexibilité numérique, ont montré plus d'intérêt pour procéder à des ajustements fonctionnels et numériques au sein de l'entreprise. L'intérêt des pratiques de travail «flexibles» de pays tels que les États-Unis et le Royaume-Uni réside principalement dans la manière de mettre en place une flexibilité fonctionnelle et d'améliorer la qualité du travail et des autres facteurs de production. Dans le cadre européen plus protégé, l'ajustement s'est fait par une utilisation plus grande de la flexibilité numérique et des ajustements fonctionnels externes.

Une entreprise flexible dispose de deux stratégies pour atteindre la flexibilité de l'emploi. Elle peut l'atteindre «en interne» en multipliant les compétences, en améliorant la communication horizontale, en ayant recours à des employés mieux formés qui répondent mieux aux attentes, etc., ou «en externe» en assouplissant les contrats de travail, par exemple en employant plus de personnel avec des contrats «non standard». Dans ce qui suit, notre analyse porte sur la

flexibilité «externe», notamment parce qu'elle a provoqué un débat sur le désir social d'améliorer les emplois «précaires».

Les formes d'emploi non standard (par exemple, emploi à temps partiel) sont souvent considérées comme un indicateur de la flexibilité du marché du travail «externe» car, comparées à la norme de l'emploi à temps plein, elles impliquent des contrats d'embauche plus faibles, dans le sens où il est plus facile de modifier le nombre d'heures de travail et de mettre fin à un contrat.

Du côté de la demande, différents motifs sont fréquemment invoqués pour justifier l'utilisation de ces formes d'emploi. Premièrement, les frais généraux sont inférieurs à ceux dépensés pour les employés fixes en économisant différents coûts de main-d'œuvre non salariaux. Deuxièmement, plus de flexibilité réduit les coûts en faisant davantage coïncider les besoins et le nombre d'employés. Troisièmement, ces formes d'emploi peuvent également être utilisées comme mécanismes de sélection des employés.

Du côté de l'offre, on peut considérer l'embauche avec des contrats d'emploi non standard soit comme «volontaire», si le contrat s'accorde bien avec les préférences de l'employé³³, soit comme «involontaire», si l'employé a accepté le contrat à défaut d'autre alternative possible.

D'après les derniers éléments statistiques, le travail à temps partiel a augmenté durant ces dernières années, parfois à un rythme rapide³⁴. Il a fortement contribué à la création d'emplois dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, dans certains pays de l'UE et au Japon. Comme le montre le tableau 4, durant la dernière décennie, la part du travail à temps partiel dans la croissance de l'emploi total en Europe a été aussi importante que celle de l'emploi à temps plein. Pour les 12 pays de l'UE, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi total durant cette période a été le même pour les deux types d'emploi, juste au-dessus de 0,4%. La croissance de l'emploi à temps partiel était particulièrement importante dans de nombreux pays où la croissance totale de l'emploi était comparativement lente, notamment en France et en Allemagne, et souvent relativement moins importante dans les pays où la croissance totale de l'emploi était rapide (par exemple, Irlande et Pays-Bas). Elle a également été responsable en grande partie des 1,1% de croissance de l'emploi au Japon. En revanche, aux États-Unis l'emploi à temps partiel a enregistré un léger recul.

L'emploi à temps partiel possède une caractéristique qui l'oppose aux autres formes d'emploi non standard (par exemple, travail avec changement d'équipes): de nombreux employés y sont extrêmement favorables. Cela s'applique aux personnes qui travaillent déjà à temps partiel et, dans de nombreux cas, également à celles qui travaillent à temps plein.

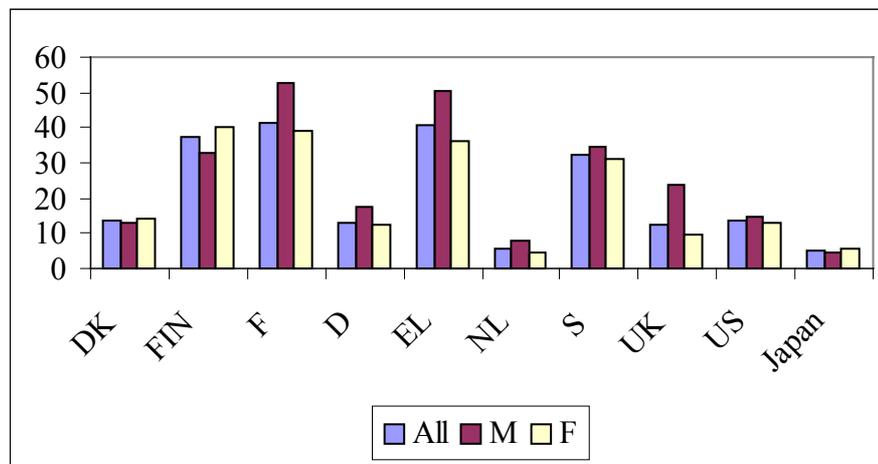
Des statistiques, qui tentent de mesurer l'incidence de ce qu'on appelle le «travail à temps partiel involontaire», fournissent une large gamme d'informations nationales. Ces informations sont obtenues en demandant à des employés à temps partiel pourquoi ils travaillent à temps partiel, révélant que les employés à temps partiel involontaires sont ceux qui n'ont pas réussi à trouver un emploi à temps plein. Comme le montre la figure 8, la part d'employés à temps partiel involontaires est bien plus élevée en Europe qu'aux États-Unis et au Japon (à l'exception des Pays-Bas). En outre, les chiffres des hommes sont généralement supérieurs à ceux des femmes (excepté en Finlande et légèrement au Danemark): en règle

³³ Par exemple, on suggère souvent que la préférence des femmes pour le travail à temps partiel a une forte influence sur celui-ci, ce qui peut être renforcé par d'autres facteurs tels que la possibilité de faire garder ses enfants.

³⁴ Pour une description détaillée des tendances du travail temporaire dans les pays de l'UE, voir Commission européenne (1999).

générale, plus la part de femmes travaillant à temps partiel dans un pays donné est élevée, moins la part d'employés à temps partiel involontaires est importante chez les femmes travaillant à temps partiel.

Figure 8: Part d'emploi à temps partiel involontaire par sexe
(% de l'emploi à temps partiel total, 1997)



Source: OCDE

3.5. Conclusions provisoires

Il n'existe pas de solution politique simple à des problèmes aussi complexes que ceux qui découlent de l'interaction entre technologie et emploi dans une économie fondée sur le savoir et toujours plus mondialisée. Il doit être tout à fait possible d'innover institutionnellement et d'étendre les champs d'action (par rapport aux objectifs classiques de compétitivité et de réduction des coûts) pour permettre de mettre en place des politiques en matière de technologie favorables à l'emploi. En ce sens, les deux principales tendances suivantes émergent.

1. *Politiques d'innovation et de changements structureaux.* Jusqu'à maintenant, ces politiques ont principalement fourni des incitations aux initiatives d'économie du travail, que les entreprises auraient appliquées dans tous les cas. Dorénavant, les efforts devront porter sur l'innovation des *contenus* de la production (dans l'industrie et le secteur des services) afin que de nouvelles entreprises soient créées et que l'économie passe à une structure dotée de davantage de secteurs créateurs d'emplois. L'un des éléments importants à prendre en compte dans cette optique sera le développement de nouvelles formes de financement des innovations entreprises par les petites et moyennes entreprises qui trouvent difficile d'atteindre les exigences actuelles en matière de crédit.
2. *Politiques de formation.* La reconnaissance totale du rôle central du savoir et du processus d'apprentissage dans une économie avancée doit aboutir à une reconsidération des politiques sur l'éducation et la formation, du transfert du *savoir-faire*, perçu comme un système de production et de diffusion du savoir. En particulier, les incitations (taxes, salaires, etc.) pour les entreprises et les individus qui investissent dans la formation pourraient être augmentées. Par exemple, les investissements en capital humain pourraient être traités de la même manière que les investissements en usines et en machines³⁵.

³⁵ L'un des objectifs les plus importants des politiques d'apprentissage doit être la réorganisation de l'utilisation du temps. Un transfert des études au travail, au cours d'une vie, ou du travail au repos, jour après jour, doit donner lieu à une division plus flexible du temps de travail moyen. De cette manière, il devrait être possible de réduire considérablement le nombre d'heures travaillées durant une semaine, un an ou une vie ainsi que de redistribuer les gains provenant du changement technologique et de rendre possibles les processus d'apprentissage. En outre, la réduction des heures de travail pourrait jouer un rôle important dans la stimulation

En suivant ces orientations, l'employabilité de la main-d'œuvre européenne pourrait se développer. Toutefois, la politique économique doit suivre la même voie que les changements économiques, liés à la hausse des TCI, en travaillant donc sur l'éducation et la formation, en compensant la réduction et la redistribution des temps de travail par des recherches sur de nouvelles ressources financées publiquement, capables de redistribuer les bénéfices promis par le changement technologique à toute la société.

4. Exigences de qualification dans l'économie du savoir

4.1. La relation entre technologie et qualifications

Le changement technologique pourrait grandement altérer la demande d'employés qualifiés. À mesure que les TCI se répandent, certaines qualifications pourraient être moins demandées, car de nombreuses tâches autrefois manuelles sont désormais effectuées par des équipements automatisés, tandis que la demande de travailleurs capables d'entretenir, programmer et développer ces technologies sophistiquées augmente. On s'inquiète donc du fait que le changement technologique puisse accroître la polarisation de la société en augmentant l'écart de revenus et de possibilités d'emploi entre ceux dont les compétences ont été déplacées par la nouvelle technologie, et ceux qui la créent et l'utilisent.

Lorsque de nouvelles technologies sont introduites dans les processus de production, on pense généralement que dans l'ensemble elles réduisent la demande de travailleurs peu qualifiés et augmentent la demande de travailleurs hautement qualifiés. Trois arguments intuitifs permettent d'expliquer cette complémentarité entre technologie et travailleurs hautement qualifiés au niveau de l'entreprise. Le premier est que les travailleurs hautement qualifiés s'adaptent plus facilement au changement technologique que les travailleurs peu qualifiés. Le deuxième repose sur l'observation que de nombreuses nouvelles technologies effectuent des tâches répétitives auparavant effectuées par de la main-d'œuvre peu qualifiée, ou des travailleurs sans formation étendue, telles que des opérations d'assemblage routinières. Le troisième est que les technologies informatiques augmentent la productivité des travailleurs qualifiés plus que celles des travailleurs peu qualifiés, à tel point que les entreprises font coïncider les employés hautement qualifiés avec la nouvelle technologie.

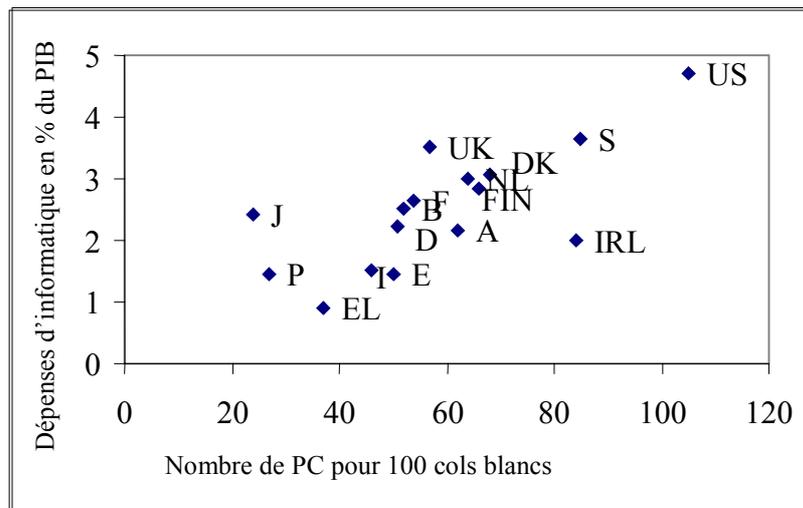
Dans le même temps, et en parallèle à cette «hausse des compétences», la technologie peut également avoir un effet de «baisse des compétences», au sens où elle réduira les compétences nécessaires à une tâche, afin que, à mesure que les nouvelles technologies effectueront une grande variété de tâches, les compétences nécessaires à certaines professions soient réduites. Par exemple, l'opérateur d'une machine outil à commande numérique peut être essentiellement un observateur, alors que son prédécesseur a pu être un artisan. Par ailleurs, certains éléments prouvent clairement que la technologie de l'information réduit les emplois de cadres moyens, traditionnellement considérés comme qualifiés. Grâce au développement de logiciels «intelligents» capables d'effectuer des tâches très variées, la technologie de l'information peut maintenant être utilisée pour effectuer de nombreuses tâches de collecte d'informations et d'analyses, en plus de calculs simples³⁶.

La complémentarité entre technologie et compétences, évidente au niveau microéconomique, est souvent extrapolée au niveau de l'ensemble de l'économie et souvent qualifiée de «changement technique induit pas les compétences». Du point de vue théorique, cependant, les

de la demande de nouveaux services, en particulier les services liés à l'apprentissage et qui requièrent donc un investissement de temps important de la part des utilisateurs. Cf. Petit (1995).

³⁶ Cf. OCDE (1996b).

complémentarités entre compétences et technologie au niveau microéconomique ne se traduisent pas nécessairement par des relations au niveau macroéconomique. En effet, il est difficile d'isoler les effets du changement technologique en termes d'implications sur les compétences de la large variété d'autres forces et facteurs. Les différences entre les institutions du marché du travail ont notamment un effet sur les mécanismes d'équilibre du marché du travail et une influence sur le choix des technologies qui seront développées et adoptées, et donc sur la manière dont elles affecteront la demande de différentes compétences.

Figure 9: Utilisation de l'informatique sur le lieu de travail

Source: OETI

En fait, les entreprises décident des nouvelles technologies de production à la lumière des niveaux de compétence de leur main-d'œuvre et des coûts relatifs pour améliorer ces niveaux de compétence. Dans les pays dotés de marchés du travail ouverts forts, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, les entreprises sont plus flexibles pour adopter des technologies et rechercher des employés dotés des compétences requises sur l'ensemble du marché du travail. Dans les pays qui s'appuient davantage sur les marchés du travail fermés, tels que la plupart des membres de l'UE, et où les coûts d'embauche et de licenciement des employés sont plus importants, les entreprises choisissent leurs technologies principalement en étudiant les qualifications et compétences de leurs employés ainsi que la manière dont ils peuvent adapter ces compétences pour compléter avec efficacité la nouvelle technologie.

4.2. L'évolution du profil de compétences de l'emploi

Dans les années 90, on a assisté à une amélioration des compétences de la main-d'œuvre, comme l'ont démontré l'évolution de l'emploi par profession. Le tableau 5 révèle les dernières données statistiques sur la répartition de l'emploi par profession dans l'Union européenne, au Japon et aux États-Unis: les cols blancs dominent l'ensemble de l'emploi, particulièrement aux États-Unis, et la plupart exerce des emplois hautement qualifiés (excepté au Japon).

Plus en détails, une part importante de l'emploi se concentre dans une variété de professions directement liées à l'utilisation des nouvelles technologies qui peuvent être regroupées en deux catégories: les *travailleurs de données*, personnes qui manipulent et diffusent l'information causée par et découlant des activités répétitives, et les *travailleurs du savoir*, personnes responsables de la production de nouveaux savoirs ou de la manipulation et de la diffusion de l'information (voir encadré 2). *Travailleurs de données* et *travailleurs du savoir* peuvent être regroupés dans la catégorie des *travailleurs de données et du savoir*: ce groupe représente 49% de l'emploi total dans l'Union et la part est encore plus élevée chez les femmes (57,8% contre 58,6% aux États-Unis). Les pays de l'UE présentant des taux élevés d'emploi, par exemple le Royaume-Uni et les Pays-Bas, possèdent des parts plus élevées de *travailleurs du savoir et de l'information* que les États-Unis (55,4% au Royaume-Uni et 59,2% aux Pays-Bas). Étant donné que les États-Unis ont un taux d'emploi général plus élevé, cela implique qu'ils parviennent à créer davantage d'emplois pour les employés peu qualifiés que

l'Europe: en fait, les États-Unis emploient beaucoup plus de cols blancs avec des niveaux de compétence faibles (environ 40% de l'emploi total contre 27% dans l'UE).

Tableau 5: Répartition par profession (UE, États-Unis et Japon)

1997	UE	États-Unis	Japon
Cols bleus	37,6	27,8	40,2
Cols blancs	62,4	72,2	59,8
Très qualifiés	35,2	32,3	16,1
Peu qualifiés	27,3	39,9	43,7
Travailleurs du savoir et de l'information	49,0	46,5	35,6
Travailleurs du savoir	20,8	--	--
Travailleurs de données	28,2	--	--
Total	100	100	100

Notes: Le total de l'emploi est défini comme la somme des ouvriers et des cols blancs.

Source: EUROSTAT, BIT.

Encadré 2: Compétences et comment les mesurer

Les données de l'emploi utilisés dans ce chapitre sont fondées sur la Classification internationale type des professions du Bureau international du travail (BIT). Là où les données étaient disponibles au format ISCO88 (la plupart des pays de l'UE), les professions ont été regroupées de la manière suivante:

- ◆ **Employés très qualifiés** = juristes et directeurs, professionnels et techniciens (groupes 1, 2, et 3);
- ◆ **Employés peu qualifiés** = artisans et professions similaires, opérateurs d'usine et de machines, professions élémentaires (groupes 7, 8 et 9)³⁷;
- ◆ **Cols blancs** = juristes et directeurs, professions libérales, techniciens, employés, employés du secteur tertiaire et commerciaux (groupes 1, 2, 3, 4 et 5);
- ◆ **Cols bleus** = ouvriers agricoles, artisans et professions similaires, opérateurs d'usine et de machines, professions élémentaires (groupes 6, 7, 8 et 9);
- ◆ **Travailleurs du savoir** = juristes et directeurs, professionnels (groupes 1, 2);
- ◆ **Travailleurs de l'information** = techniciens et employés (groupes 3, 4);

Lorsque les données étaient disponibles au format ISCO68 (États-Unis, Japon, Finlande et Suède), les professions ont été regroupées de la manière suivante:

- ◆ **Employés très qualifiés** = professions libérales et techniciens, employés administratifs et de direction (groupes 0/1 et 2);
- ◆ **Employés peu qualifiés** = travailleurs des transports et de la production, ouvriers (groupes 7/8/9);
- ◆ **Cols blancs** = professionnels, techniciens, directeurs, employés, employés du secteur tertiaire et commerciaux (groupes 0/1, 2, 3, 4 et 5);
- ◆ **Cols bleus** = ouvriers agricoles, travailleurs des transports et de la production, ouvriers (groupes 6, et 7/8/9);
- ◆ **Travailleurs du savoir et de l'information** = professionnels, techniciens, directeurs, employés et commerciaux (groupes 0/1, 2, 3 et 4).

³⁷ La Commission européenne (1999b) adopte une classification des compétences plus détaillée:

Très qualifiés non manuels = directeurs, professions libérales et techniciens (groupes 1, 2 et 3);

Moyennement qualifiés non manuels = employés et employés de bureau (groupe 4);

Peu qualifiés non manuels = commerciaux et employés du secteur tertiaire (groupe 5);

Qualifiés manuels = ouvriers agricoles (groupe 6), artisans et professions similaires (groupe 7), opérateurs d'usine et de machines (groupe 8);

Non qualifiés manuels = ouvriers de base (les forces armées –groupe 0 – sont également incluses ici dans un "souci d'exhaustivité").

Cependant, les différences de classification qui existent encore entre les États-Unis, le Japon et l'Union européenne et également entre les États membres de l'UE doivent mettre en garde contre une comparaison trop détaillée entre les groupes de professions; c'est pourquoi nous avons préféré nous concentrer sur des groupes de professions plus larges.

La tendance à l'amélioration des compétences dans l'UE est également visible en observant la croissance des travailleurs de données et du savoir, présentée dans le tableau 6. L'ensemble de l'Union européenne a vu ces professions se développer à la fin des années 90 à un rythme bien plus élevé que l'emploi total (1,7% contre 0,4%), les hausses les plus importantes étant observées dans les pays qui présentent des taux élevés de la croissance de l'emploi.

Tableau 6: Travailleurs de données et du savoir - UE

(taux de croissance 1996-1997)

	Travailleurs du savoir			Travailleurs de l'information			Travailleurs de données et du savoir		
	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F
Allemagne	2,00	2,47	1,05	0,24	0,81	-0,11	0,86	1,62	0,15
France	0,33	1,14	-1,11	0,03	-0,11	0,12	0,14	0,50	-0,19
Italie	2,40	3,46	1,36	2,30	2,74	1,72	2,33	2,92	1,61
Pays-Bas	5,10	3,95	7,54	3,88	1,47	5,82	4,48	2,95	6,44
Royaume-Uni	1,77	1,89	1,59	3,86	3,66	3,98	2,71	2,47	2,93
Europe des 12	1,87	1,98	1,68	1,63	1,53	1,70	1,73	1,76	1,69

Source: EUROSTAT, BIT.

4.3. La baisse de la demande d'employés peu qualifiés

4.3.1. La principale raison des inquiétudes croissantes sur la manière dont le changement technologique modifie la demande de compétences variées est la forte baisse de la demande d'employés peu qualifiés. Du point de vue théorique, la question est complexe et doit être analysée dans un cadre qui puisse prendre en compte tous les facteurs qui affectent la demande et l'offre d'employés dotés de plusieurs compétences.

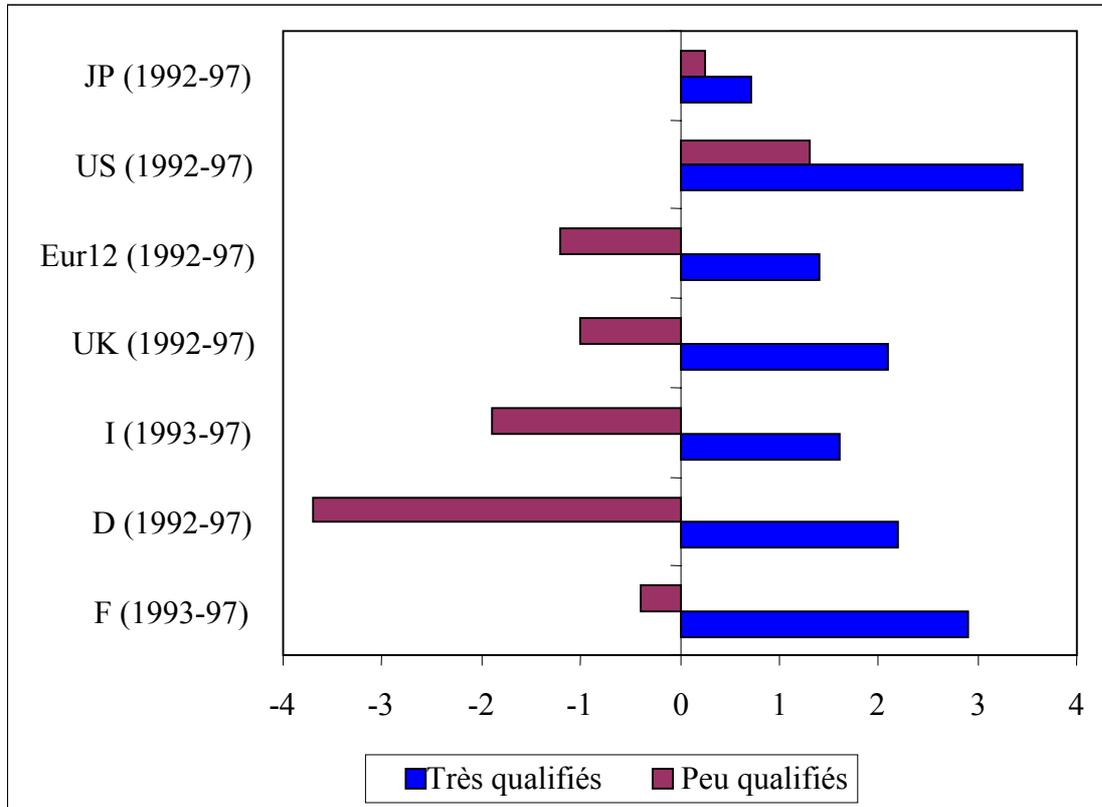
Bien que la complémentarité de la technologie et des compétences soit admise, le débat reste largement ouvert pour savoir dans quelle mesure la baisse générale de la demande d'employés peu qualifiés est due au changement technologique. Au moins deux questions fondamentales doivent être discutées: les effets du changement organisationnel en termes d'«amélioration des compétences» et l'effet de la dispersion des salaires sur l'emploi peu qualifié.

4.3.2. Dans le contexte des changements organisationnels décrits dans le chapitre 3, l'amélioration des compétences peut être perçue comme une évolution vers une main-d'œuvre plus efficace et plus flexible; en termes de données agrégées du marché du travail global, ce processus se matérialisera dans l'évolution de professions peu qualifiées au profit des professions très qualifiées.

Les éléments statistiques les plus récents semblent suggérer que dans les pays où l'emploi a augmenté, la croissance de l'emploi a été la plus élevée dans les professions très qualifiées. Comme le montre la figure 10, les emplois très qualifiés ont constitué la source principale de croissance de l'emploi durant les années 90 dans la plupart des pays de l'UE (à l'exception des Pays-Bas), aux États-Unis et au Japon. Cependant, on enregistre une croissance correspondante des emplois peu qualifiés aux États-Unis, tandis que le Japon affiche au moins un taux de croissance positif. La croissance de l'emploi peu qualifié, particulièrement aux

États-Unis, s'explique en grande partie par l'impact du changement technologique en termes de dispersion des salaires³⁸.

Figure 10: Répartition par compétence (taux de croissance annuels moyens)



Source: EUROSTAT, BIT.

4.3.3. En ventilant la composition de l'emploi par compétence, les changements technologiques peuvent avoir un effet sur la structure existante du revenu. La hausse de la demande d'employés très qualifiés peut en effet faire augmenter de façon importante les salaires correspondants des employés peu qualifiés, conduisant ainsi à un élargissement général de l'échelle des salaires.

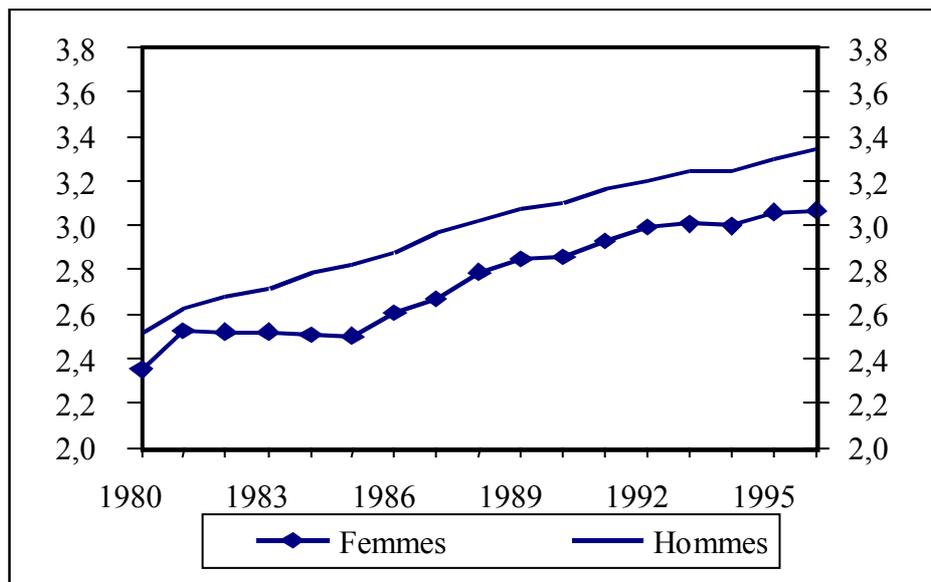
Une tendance à la dispersion des salaires a été enregistrée dans la zone de l'OCDE durant ces vingt dernières années. Durant les années 80, l'accroissement de la dispersion des salaires était généralement faible excepté aux États-Unis et au Royaume-Uni. Au milieu des années 80, une tendance à l'augmentation des inégalités salariales a également été enregistrée en France et au Japon, tandis que durant la première moitié des années 90 la dispersion des salaires a fortement augmenté en Italie, dont l'échelle des salaires avait été très stable et même réduite l'année précédente. Comme aux États-Unis et au Royaume-Uni, le phénomène a généralement touché les employés féminins aussi bien que masculins. Dans la zone européenne, l'exception est l'Allemagne où les inégalités salariales n'ont pas cessé de baisser durant toute la période

³⁸ Ce point de vue a été exprimé dans différentes études qui ont expliqué les performances comparativement pires de l'Europe continentale par le manque de flexibilité des salaires dû en grande partie à des rigidités institutionnelles. Voir, par exemple, Bertola, G. - Ichino A. (1995).

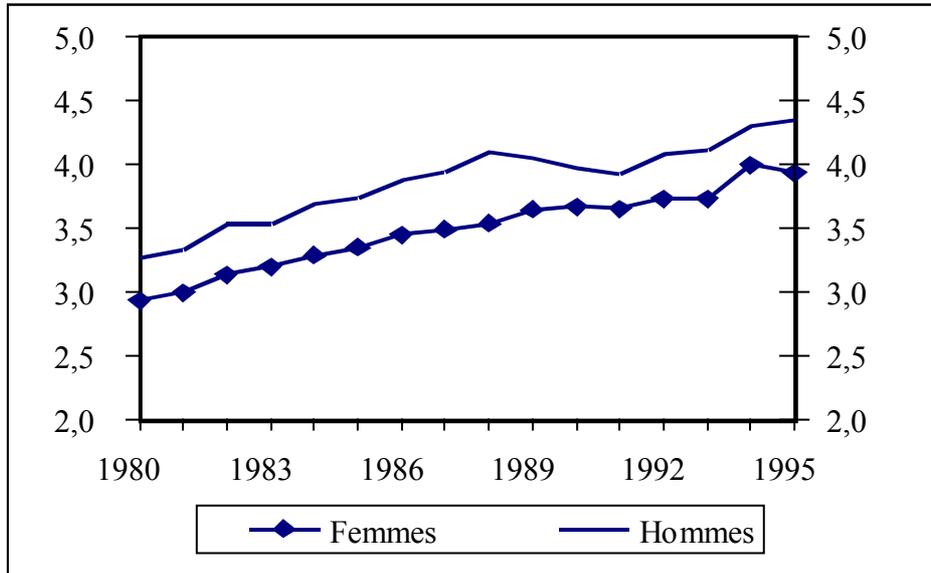
observée. Cependant, comparés à la plupart des pays européens continentaux, les États-Unis et le Royaume-Uni s'avèrent être les seuls pays où la croissance des inégalités salariales a été fortement marquée et cette tendance s'est poursuivie également durant la première moitié des années 90 (voir fig. 11).

La hausse des inégalités salariales observée a eu différentes conséquences en termes de croissance des salaires réels pour les employés à revenus élevés comme à faibles revenus. Comme le montre la figure 12, à partir du début des années 80 aux États-Unis, les employés à faibles revenus situés en bas de l'échelle des salaires ont vu leur salaire diminuer aussi bien en termes relatifs qu'en termes absolus. Cela se vérifie particulièrement pour les employés masculins dont les salaires réels ont diminué de 20% dans la première moitié des années 90 par rapport au début des années 80 (pour les employés féminins, le recul a atteint environ 5%). Ce phénomène n'a pas affecté le Royaume-Uni en dépit d'une forte hausse des inégalités salariales. Comme dans les autres pays européens (et au Japon), les gains salariaux réels ont été observés au Royaume-Uni à la fois au sommet et à la base de l'échelle des salaires, bien qu'à des taux de croissance différents, et cela à la fois chez les hommes et les femmes.

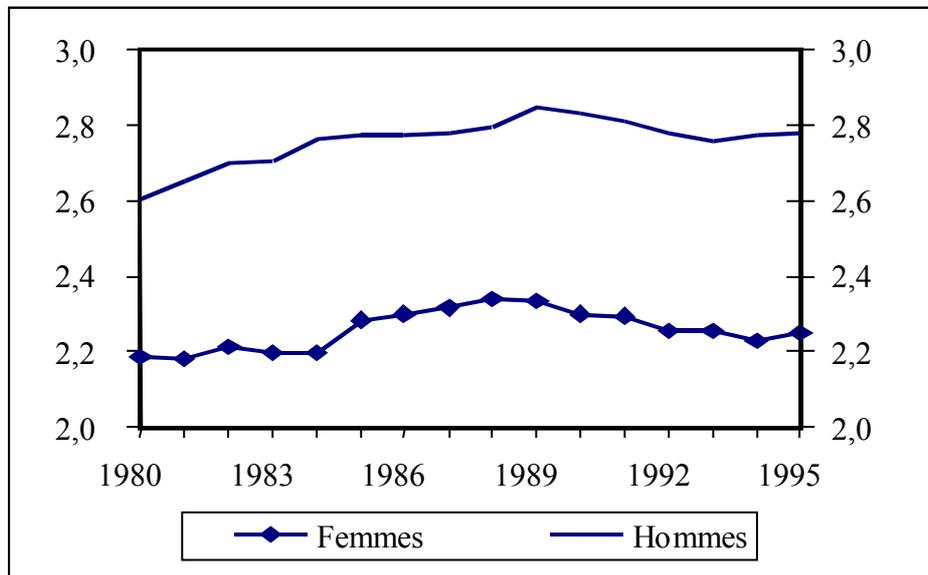
Figure 11a: Tendances de la dispersion générale des revenus (Royaume-Uni)



Source: OCDE

Figure 11b: Tendances de la dispersion générale des revenus (États-Unis)

Source: OCDE

Figure 11c: Tendances de la dispersion générale des revenus (Japon)

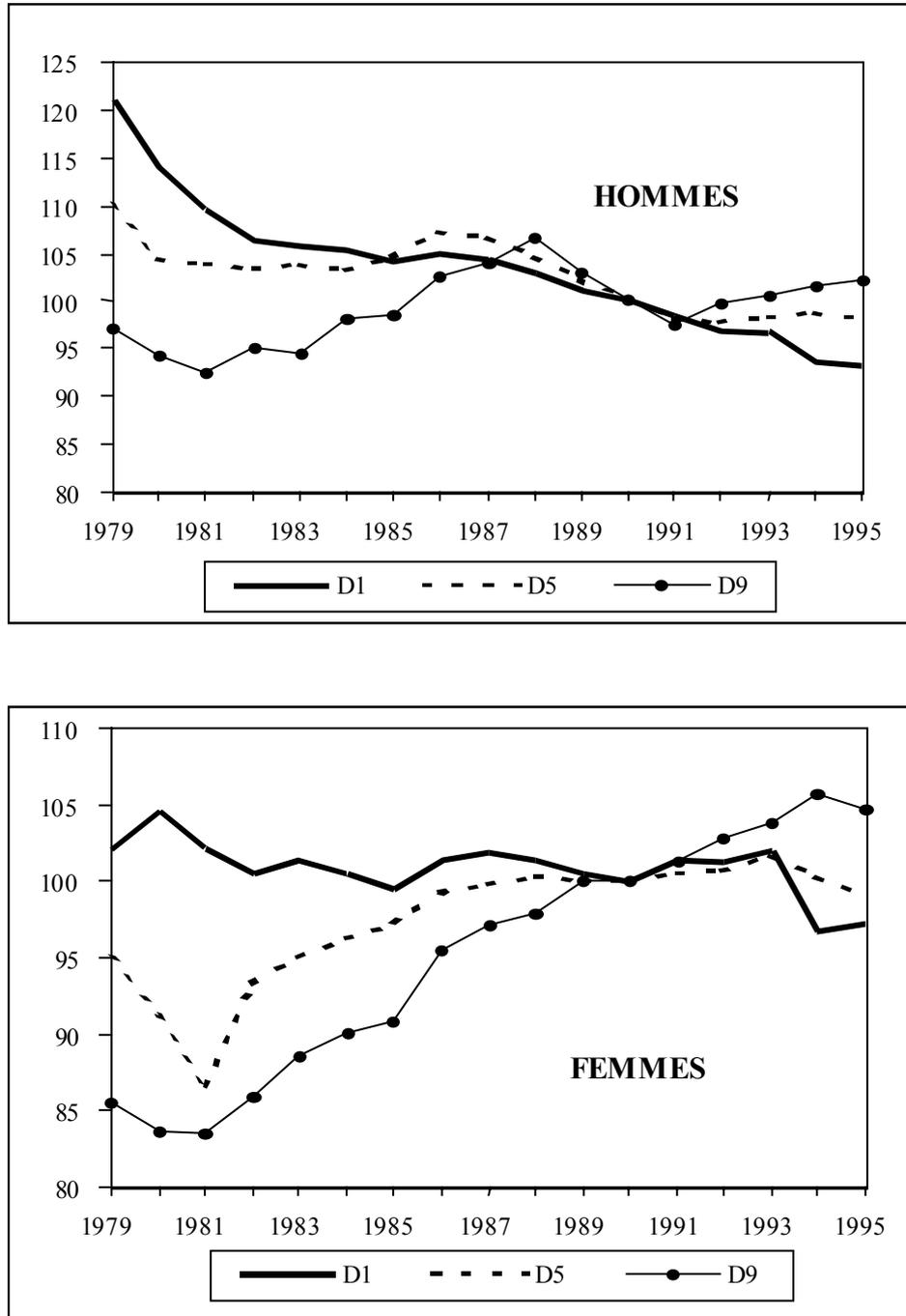
Source: OCDE

La tendance observée de dispersion des salaires a soulevé des questions à la fois sur le fonctionnement du marché du travail et sur la qualité des possibilités d'emploi.

D'une part, on a généralement affirmé³⁹ que l'élargissement de l'échelle des salaires, en permettant aux salaires relatifs de mieux s'aligner avec les taux de productivité correspondants, a joué un rôle important pour stimuler la croissance de l'emploi, particulièrement parmi les employés peu qualifiés, dans les pays où l'inégalité des salaires était en hausse.

D'autre part, l'inégalité croissante des revenus a suscité des inquiétudes sur la détérioration possible de la position économique des employés peu rémunérés dont les revenus, qui comme nous l'avons remarqué pour les États-Unis, ont eu tendance à diminuer dans l'absolu, pourraient même baisser en dessous du seuil de pauvreté déclenchant ainsi un phénomène de «pauvre ayant un emploi».

³⁹ Cf. OCDE (1994).

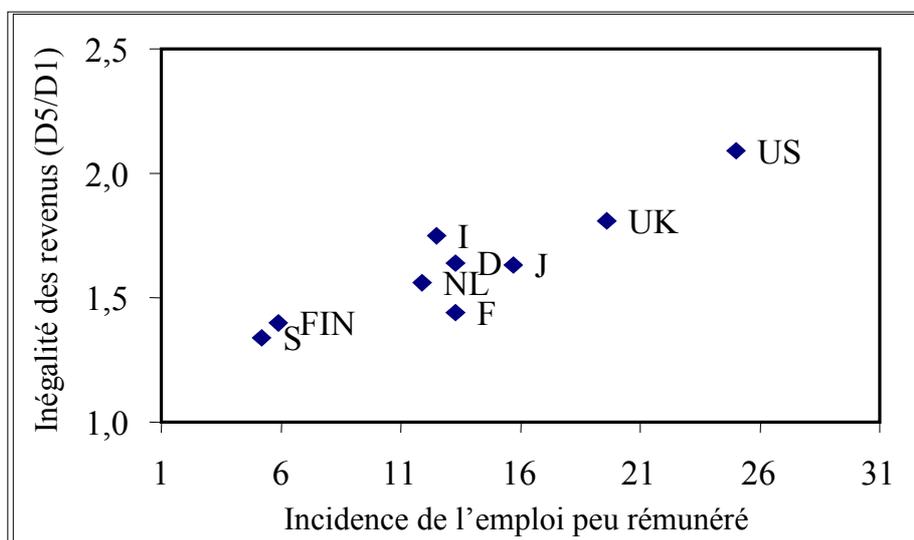
Figure 12: Tendances en déciles de revenus réels (États-Unis)

Source: OCDE

La figure 13 montre que l'incidence générale de l'emploi peu rémunéré (défini comme le pourcentage de travailleurs à temps plein qui gagnent moins que deux tiers du revenu moyen) se révèle bien plus élevée aux États-Unis et au Royaume-Uni (25% et 19,6%, respectivement) que dans les autres pays pris en compte (entre 13 et 16%). Elle illustre également la tendance de dispersion des salaires faibles mesurée par le ratio du cinquième (moyen) décile par rapport au premier décile ($D5/D1$) pour chaque pays durant l'année sélectionnée prouvant ainsi

l'existence d'une corrélation entre le degré de dispersion des salaires faibles et l'incidence de l'emploi peu rémunéré: les pays caractérisés par une forte inégalité de revenus présentent également une forte incidence des emplois peu rémunérés⁴⁰.

Figure 13: Inégalité des revenus et incidence de l'emploi peu rémunéré

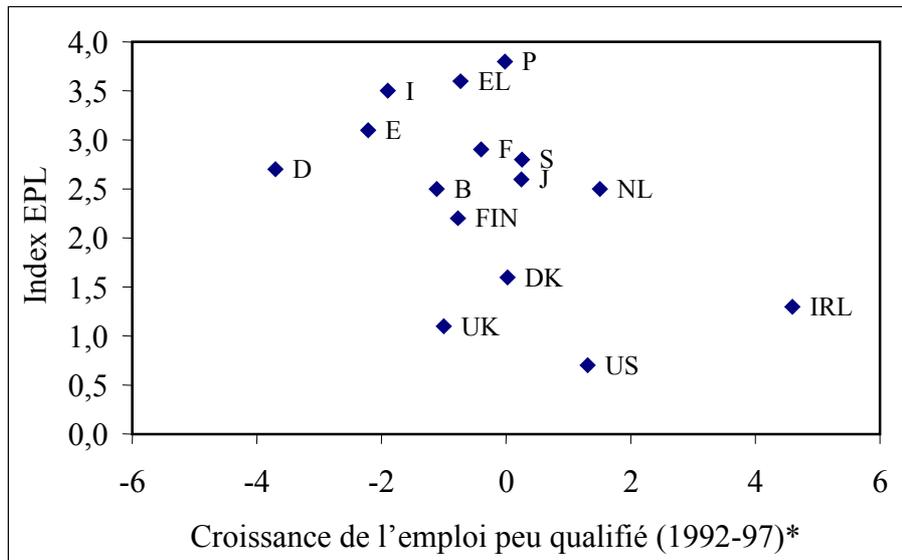


Source OCDE

L'incidence de l'emploi peu rémunéré varie selon les pays en fonction des caractéristiques des travailleurs. L'emploi peu rémunéré touche principalement les travailleurs jeunes et de sexe féminin dans tous les pays observés, mais les États-Unis affichent un taux d'emploi peu rémunéré de 63%. Quant à l'incidence de l'emploi peu rémunéré par type de profession, aux États-Unis comme au Royaume-Uni une grande part de travailleurs peu rémunérés exercent une activité de col blanc (par exemple, employés de bureau)⁴¹.

⁴⁰ Cependant, la corrélation n'est pas assez forte pour prouver l'existence d'un lien de causalité unilatéral. La causalité peut aller dans les deux sens: une dispersion plus importante des salaires faibles peut conduire à une incidence plus élevée de l'emploi peu rémunéré; une incidence plus élevée des emplois peu rémunérés peut conduire à une dispersion supplémentaire des salaires.

⁴¹ Cf. OCDE (1998).

Figure 14: Protection de l'emploi et emploi peu qualifié

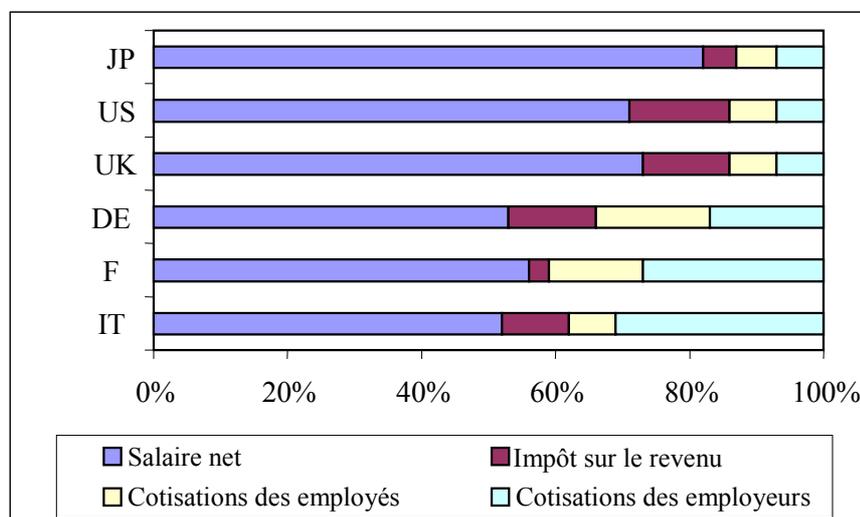
Notes: Indice EPL = moyenne pondérée des indicateurs des contrats à durée indéterminée, des contrats temporaires et des licenciements collectifs. (*) 1993-97 pour la France et l'Italie, 1992-96 pour la Finlande et 1993-96 pour la Suède.

Source: EUROSTAT, OCDE.

Du côté de l'offre, un «effet de découragement du travailleur» semble se faire jour parmi les bas salaires: la chute des salaires des travailleurs situés en bas de l'échelle pourrait en effet les conduire à quitter la population active et donc à l'exclusion sociale. Comme le montre la figure 14, cela se vérifie particulièrement dans les pays où la protection de l'emploi est relativement élevée, à savoir la plupart des pays européens continentaux, et pourrait expliquer en partie la réduction des emplois peu qualifiés observée dans les pays européens (à l'exception de l'Irlande et des Pays-Bas), qui contraste avec la tendance opposée enregistrée aux États-Unis où la protection sociale est bien plus faible qu'en Europe.

Dans l'analyse de l'emploi peu rémunéré, il convient de prendre en compte un autre aspect pertinent de l'emploi peu rémunéré, du côté de l'offre: le système fiscal. En réduisant le rapport du travail, les impôts peuvent en effet représenter un frein à l'entrée sur le marché du travail pour les travailleurs situés le plus bas dans l'échelle des salaires. Comme le montre la figure 15, en Europe continentale les employés peu rémunérés touchent moins de 60% du salaire d'origine, tandis qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni cette part est supérieure à 70%. C'est pourquoi les réformes fiscales destinées à réduire la pression fiscale sur les travailleurs peu rémunérés pourraient favoriser une croissance de l'emploi correspondante.

Figure 15: Impôts sur l'emploi peu rémunéré
 (% du coût total pour un travailleur peu rémunéré, 1996)



Source: OCDE

5. Implications politiques et conclusions

5.1. Politiques à multiples facettes pour un problème multilatéral

La situation médiocre de l'emploi dans l'UE discutée dans les chapitres précédents nécessite une intervention politique. Mais cette intervention a lieu dans un environnement économique complexe caractérisé par le progrès technique et une structure de l'emploi changeante. Notre analyse suggère qu'une politique simple et à dimension unique ne conviendra pas. Il faut un mélange complexe de politiques d'action sur la demande et sur l'offre, encadrées de manière à ne pas entraver le progrès technique, mais plutôt à le favoriser et à encourager l'adaptation continue de l'économie aux technologies changeantes. Dans les paragraphes suivants, nous prendrons en compte séparément les différents aspects d'un ensemble de politiques adaptées; mais il est important de bien garder à l'esprit que chaque ligne politique, conduite isolément, sera probablement beaucoup moins efficace, si ce n'est inutile voire dommageable, que la combinaison de politiques prises ensemble. Il convient d'ajouter, par précaution, que la véritable présentation de la combinaison de politiques appropriée ne relève pas de cette partie du rapport: notre objectif dans ce sens est simplement de fournir quelques conseils concernant les lignes d'intervention les plus adaptées.

5.2. Politiques d'action sur la demande

Si nous ne pouvons pas nous appuyer sur une tendance automatique d'équilibre de plein emploi dans des économies de marché compétitives, alors de façon évidente les politiques d'action sur la demande jouent un rôle primordial pour favoriser des taux d'emploi plus élevés, s'il y a de la marge pour les augmenter (c'est-à-dire, non seulement en présence de chômage, mais également de taux d'emploi relativement faibles). Cette conclusion est renforcée si nous prenons en compte les effets d'«hystérésis», à savoir que si l'économie sur la voie caractérisée du chômage persistant, les attentes, les habitudes et le comportement des

agents économiques s'adaptent facilement à une telle situation, rendant toute évolution vers des taux d'emploi plus élevés de plus en plus difficile (et coûteux, par exemple en termes d'inflation plus élevée). Dans un contexte dynamique, il convient également de rappeler que des taux de production inférieurs à ceux correspondant au plein emploi et à un degré «normal» d'utilisation de la capacité de production disponible impliquent moins d'investissements, et par conséquent un rythme de progrès technique plus lent; dans le temps, la perte de compétitivité sur les marchés internationaux que cela implique pourrait conduire à une perte de parts de marché, et donc à des problèmes de balance des paiements et à des contraintes nouvelles et plus strictes sur la croissance de la production.

Il ressort du chapitre 2 que le dilemme inflation-chômage ne devrait pas être considéré comme une contrainte strictement obligatoire: des politiques peuvent être adoptées afin de rendre des taux de chômage plus faibles compatibles avec un taux d'inflation «acceptable» donné. Toutefois, cela implique que toutes les politiques d'action sur la demande ne puissent pas être considérées comme valables de la même manière: un effet donné sur le revenu et l'emploi peut s'accompagner d'effets différenciés sur d'autres variables, en particulier sur le dilemme inflation-chômage. Cela va à l'encontre de la représentation classique et simpliste des points de vue de Keynes sur la gestion de la demande globale; mais Keynes lui-même, dans ses nombreux exposés de politique appliquée, était prêt à reconnaître ce point. En fait, ses principales propositions de politiques pour encourager la demande globale consistaient à demander que les administrations publiques aient à portée de main un ensemble de projets d'investissement à rendements parfois faibles mais durables, et ne présentant donc pas d'intérêt pour les chefs d'entreprises privées: principalement des investissements en infrastructures, capables d'accroître l'efficacité de l'économie et de garantir le recouvrement des coûts, y compris les coûts de financement lorsqu'ils sont calculés à des taux d'intérêts modérés. En améliorant la compétitivité de l'économie, ces investissements provoqueraient des effets cumulatifs potentiellement importants (par exemple des exportations plus élevées et donc des niveaux de production plus élevés et, au moyen de l'apprentissage par la pratique ou d'autres formes de rendements d'échelle croissants, des taux de productivité toujours plus élevés). Dans la même veine, Sylos Labini (1999) propose par exemple de porter l'attention sur les investissements en infrastructures destinés à encourager le développement de quartiers industriels. Il est clair que des politiques de ce type ne peuvent pas être placées sur le même plan que des politiques de gestion de la demande à court terme destinées à stimuler la consommation privée.

Force est de constater que dans une situation de chômage persistant (et de taux d'emploi inférieurs à ceux que d'autres régions du monde atteignent et maintiennent facilement), les politiques destinées à encourager la demande ne peuvent pas être critiquées pour avoir des effets supposés d'éviction, c'est-à-dire en affirmant que la hausse de la production dans certains secteurs de l'économie induite par l'incitation de la demande sera nécessairement contre-balancée par la baisse de la production dans d'autres parties de l'économie, souvent par des investissements privés réduits. Cet effet ne peut se manifester que dans une situation de plein emploi; lorsque nous sommes confrontés au chômage et à une capacité de production non utilisée, il y a de la marge pour des hausses de la production, en réponse à la hausse de la demande, sans répercussions négatives sur d'autres parties de l'économie. Au contraire, si, comme il est probable, un degré plus élevé d'utilisation de la capacité de production disponible stimule les investissements, alors des incitations de la demande favorisent des hausses de la production potentielle et les pressions sur la demande sont ainsi évitées.

5.3. Politique d'action sur l'offre comme complément et non comme alternative aux politiques d'action sur la demande

La distinction entre différents types de politiques de régulation par la demande selon leurs effets sur le dilemme inflation-chômage, et l'existence même d'un tel dilemme (qui, comme nous l'avons souligné ci-dessus, doit cependant être interprété comme une relation flexible), montre qu'il est possible d'appliquer des politiques de gestion de l'offre, même si nous renonçons à l'idée d'une tendance automatique à un équilibre de plein emploi. Les politiques d'action sur l'offre sont en fait une contrepartie essentielle des politiques d'action sur la demande: les premières sont utiles, et même indispensables, pour garantir la viabilité des deuxièmes, à savoir tenir en échec les effets secondaires inflationnistes potentiels; mais leur rôle ne se limite pas à cela.

En général, les politiques d'action sur l'offre sont perçues comme des politiques destinées à accroître la production potentielle: c'est-à-dire à augmenter la qualité des facteurs de production et l'efficacité de leur utilisation. Des politiques de ce type conservent leur validité dans la perspective adoptée ici, mais leur mise en valeur est quelque peu modifiée. Lorsque nous abandonnons l'environnement statique traditionnel au profit d'une perspective dynamique, les politiques d'action sur l'offre ont un rôle crucial à jouer pour améliorer l'efficacité de l'économie dans son ensemble. Cela signifie deux choses principales: premièrement, favoriser une diffusion rapide et facile du progrès technique; deuxièmement, induire les infléchissements appropriés en faveur du changement technique afin de favoriser un développement, aussi bien du point de vue écologique que social.

Ces objectifs «dynamiques» sont bien plus importants que le domaine dévolu habituellement aux politiques d'action sur l'offre. Dans la «synthèse néoclassique», ces politiques sont destinées à augmenter la concurrence sur les marchés de biens et du travail (car, comme nous l'avons vu ci-dessus, c'est précisément à l'imperfection de la concurrence que le «point de vue général» attribue toute déviation persistante du niveau de plein emploi). De notre point de vue, nous reconnaissons d'une concurrence accrue pour des raisons de considérations d'efficacité générale, mais également pour déplacer le dilemme inflation-emploi. La recherche de concurrence accrue dans le marché du travail s'accompagne de considérations d'équité (à savoir, toute politique ayant un effet différencié sur le pouvoir du marché des employeurs et des employés modifie la distribution des revenus et le pouvoir de négociation relatif, et ces effets doivent être pris en compte) et par des considérations concernant la structure des relations industrielles (par exemple, toute mesure rompant le «pacte social» adopté dans le cadre d'une politique anti-inflationniste peut avoir des effets négatifs généraux, si elle inverse de façon perverse le dilemme inflation-chômage). En d'autres termes, les politiques concernant le marché du travail doivent être encadrées avec plus de précaution, en tenant compte de leurs effets sociaux en général et en reconnaissant que le travail constitue une sorte plutôt spéciale de produit de base.

5.4. Un cadre stimulant pour le marché du travail

5.4.1. Les réponses au problème d'intégration de la technologie et de l'emploi dans le contexte d'une économie de savoir sont largement conditionnées par des améliorations du fonctionnement du marché du travail, en particulier en ce qui concerne la flexibilité des temps de travail, les coûts du travail et des salaires, les clauses de sécurité de l'emploi et le chômage et les compensations qui lui sont liées. De telles améliorations sont indispensables à une époque où le changement technique et la mondialisation modifient les schémas de productivité et aide à la diffusion du changement organisationnel. C'est pourquoi, la demande de main-d'œuvre devient plus sensible aux coûts du travail, ce qui accroît les coûts sociaux des rigidités du marché du travail. Toutefois, un partage du marché et une tarification du travail

plus efficaces ne garantissent pas que l'investissement en capital humain suffira à satisfaire les besoins de création d'emplois à long terme dus à la croissance de l'économie du savoir. La déréglementation du marché du travail pourrait réduire l'incitation à investir dans la formation et une action compensatoire pourrait être prise pour consolider le processus d'apprentissage à l'intérieur comme à l'extérieur des entreprises.

5.4.2. La question de la flexibilité est plutôt complexe: durant ces dernières années, le débat a longtemps porté sur la nécessité d'accroître la flexibilité des salaires, d'améliorer la mobilité du travail, de répandre l'utilisation du *temps flexible* et des contrats de travail non standard. Il faut toutefois noter qu'une telle déréglementation ne garantit pas d'elle-même d'autres types de flexibilité qui sont nécessaires aux *performances* de nouvelles entreprises reposant sur la TCI, telles que la multiplication des compétences, l'adaptabilité du travail et l'apprentissage tout au long de la vie. Dans ce deuxième sens, la flexibilité est étroitement liée à la demande croissante de travailleurs très qualifiés, qui en retour exigent deux conditions préalables: un système éducatif adapté ainsi qu'un modèle de relations industrielles qui incite à l'apprentissage de compétences intellectuelles et à l'implication de travailleurs dans des processus d'apprentissage systématiques.

Dans la mesure où le premier aspect est concerné, les investissements de formation jouent un rôle fondamental pour faciliter la réconciliation sur le marché entre la demande et l'offre de travail qualifié. Au sens le plus radical du terme, la croissance du savoir de base a des effets négatifs à long terme qui vont au-delà du simple déclin de la demande de travail non qualifié. Cela équivaut à l'élimination d'un grand nombre de travailleurs, sans *compétences* ou avec des *compétences non adaptées* et incapables de se requalifier. La conséquence de tout cela est la stratégie centralisée d'un effort de formation élémentaire *généralisée*, avec l'adaptation de l'ensemble du système éducatif général au nouveau style de technologie. Une comparaison peut être effectuée avec les efforts requis dans le passé durant les campagnes d'alphabétisation des masses⁴².

Quant au second aspect, la manière d'organiser le travail et de fournir des incitations à la formation d'une population active de base avec une formation continue et des compétences pour résoudre les problèmes illustre la diversité provoquée par l'inertie institutionnelle des comportements du marché du travail. Ces significations vont des formes «libérales» observées le plus souvent dans les pays anglophones, avec un taux élevé de mobilité externe et une concurrence des salaires, à un type plus «d'entreprise», tel que ceux basés sur des négociations d'entreprises (Japon) ou des négociations collectives (Allemagne et pays nordiques).

Bien qu'elles suivent une tendance de dualisme du marché du travail, les différentes attitudes institutionnelles favorisent différentes organisations des compétences. Le premier type a une vocation plutôt *spécifique au métier* tandis que le second est davantage *spécifique à la structure de l'entreprise et de sa culture* (et davantage multifonctionnel)⁴³.

Cette variété des conditions de fond influence la direction et l'efficacité des relations réciproques entre technologie et organisation⁴⁴. Pour être plus précis, cela signifie que les éléments requis pour qu'une entreprise remplisse les critères de certification font l'objet de conditions. Les entreprises japonaises, et, dans une certaine mesure européennes, s'adaptent plus facilement à des ajustements internes, en proposant aux travailleurs une nouvelle formation et en les incitant à une plus grande flexibilité du travail, tandis que dans les pays

⁴² Cf. Freeman *et al.* (1995).

⁴³ Cf. Aoki (1990).

⁴⁴ Cf. Sestito - Trento (1997).

anglophones les entreprises ont une *plus grande flexibilité d'embauche et de licenciement*, ce qui signifie qu'elles se tournent vers le marché pour rechercher des travailleurs qualifiés.

Bien qu'il y ait des signes de convergence plus importants entre les approches utilisées dans différents pays, et plus de formes hybrides de ces approches (qui découlent de la concurrence globale et de l'expérience échangée entre les entreprises et les institutions), les caractéristiques de chaque marché individuel demeurent dans une large mesure spécifiques au pays et menés par l'inertie⁴⁵.

5.5. Conclusions

En traitant de la médiocrité de la situation de l'emploi dans les pays de l'UE, cette partie du rapport a porté sur la relation entre technologie et création d'emplois dans le contexte d'une économie du savoir.

Tout d'abord (chapitre 2), nous avons étudié l'interprétation «générale» d'une situation de ce type, en montrant qu'elle repose sur une approche théorique, la «synthèse néoclassique», fondée sur l'idée d'une tendance automatique des économies de marché compétitives à une situation de plein emploi. Une critique de cette approche a été suivie d'une brève présentation d'une approche alternative «keynésienne» qui reconnaît la possibilité d'un chômage persistant; les taux d'emploi dépendent des voies choisies, elles-mêmes dépendant des décisions des employeurs fondées sur leurs anticipations de rentabilité tirée de la vente de leurs produits. La «demande effective» joue donc un rôle crucial pour déterminer les taux d'emploi, et une politique de demande expansionniste est une composante essentielle de tout train de politiques destiné à accroître l'emploi.

Ensuite, nous avons porté notre attention sur le problème de l'employabilité de la main-d'œuvre européenne, en commençant par prendre en compte les décalages de performances de la technologie et les effets inhérents aux compétences des nouvelles technologies (chapitres 3 et 4). À cet égard, la situation récente en Europe semble être caractérisée en général par une adoption faible des nouvelles technologies et donc des effets plus faibles des changements technologiques et organisationnels en termes de création d'emplois et de dispersion des salaires, par rapport aux États-Unis et au Japon.

Plusieurs considérations sur les orientations spécifiques aux pays et la complexité des relations entre technologie, productivité et création d'emplois nous ont finalement conduits à traiter les différents aspects d'un train de politiques adaptées (chapitre 5). Un ensemble de politiques de ce type comprend un grand nombre de composantes. Au premier abord, une politique expansionniste d'action sur la demande peut s'avérer essentielle; toutefois, elle ne doit pas consister à encourager les dépenses de consommation, qu'elles soient privées ou publiques; elle doit plutôt s'appuyer sur des investissements d'infrastructure publics, et si possible de la Commission européenne, en suivant les lignes déjà mentionnées dans de nombreux documents de la Communauté tels que le *Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi* de la Commission et déjà expérimentés en partie avec les programmes d'infrastructures de la Communauté. Deuxièmement, les politiques d'action sur l'offre sont également nécessaires, mais doivent être considérées comme un complément des interventions sur la demande plutôt qu'une alternative. En particulier, une flexibilité accrue est nécessaire à la fois sur le marché du travail dans l'ensemble de l'économie, car nous sommes confrontés à un environnement social, économique et technique en évolution constante. Cela implique une large palette d'interventions, qui vont de la flexibilité dans l'utilisation de la main-d'œuvre au sein de toute unité de production à des mesures qui favorisent la mobilité territoriale. En raison du

⁴⁵ Cf. Mariotti (1997).

changement constant et, dans le contexte de «l'économie du savoir», des exigences de qualification accrues, une composante plus importante de ce train d'interventions concerne le système éducatif: des investissements sont nécessaires pour améliorer son efficacité et pour l'étendre, à la fois dans le domaine de l'éducation élémentaire et dans celui du savoir spécialisé; et il convient de souligner, à cet égard, que le savoir spécialisé ne signifie pas des compétences de travail spécifiques destinées à des emplois spécialisés, mais plutôt un savoir spécialisé «de base» dans les différentes sciences, y compris les sciences naturelles, la capacité à communiquer avec les autres et à les comprendre (par exemple, l'histoire, et plus généralement la «culture»).

Bibliographie

- Aoki, M. (1990), "Towards an Economic Model of the Japanese Firm", *Journal of Economic Literature*, vol. 28, pp.1-27.
- Bertola, G., Ichino, A. (1995), *Wage Inequality and Unemployment: US vs. Europe*, CEPR Discussion Paper n.1186, Mai.
- Ciocca, P. (1997) (ed.), *Disoccupazione di fine secolo: studi e proposte per l'Europa*, Bollati Boringhieri, Turin.
- Corsi, M. (1984), "Il sistema di fabbrica e la divisione del lavoro: il pensiero di Charles Babbage", *Quaderni di storia dell'economia politica*, n. 3, pp. 111-23.
- Corsi, M. (1991), *Division of Labour, Technical Change and Economic Growth*, Avebury, Aldershot.
- OETI (1999), *Observatoire européen des technologies de l'information*, Francfort/Main.
- Commission européenne (1995), "Performance of the EU Labour Market", *European Economy-Reports and Studies*, no. 3.
- Commission européenne (1997), "Annual Economic Report for 1997", *European Economy*, no. 63.
- Commission européenne (1998), "Growth and Employment in the Stability-Oriented Framework of EMU", *European Economy*, no. 65.
- Commission européenne (1999a), *EU economy: 1999 review*, Bruxelles.
- Commission européenne (1999b), *Employment in Europe*, Bruxelles.
- EUROSTAT (1999), *Labour Force Survey*, Luxembourg.
- Flanagan, D., Soskice, D., Ulman, L. (1983), *Unionism, Economic Stabilisation, and Incomes Policies: European Experience*, The Brookings Institution, Washington.
- Foray, D., Lundvall, B. (1996), "The Knowledge-based Economy: from the Economics of Knowledge to the Learning Economy", in OCDE (1996a), pp. 11-32.
- Freeman, C. et al. (1995), "Diffusion and the Employment Effects of Information and Communication Technology", *International Labour Review*, vol. 134, pp. 587-603.
- Harcourt, G. C. (1972), *Some Cambridge Controversies in the Theory of Capital*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BIT (1998), *Yearbook of Labour Statistics*, Genève.
- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, Londres.
- Mariotti, S. (1997), "Il paradigma tecnologico emergente", in Ciocca (1997), pp. 100-56.
- OCDE (1994), *Job Study: Evidence and Explanations*, Paris.
- OCDE (1996a), *Employment and Growth in the Knowledge-based Economy*, Paris.
- OCDE (1996b), *Technology, Productivity and Job Creation*, Paris.
- OCDE (1998), *Employment Outlook*, Paris.

- OCDE (1999), *Science, Technology and Industry Scoreboard 1999. Benchmarking Knowledge-based Economies*, Paris.
- Petit, P. (1995), "Employment and Technical Change", in Stoneman (1995), pp. 42-61.
- Roncaglia, A. (1985), *The International Oil Market*, Macmillan, Londres.
- Sestito, P., Trento, S. (1997), "Tecnologia, organizzazione e domanda di lavoro", in Ciocca (1997), pp. 157-202.
- Sraffa, P. (1960), *Production of Commodities by means of Commodities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stoneman, P. (1995) (ed.), *The Economics of Innovation and Technical Change*, Blackwell, Oxford.
- Sylos Labini, P. (1999), "The Employment Issue: Investment, Flexibility and the Competition of Developing countries", *BNL Quarterly Review*, n. 210, pp. 257-80.
- von Tunzelmann, N. (1995), *Technology and Industrial Progress: the Foundations of Economic Growth*, Edward Elgar, Aldershot.
- Wilson, D. (1995), "IT Investment and its Productivity Effects", *Economics of Innovation and new Technology*, n. 3, pp. 235-52.