

PROMOUVOIR LA CROISSANCE EN EUROPE : VÉRITÉS ET MYSTIFICATIONS *

Jean-Luc Gaffard

*Institut Universitaire de France et Université de Nice-Sophia Antipolis
Research Fellow à l'OFCE*

Le rapport pour la Commission européenne « An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver » propose un diagnostic de la situation européenne qui repose sur la distinction entre deux régimes technologiques, l'un fondé sur l'imitation, l'autre sur l'innovation. L'un et l'autre sont censés requérir des institutions différentes pour permettre une croissance forte et stable. Le premier caractériserait des pays en phase de rattrapage et exigerait des arrangements de long terme entre les différents acteurs. Le second caractériserait des pays à la frontière du développement technologique et exigerait des institutions et des règles garantissant concurrence, flexibilité et sélection. Dans ce contexte, le blocage institutionnel dont souffrirait la plupart des pays de l'Union européenne aurait une double conséquence. Il expliquerait leur faible croissance et leur taux de chômage élevé. Il expliquerait, en outre, les conflits entre objectifs de croissance, de stabilité et de cohésion. Seules des réformes structurelles des marchés et du budget européen et la constitution d'autorités indépendantes en charge, chacune, d'un objectif unique, permettraient de constituer le système requis, fondé sur une dé-intégration des firmes, une plus grande mobilité dans et entre les firmes, une plus grande flexibilité des marchés de travail, un financement plus important par actions, un investissement plus élevé en R&D et en éducation.

Cette analyse repose sur une double contradiction. Elle fait état de la nécessité de changer de régime de croissance sans pour autant essayer de caractériser la nature des processus de transition, se contentant de comparer des états constitués alternatifs. Les solutions qu'elle propose pour promouvoir une croissance plus forte, quoique censées répondre à l'inquiétude sur les possibilités de préserver le modèle social européen, aboutissent à son démantèlement. Cette double contradiction trouve son origine dans l'opposition de régimes technologiques et d'institutions qui n'est robuste ni théoriquement, ni historiquement. Ce n'est pas la performance technique consistant à représenter deux sources de gains de productivité que sont l'imitation

* Ce texte est un commentaire critique du rapport présenté par André Sapir (2003) à la Commission européenne et portant précisément sur ce que devrait être un agenda pour la croissance en Europe. Il a bénéficié des commentaires et critiques de Mario Amendola et Francesco Saraceno.

et l'innovation qui change quoi que ce soit à ce constat. L'innovation renvoie à un processus de changement de technologie et non à une technologie particulière, en l'occurrence la dernière née. Elle est à l'origine de déséquilibres qui sont dans la nature des processus de changement, qu'il s'agisse de ruptures quantitatives ou qualitatives. Ces déséquilibres ne peuvent être ni ignorés ni éliminés par le simple fait de choix institutionnels. Ils doivent être gérés et contenus dans certaines limites. Il en est ainsi des tensions inflationnistes, des déficits budgétaires ou des inégalités de revenus entre individus ou entre territoires. Les politiques économiques requises mélangent, alors, règles et choix discrétionnaires: des règles pour limiter les écarts de conduite dans un monde d'information incomplète; des choix discrétionnaires pour effectuer les arbitrages inévitables entre objectifs.

Le propre de ces considérations est de s'inscrire dans une analyse qui rompt avec la dichotomie entre croissance et cycles, refuse l'idée que la croissance potentielle serait uniquement déterminée par des fondamentaux technologiques et institutionnels et maintient qu'elle dépend aussi et surtout de la manière dont sont gérés les déséquilibres et les conflits en cours de route, refuse, enfin, de reconnaître l'utilité des temps difficiles.

■ Il semble exister une croyance bien ancrée chez les esprits éclairés: les difficultés présentes de l'Europe et, en particulier, celles de quelques grands pays qui la composent, seraient le fait d'institutions inadaptées et d'une impossibilité de les réformer due au poids des bénéficiaires du système actuel et à l'inertie ou l'aveuglement des politiques. Le rapport Sapir sur la mise en œuvre du programme de croissance européen n'échappe pas à cette croyance.

Ce rapport se veut l'expression des avancées récentes de la théorie économique. Il repose sur deux principales assertions: (i) il existerait deux régimes de croissance, l'un fondé sur l'imitation, l'autre sur l'innovation, qui exigeraient des architectures institutionnelles différentes; (ii) le passage de l'un à l'autre serait, en conséquence, essentiellement entravé par un blocage institutionnel. Les gouvernements sont alors accusés de ne pas mettre en œuvre les réformes structurelles recommandées par la théorie économique, cédant à la peur de leurs effets immédiats en termes de croissance, d'emploi et de redistribution. Ils sont accusés de maintenir des politiques budgétaires et de régulation des marchés dédiées à la redistribution et à la cohésion plutôt qu'à la croissance¹. Ils sont, en outre, mis en garde contre le fait que le modèle social européen n'est guère soutenable dans un contexte de faible croissance, que le *statu quo* ne peut que précipiter la crise et

1. Il est symptomatique de lire dans le rapport que les instruments de politique économique, blâmés pour leurs effets négatifs sur la croissance et l'emploi, peuvent non seulement contribuer à une meilleure cohésion (à travers la redistribution) et à la stabilité (en réfrénant la turbulence de la concurrence), mais peuvent aussi refléter une préférence pour les loisirs plutôt que pour la production matérielle (Sapir, 2003 p. 10).

qu'il faut réaliser dans les meilleurs délais les aménagements institutionnels qui garantissent la croissance.

Dès sa présentation en juillet 2003, ce rapport a donné lieu à une brève controverse qui a réuni tous les acteurs. Les économistes l'ont salué comme il se doit en soulignant qu'il avait le mérite de refléter une vérité scientifique longtemps ignorée, « quand la machine ronronnait et la politique de l'autruche prévalait » (Wyplosz, 2003). Les politiques, plus circonspects, ont oscillé entre le rappel des résultats obtenus et l'utilisation du rapport pour faire avancer le débat sur les enjeux des réformes. La nature même de cette controverse, finalement feutrée, est révélatrice. Nul ne semble vraiment remettre en cause ladite vérité scientifique. Nul ne semble non plus contester la nécessité ni même la réalité de certaines évolutions institutionnelles. Chacun s'accorde dans le diagnostic des obstacles, les uns pour les identifier et réclamer leur élimination, les autres, ce qui est plus difficile, pour gérer cette élimination. Au fond, le seul vrai problème résiderait dans les retards de la mise en œuvre des réformes nécessaires.

Imaginons, cependant, que les choses soient différentes. Imaginons que les hypothèses qui sont à la base du diagnostic soient seulement questionnables. Alors, les échecs enregistrés en matière de croissance et d'emploi, en dépit des avancées institutionnelles déjà réalisées dans le domaine de la gestion monétaire, de la surveillance de la concurrence, ou des règles qui régissent les marchés de travail, prennent une autre dimension. Ils nous invitent à plus de circonspection sur les résultats de la théorie économique et ils nous rappellent à d'utiles débats sur les sources réelles de la croissance.

Le propos de ce qui suit est précisément de se rendre à cette invitation. Dans un premier temps, nous exposerons les grandes lignes d'une histoire rendue plus simple par le recours à des théories et des modèles, dont la complexité formelle ne saurait masquer qu'ils décrivent un monde tranquille, seulement perturbé par règles et des institutions provisoirement inadaptées. Dans un deuxième temps, nous montrerons pourquoi cette histoire a été rendue trop simple en voulant réduire les régimes de croissance aux seules propriétés intrinsèques des technologies.

Une histoire rendue plus simple

Le rapport Sapir identifie une source simple et unique d'affaiblissement de la croissance, justifie les politiques de stabilisation monétaire et de consolidation budgétaire et souligne l'importance des modes de gouvernance. En fait, il propose une architecture censée maximiser croissance et bien-être qui reposerait sur la neutralité de la monnaie,

l'équilibre des finances publiques des États et un soutien direct de la recherche au moyen des dépenses inscrites au budget européen.

Une source unique d'affaiblissement de la croissance

Le rapport Sapir part du constat que l'Union européenne n'est pas parvenue à obtenir des performances de croissance satisfaisantes alors que l'achèvement du grand marché et la mise en place de la monnaie unique promettaient de conduire à une croissance plus forte et régulière.

La raison principale évoquée pour expliquer ce constat se situe du côté de l'offre. L'insuffisante intégration des marchés est naturellement mise en avant. Plus fondamentalement, l'inadéquation des institutions héritées de la période de reconstruction aux besoins d'une économie de la connaissance, en fait d'une économie où la croissance serait fondée sur l'innovation, est dénoncée. L'idée est simple: le régime technologique aurait changé en passant de l'imitation à l'innovation, de l'exploitation de technologies maîtrisées au déplacement de la frontière technologique. Par suite, le régime de croissance serait passé du rattrapage à la course en tête. Toutefois, dans l'incapacité d'adopter les institutions requises par le nouveau régime technologique, l'Europe serait dans l'incapacité de faire la course en tête, en fait d'innover pour croître à un taux élevé. Le modèle social, faute d'être amendé, serait alors mis en péril par l'affaiblissement durable de la croissance.

L'expansion d'après-guerre aurait été construite sur la base de l'acquisition de technologies déjà parvenues à maturité. L'Europe aurait ainsi rattrapé les États-Unis en accumulant du capital, en faisant appel à une main-d'œuvre peu qualifiée et en imitant leurs technologies. Ces technologies auraient reflété une connaissance codifiée et auraient impliqué la production de masse de biens standardisés effectuée par de grandes firmes bénéficiant d'économies d'échelle. Les formes organisationnelles dominantes auraient été incarnées dans la grande entreprise industrielle disposant d'un pouvoir de marché à caractère oligopolistique et établissant des relations de long terme avec ses fournisseurs, ses financiers et ses employés². Les politiques macroéconomiques auraient consisté, directement et uniquement, à moduler la demande agrégée dans un environnement essentiellement stable et non inflationniste. Implicitement, cette régulation au moyen d'une intervention discrétionnaire de l'État ne pouvait être efficace que dans la mesure où le cycle était censé avoir une nature purement

2. Cette proposition présente l'originalité d'aller à l'encontre de ce qui était habituellement reconnu par les économistes néo-classiques, à savoir que le rattrapage était conditionné par la mise en place des conditions de concurrence pure et parfaite, conformément aux travaux de R. Solow. Le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'est pas étayée analytiquement.

conjoncturelle et être clairement dissocié de la croissance³, et dans la mesure aussi où les structures oligopolistiques en place étaient censées être des structures optimales.

Ce régime de croissance aurait été remis en cause du fait d'un changement des modèles de consommation et de production. Les consommateurs demanderaient des produits plus variés. Les producteurs auraient accès à des technologies plus flexibles favorisant l'obtention d'économies de variété. En bref, d'un point de vue analytique, une fois la frontière technologique atteinte, l'innovation se substituerait à l'imitation comme principal facteur de croissance.

Le nouveau régime de croissance exigerait une forte concurrence sur les marchés de produit, un accès facilité des entreprises naissantes au capital-risque, des marchés de travail flexibles. La forte concurrence devrait accroître le rythme des entrées et sorties de firmes et par là favoriser des restructurations récurrentes, censées révéler l'intensité de l'activité d'innovation. L'accès au capital-risque devrait résoudre les difficultés de financement et créer les incitations nécessaires en permettant que se concrétisent des rémunérations élevées pour les innovateurs. La flexibilité des marchés de travail devrait rendre plus aisées les restructurations et les mouvements de main-d'œuvre qui leur sont associés. En bref, le nouveau régime technologique appellerait un nouveau régime de croissance où la turbulence microéconomique garantirait la régularité macroéconomique, mais qui n'émergerait que sous la condition que soient effectivement mises en place de nouvelles institutions principalement caractérisées par une montée en puissance des mécanismes de marché.

Des objectifs de politique économique adaptés

Dans ce contexte, les politiques macroéconomiques de stabilisation n'auraient pas failli à leur objectif premier, quoique la recherche de la stabilité macroéconomique puisse paraître un temps s'opposer à la croissance. Ces politiques d'assainissement et de convergence nominale n'auraient fait que répondre aux errements du passé. Elles ne toucheraient pas au niveau de la croissance potentielle, elles seraient même un élément décisif pour l'atteindre. À moyen terme, le maintien de la stabilité des prix aiderait à obtenir des taux de croissance plus élevés et à réduire les fluctuations. La consolidation budgétaire diminuerait le service de la dette et les taux d'intérêt, et faciliterait l'investissement privé. Les marchés plus flexibles garantiraient un ajustement plus rapide

3. Ici le rapport maintient l'analyse dite de la synthèse néo-classique, qui distingue entre croissance et cycles et qui veut que les fluctuations obéissent à des chocs aléatoires temporaires, ce qui n'est pas sans expliquer le rôle régulateur exclusif d'une politique macroéconomique de la demande.

des prix relatifs et amélioreraient la capacité de l'économie à absorber les chocs, réduisant l'ampleur et la persistance des fluctuations cycliques.

Si la stabilité et la cohésion sont une condition de la croissance à moyen terme, des conflits naîtraient à court terme entre les objectifs de croissance, de stabilité et de cohésion. Ces conflits traduiraient des incohérences institutionnelles plutôt que l'incompatibilité des objectifs entre eux. Ainsi, en l'absence de réformes structurelles touchant à l'architecture institutionnelle, le Pacte de stabilité et de croissance n'aurait pas été utilisé dans des conditions permettant aux gouvernements de disposer des marges de manœuvre suffisantes et de pouvoir conduire effectivement une politique budgétaire contra-cyclique. De même, alors que la cohésion n'est pas en soi contradictoire avec la croissance, les mesures de cohésion interrégionales ou interpersonnelles auraient pris des formes entravant la libéralisation des marchés et l'intégration.

Des modes de gouvernance à fortifier

Le problème crucial serait un problème de gouvernance qui retentirait sur la cohérence des politiques économiques à différents niveaux: défaut de cohérence entre objectifs, défaut de cohérence d'objectifs entre décideurs, défaut de cohérence intertemporelle ou de soutenabilité.

Il se dégage de l'analyse ainsi conduite que pour retrouver une croissance forte et régulière il faudrait adapter les institutions au nouveau régime technologique, clarifier les objectifs et moyens des politiques économiques, revoir la structure du budget européen.

Les propositions en cette matière sont claires. Il s'agit de coupler un recours accru aux mécanismes de marché avec une intervention publique respectant les principes de neutralité globale, mais dédiée à renforcer le potentiel d'innovation. Le fonctionnement des marchés doit être amélioré en accroissant la flexibilité. Chaque objectif doit être poursuivi au moyen d'un instrument unique de politique économique et, pour ce faire, des autorités indépendantes doivent être créées. Le rôle reconnu à l'État est circonscrit au respect de règles de neutralité monétaire et budgétaire et à des mécanismes garantissant la bonne utilisation des fonds disponibles au niveau européen comme au niveau national. Le budget européen, en particulier, doit être restructuré de manière à soutenir directement l'innovation. Il doit, dès lors, comprendre un fonds de promotion de la croissance destiné à financer la R&D, l'éducation et les infrastructures, un fonds de cohésion dédié au soutien de l'investissement en capital humain et à la promotion de nouvelles institutions dans les pays à bas revenu,

et un fonds de restructuration au bénéfice des travailleurs affectés par celle-ci, y compris les agriculteurs.

Il aurait suffi que les institutions et la structure du budget soient adaptées rapidement pour que la croissance soit au rendez-vous et qu'il n'y ait pas de conflit d'objectifs. Si un effort de stabilisation budgétaire est nécessaire d'ici 2006, c'est que la croissance du produit et de la productivité a été faible, faute pour l'Union européenne d'avoir réalisé les changements institutionnels requis. Cet effort induit certes un conflit d'objectifs. Mais ce conflit est censé être temporaire et il n'interfère pas avec le niveau de la croissance potentielle.

Les modes de gouvernance sont ainsi considérés comme plus importants que les objectifs eux-mêmes. Le succès présumé du modèle de la Banque centrale européenne en tant que mode de gouvernance conduit à en proposer l'extension à d'autres domaines, la concurrence et la recherche.

Ces propositions normatives n'ont rien de particulièrement novateur. Les responsables européens les appliquent quand, pour piloter la politique économique, ils s'appuient d'ores et déjà sur trois institutions indépendantes, « un ministre de la monnaie, un secrétaire d'État à la surveillance budgétaire et un ministre de la concurrence, chacun doté de pouvoirs supranationaux » (Fitoussi, 2002 p. 9), c'est-à-dire, la Banque centrale européenne, le Pacte de stabilité et de croissance, la Direction de la concurrence de la Commission. Autrement dit, les pouvoirs dans ces domaines sont déjà délégués et soumis à des règles directement inspirées des avancées présumées de la théorie économique moderne.

Ces propositions normatives sont caractéristiques du schéma analytique de référence: en l'occurrence le schéma qui présuppose l'équilibre des marchés et une complète coordination des agents économiques, que celle-ci soit socialement optimale ou pas. L'économie est supposée décomposable, chacun de ses éléments pouvant faire l'objet d'une gestion propre obéissant à des critères précis. Les causes de défaillance sont forcément locales et doivent être corrigées en tant que telles, d'une part, en promouvant des conditions de marché qui rendent les signaux de prix efficaces et, ce faisant, les agents essentiellement indépendants, d'autre part, en contrebalançant, au cas par cas, les défaillances de marché. Implicitement, il est imaginé que les conditions de coordination relèvent des seuls dispositifs institutionnels et qu'il y a seulement à les comparer sur la base de critères de croissance et de bien-être pour déterminer celui d'entre eux qui est le meilleur.

Le propre de ce cadre analytique est sa totale cohérence. Le problème se pose, cependant, de sa pertinence, en fait de la nature des hypothèses qui structurent les raisonnements et qu'il serait erroné

de ramener à des hypothèses de rationalité de comportement. Derrière la rationalité optimisatrice qui, dans les modèles, a une dimension essentiellement intertemporelle, se cachent des hypothèses spécifiques qui déterminent les résultats et sont éminemment questionnables.

Une histoire rendue trop simple

Il est trop simple de ramener le changement entre technologies à l'adoption de la meilleure d'entre elles et à sa diffusion dans un monde où les turbulences n'affecteraient pas les plans des agents et l'équilibre des marchés. Les tensions inflationnistes, les mouvements de main-d'œuvre et de salaires loin du sentier de plein emploi, les défauts de cohésion sociale et territoriale, les conflits temporaires d'objectifs de politique économique sont autant d'ingrédients du processus de changement dont il serait vain de nier l'existence ou qu'il serait vain de vouloir éliminer une fois pour toutes. Ils sont l'expression d'une évolution largement déterminée par des forces endogènes et qu'il faut contrôler par des moyens qui ne peuvent qu'impliquer une politique économique active.

Les incertitudes de l'analyse du changement technologique

Le rapport Sapir insiste sur la nouveauté des changements technologiques de la période récente en distinguant l'innovation de l'imitation, en fait en distinguant les caractéristiques technologiques et institutionnelles de différents régimes de croissance régulière de longue période. Dans le même temps, il insiste sur la difficulté de passer de l'un à l'autre. Ce faisant, il est doublement contradictoire. Il énonce des propriétés de régimes de croissance sans considérer la façon de les atteindre, mais il dénonce l'incapacité d'en changer. Il met en garde contre les dangers que court le modèle social européen, mais il propose, pour résoudre la difficulté, de le démanteler. Ces contradictions ou incohérences analytiques viennent avant tout de ce que la confusion persiste entre des résultats scientifiquement robustes et des hypothèses de travail. Qui peut, en effet, admettre sans discussion la distinction faite entre régimes d'imitation et régimes d'innovation? En d'autres termes, qui peut admettre sans discussion qu'il est sensiblement différent d'adopter des technologies et d'en introduire de complètement nouvelles? Cela voudrait-il dire que le transfert de technologies ne soulèverait aucune difficulté, n'impliquant aucune sélection? Aucune étude empirique ne peut venir à l'appui d'une telle assertion. Bien au contraire, dans tous les cas il y a une transition entre technologies à gérer, qui appelle des mécanismes de marché et des mécanismes de politique économique appropriés dont

il n'est pas avéré que les principes soient fondamentalement différents d'une période historique à l'autre.

On peut considérer que les problèmes rencontrés par l'Europe en reconstruction après la Deuxième Guerre mondiale ne sont pas complètement différents de ceux que rencontre cette même Europe quand, dans les années 1980 et 1990, elle doit affronter un élargissement des marchés et le développement de nouvelles technologies. Dans le premier cas, ils ont visiblement été résolus dans le sens d'une croissance plus forte et régulière qui a autorisé et s'est nourrie d'avancées sociales. Dans le deuxième cas, ils ont, au moins provisoirement, conduit à une croissance faible rendant difficilement soutenables certains choix sociaux. C'est à l'aune des transitions réussies ou en échec qu'il faut juger du rôle des institutions, et non à celle de leur accointance présumée avec des technologies.

Distance à la frontière technologique et croissance

Le message du rapport est structuré par la référence à une analyse du développement technologique et des régimes de croissance qui met l'accent sur les différences impliquées par la distance plus ou moins grande des pays concernés à la frontière technologique (Acemoglu, Aghion, Zilibotti 2002). Le point important du modèle retenu ne réside pas dans la formalisation de deux composantes des gains de productivité, l'une correspondant au rattrapage, l'autre à l'innovation, mais dans la façon de concevoir les conditions de changement de régime.

Le modèle proposé est conçu pour caractériser le choix entre deux stratégies de croissance, l'une fondée sur l'investissement, l'autre sur l'innovation, et établir un lien avec l'environnement institutionnel. Cet environnement est ramené aux conditions d'exercice de l'activité de manager, censées refléter deux mondes alternatifs, le monde oligopolistique et le monde concurrentiel. Le choix en question est tout entier contenu dans un arbitrage entre investissement et expérience d'un côté, et sélection de l'autre: un arbitrage dont les données changent à proximité de la frontière technologique, quand le rattrapage est (presque) parvenu à son terme. Trois hypothèses justifient la démarche: (i) des managers expérimentés et les firmes installées effectuent des investissements plus importants, et, toutes choses égales par ailleurs, réalisent des améliorations technologiques et une croissance de la productivité plus forte; (ii) les managers copient et adoptent les technologies bien établies, et la compétence managériale n'est pas cruciale pour ce type d'activités; (iii) les managers effectuent aussi des innovations ou adaptent des technologies aux conditions locales, et la compétence managériale est essentielle pour mener à bien ces tâches (*ibid.* p. 5). Ces hypothèses sont présentées comme raisonnables bien que, comme souligné par les auteurs, il n'existe pas de preuves empiriques directes. En fait, elles sont conçues pour obtenir un résultat prédéterminé, et se heurtent à de sérieuses objections. Aucun argument d'autorité ne peut conduire à supposer que le transfert de technologie n'exige pas de

compétence managériale. En fait, l'argument relatif au rôle joué par la compétence managériale est tout entier commandé par la nécessité de faire apparaître, dans le modèle, une rupture de régime de croissance à proximité de la frontière technologique. C'est clairement un argument *ad hoc*. Il est, certes, possible que le cycle de vie des technologies gouverne à la fois l'importance des capacités individuelles requises et le degré des inégalités de revenus (Galor et Tsiddon, 1997). Encore faut-il s'entendre sur ce qu'on entend par cycle de vie des technologies et sur sa relation avec le ou les régimes de croissance. On peut, en effet, considérer comme déterminant, non pas la distinction entre des technologies dans l'enfance et des technologies matures, mais celle entre des technologies en cours de construction et en cours d'utilisation, qui coexistent à chaque moment de manière plus ou moins appropriée (Amendola et Gaffard, 1988, 1998).

L'innovation renvoie à un processus de changement de technologie et non à une technologie particulière, en l'occurrence la dernière née. La technologie n'est pas une donnée mais le résultat d'un processus dont le point d'arrivée ne peut pas être connu initialement et dont le déroulement dépend des mécanismes de marché et de politique économique. Le caractère principal de ce processus est de prendre du temps. Les nouvelles capacités de production doivent être construites avant de pouvoir être utilisées, que les technologies mises en œuvre soient copiées ou complètement nouvelles. Ce décalage temporel est la source inévitable de distorsions de l'appareil productif et de déséquilibres qui sont inévitables et doivent être contenus sinon réduits.

Les vertus occultées d'une inflation modérée et transitoire

Un changement de technologie, par imitation ou par innovation, quand il exige de détruire et de créer des capacités de production, ou simplement de changer le rythme de croissance (comme ce fut le cas lors de la reconstruction), requiert inévitablement des ressources monétaires supplémentaires pour financer l'investissement. En effet, quelle que soit la nature de la technologie, cet investissement est irréversible et prend du temps avant de se concrétiser dans une capacité de production opérationnelle. Des salaires sont versés à ceux qui concourent à la construction de la nouvelle capacité productive. Un pouvoir d'achat supplémentaire est alors distribué qui implique une demande de biens finals sans contrepartie immédiate du côté l'offre disponible. Il s'ensuit inévitablement des tensions inflationnistes, qui, si elles sont immédiatement et systématiquement combattues, ne peuvent que conduire à pénaliser l'investissement et la croissance. Dès lors, le moins que l'on puisse attendre de la politique monétaire c'est d'avaliser ces tensions pour la période où elles correspondent à l'écart créé entre offre et demande par le surcroît d'investissement lié à la

mise en œuvre des nouvelles technologies. Ce n'est pas précisément ce à quoi se sont employés les banquiers centraux en Europe dans les années 1990. D'ailleurs, aucune règle rigide, qui fait fi de la complexité de l'évolution, ne le permet.

On pourrait, certes, objecter qu'il existe une compensation entre activités au niveau macroéconomique qui rendrait sans effet l'existence des délais de construction des capacités productives. Au lecteur de juger laquelle des hypothèses est la plus questionnable: celle de complète compensation et coordination ou celle de l'émergence inévitable de distorsions entre l'investissement et la consommation de biens finals au cours des phases de changements technologiques significativement importants.

La période d'expansion de l'immédiat après-guerre fait l'objet, dans le rapport, d'une reconstruction imaginaire. Le résultat du processus de changement est considéré, et non le processus lui-même. Les déséquilibres propres à la période et la façon de les contrôler sont simplement ignorés. Il en est ainsi, notamment, des tensions inflationnistes. Celles-ci ont été de fait acceptées et assez largement contrôlées. Quant aux politiques macroéconomiques, ce serait une erreur historique que de les réduire à des politiques de gestion de la demande globale. Ce qui a été déterminant dans la réussite d'après-guerre, ce sont des politiques ayant trait à la disponibilité des ressources financières et humaines, en bref des politiques de l'offre qui, à l'évidence, ne se réduisent pas au choix de mettre en place telle ou telle structure, mais englobent les politiques qualifiées de conjoncturelles (Hicks, 1959). Concrètement, le succès des politiques suivies dans l'après-guerre n'est pas d'avoir été capables de gérer les fluctuations aléatoires autour d'un sentier de croissance. Mais, de manière plus substantielle, il est d'avoir mis en place les conditions pour que ce sentier de croissance élevée et stable puisse être atteint par l'économie. D'autre part, le rapport et la théorie sur laquelle il repose n'expliquent pas pourquoi et comment cette situation particulière est survenue, ni quel aurait été la politique plus efficace pour retrouver une situation de quasi-équilibre quand une perturbation suffisamment forte fait s'en éloigner.

En revanche, depuis le milieu des années 1970, l'Europe est avant tout marquée par le défaut de politiques d'offre adaptées, aussi bien au moment de la rupture du régime antérieur de croissance régulière que, plus tard, quand les tensions inflationnistes excessives ont été effectivement réduites. Dans un premier temps, des politiques de réglage de la demande globale, face à des chocs d'offre plaçant l'économie en dehors du corridor de stabilité⁴, ont engendré déficits

4. L'économie a un comportement homéostatique mais seulement au voisinage de l'équilibre. Sa capacité auto-régulatrice est limitée. Hors d'un certain corridor autour du sentier d'équilibre, les mêmes forces qui étaient une source de stabilité deviennent, au contraire, une source d'instabilité (Leijonhufvud, 1985).

publics et inflations fortes qu'il a fallu corriger. Par la suite, des politiques monétaires excessivement restrictives dans leur durée ont contribué à pénaliser l'investissement rendu nécessaire par les différents chocs d'offre, y compris technologiques, subis par les économies européennes. En bref, les politiques macroéconomiques, monétaire et budgétaire, ont largement influencé la disponibilité des ressources productives et ne peuvent donc pas être ramenées à de simples politiques de réglage de la demande dans le voisinage l'équilibre de référence, alors qu'elles ont contribué à définir ce même équilibre, en l'occurrence à enfermer l'économie dans une trappe à croissance faible et chômage élevé.

Les aléas de la flexibilité du marché du travail

Le rapport Sapir maintient que sous-emploi et croissance ralentie sont, principalement, le résultat d'une rigidité excessive des salaires et des prix ainsi que de l'immobilité relative du travail qui lui est associée, quoique cette rigidité ne soit considérée comme pernicieuse que dans le régime d'innovation⁵. Pourtant, s'il est un domaine où la théorie économique est rien moins qu'assurée, c'est bien celui-là. Dire que les avantages de la flexibilité surpassent ses désavantages dans un moment de changement rapide (Sapir, 2003 p. 40) est une affirmation sans fondement analytique rigoureux.

Il est facile, en effet, de montrer que la flexibilité des salaires conduit une économie soumise à un choc à répondre par des ajustements économiquement pernicieux et socialement douloureux qui engendrent des fluctuations plutôt que de les amortir. En faisant perdre à l'économie tout ancrage nominal, elle induit des fluctuations inappropriées de l'investissement qui mettent notamment en cause les fonctions de la monnaie (Hahn et Solow, 1995 pp. 133-34). En véhiculant une information nécessairement imparfaite et incomplète, conjointement avec la flexibilité des prix, elle est un facteur de risque plus important pour les entreprises que ne peut l'être la volatilité du produit, ce qui explique qu'elles cherchent à l'éviter (Stiglitz, 1999). En se répercutant sous forme de contraintes de quantités, elle induit des déséquilibres successifs sur les marchés de produits qui sont éventuellement cumulatifs et mettent en cause la viabilité du processus d'évolution (Amendola et Gaffard, 1998, 2003). La rigidité des salaires évite alors les pires conséquences d'une flexibilité illimitée. Elle apparaît, en fait, comme une norme sociale dont la fonction est de favoriser la stabilité de l'économie et pourrait avoir émergé pour cette raison (Hahn et Solow, 1995, p. 134).

5. Cette dernière affirmation est, naturellement, tout à fait *ad hoc*.

En fait, si nul ne peut nier l'impact positif de la mobilité de l'offre de travail sur l'adéquation entre offres et demandes, c'est une erreur de considérer que cette mobilité est le résultat de la forte flexibilité des salaires. C'est plutôt le contraire qui est vrai. La forte mobilité du travail prévient une excessive flexibilité des salaires et, par suite, des fluctuations inappropriées du produit et de l'emploi. Là où cette mobilité est réduite, d'autres mécanismes institutionnels, qui sont des formes d'imperfection des marchés de travail, doivent lisser les variations de salaires (Hicks, 1989).

D'une manière générale, il n'est pas raisonnable de vouloir traiter de l'emploi uniquement en se référant au fonctionnement plus ou moins concurrentiel du marché du travail. Quand le marché des produits est imparfait, ce qui est évidemment le cas général, la demande de travail et l'emploi dépendent de la demande de produits et des investissements complémentaires réalisés en capital physique et en capital humain. Leur relation au salaire réel n'est pas nécessairement négative. Elle est même positive quand les conditions sont réunies pour que l'économie capte les gains de l'innovation. Dès lors, une baisse des salaires réels ne peut pas constituer une solution crédible pour réduire le chômage. Ce peut même être une étape dans la mauvaise direction. Il faut donc imaginer des modes d'intervention alternatifs, adaptés à la situation créée par des chocs d'offre, c'est-à-dire, notamment, une politique monétaire accommodante qui, comme on l'a vu, repose sur des objectifs impliquant d'accepter des taux d'inflation modérés.

Rien ne vient, ainsi, démontrer que la protection de l'emploi censée rendre les salaires rigides et le travail immobile est réellement préjudiciable à l'emploi et à la croissance. On peut même maintenir qu'elle agit comme facteur de stabilisation dans un environnement turbulent. Il y a, d'ailleurs, quelque paradoxe à alerter sur la capacité d'une économie en croissance faible à maintenir son modèle social et à proposer, plus ou moins explicitement, de le démanteler pour retrouver la croissance.

La principale leçon à retenir est que les ajustements requis ne pouvant pas être circonscrits au marché du travail, les politiques monétaire et budgétaire, les politiques sociales et les politiques qualifiées de structurelles sont nécessairement actives et doivent permettre d'obtenir ce qui ne peut pas l'être par le moyen de salaires flexibles.

Le défaut de structuration optimale des marchés de produits

Le processus de destruction créatrice induit un bouleversement des structures industrielles sans lequel il ne saurait y avoir de croissance macroéconomique durable et stable. Il est, cependant, loin d'être

attesté qu'un tel bouleversement doit être permanent, ni surtout qu'il doit impliquer systématiquement une dé-intégration censée renforcer l'efficacité des signaux de prix et favoriser une meilleure diffusion de l'information de marché.

Les technologies à la frontière que les États-Unis sont censés avoir mises en œuvre dans les années 1950 et 1960 l'ont été dans un contexte dominé par des firmes oligopolistiques gérées par des managers expérimentés, et non dans le cadre concurrentiel théoriquement requis par le régime d'innovation. Aujourd'hui encore, les nouvelles technologies n'appellent pas de manière systématique une dé-intégration interprétée comme une montée en puissance de purs mécanismes de marché favorisant la flexibilité. Il arrive, certes, qu'il faille dé-intégrer une structure existante. Mais il arrive aussi qu'il faille procéder à une intégration (Gaffard, 2003). Très récemment, la libéralisation des prix de l'électricité a fait croire à leur diminution sensible et régulière et, par suite, à une augmentation de la demande. Or, non seulement la volatilité des prix, quand elle est erratique et excessive comme cela a été le cas en Californie et pourrait l'être en Europe, a été pour partie responsable de la crise financière du secteur et du recul relatif des investissements des producteurs d'électricité. Mais, sans même qu'il y ait pareille volatilité, des erreurs d'anticipations de marché et d'anticipations technologiques, provoquant des déséquilibres financiers importants, se sont avérées désastreuses pour certains équipementiers européens qui ont voulu augmenter rapidement leur offre et ont effectué, en conséquence, des choix industriels erronés⁶. Des formes d'intégration verticale (fusions ou simples restrictions) auraient été de loin préférables à une dé-intégration conduite au nom de la recherche de flexibilité, pour la simple raison qu'elles auraient permis une meilleure coordination entre activités complémentaires et par suite de meilleures performances de croissance des firmes.

En réalité, l'obtention des gains de productivité et de variété, qui sont à la source de la croissance, est subordonnée, non à l'état, mais à la stabilisation de la nouvelle structure de marché. Or une forte flexibilité des prix (et des salaires) est susceptible d'empêcher cette stabilisation, en communiquant une information erronée et en suscitant des comportements d'investissement inadaptés. Le propos n'est évidemment pas de nier la nécessité de changements de prix relatifs, mais de souligner qu'il est préférable qu'ils soient lents et graduels pour aller dans la bonne direction, grâce à ce qu'il est convenu d'appeler des imperfections de marché.

6. Le cas de la société Alstom est emblématique à cet égard. Cette société a été mise en grande difficulté financière pour partie en raison de son choix industriel dans le domaine des turbines lié à des erreurs sur la demande et sur la technologie.

En fait, les États-Unis et l'Union européenne se distinguent moins par le rythme de la création d'entreprises que par le taux de croissance des emplois dans les entreprises. Ils se distinguent moins par le taux d'investissement que par le degré de volatilité de ce dernier. Ces différences laissent présager, certes, une croissance globale plus forte dans le premier cas que dans le second, mais aussi une moindre turbulence industrielle, ou plus exactement une stabilisation plus rapide des structures industrielles. C'est, en tout cas, une question qui mérite que l'on s'y arrête avant de proposer quelque réforme structurelle que ce soit.

La réalité des conflits d'objectifs

Dans ces conditions, il est inévitable qu'il existe des conflits d'objectifs entre inflation et croissance, entre protection sociale et croissance, entre cohésion territoriale et croissance, entre déficit budgétaire et croissance. Il est illusoire de les expliquer par les seules défaillances institutionnelles pour autant qu'elles existent, et de vouloir les éliminer par des réformes structurelles aussi utiles soient-elles par ailleurs. Il importe, avant tout, d'en percevoir le caractère possiblement temporaire.

Des tensions inflationnistes sont inévitables face à des changements technologiques dès lors qu'il est reconnu que la production prend du temps. Ces tensions sont éventuellement accompagnées par un ralentissement de la croissance du produit final et de l'emploi, voire des fluctuations. Les unes et les autres traduisent les distorsions propres à tout changement technologique. Ces tensions sont, en outre, nécessaires pour soutenir l'investissement et obtenir ultérieurement les gains de productivité et de variété porteurs d'une croissance régulière. Leur efficacité en termes de croissance est, cependant, subordonnée à leur caractère temporaire. Autrement dit, les tensions inflationnistes sont justifiées dès lors qu'elles créent les conditions de leur propre extinction. Ainsi, si une inflation modérée semble en opposition avec la croissance du moment, loin de s'opposer à une croissance régulière dans une période ultérieure, elle en est l'une des conditions. Ce n'est qu'une fois la transition réussie que la croissance va de pair avec la stabilité des prix et requiert, alors, l'absence de chocs monétaires. En d'autres termes, les objectifs changent au cours du temps. En particulier, les objectifs d'une période de transition entre technologies ne sont pas ceux du régime régulier (Hicks 1977). Dans le premier cas, il peut être nécessaire d'accepter des tensions inflationnistes et des taux d'intérêt bas, alors que dans le deuxième, les prix doivent être stables et les taux d'intérêt plus élevés, reflétant ainsi les taux de rendement de la nouvelle technologie.

Dans une période de restructuration, la protection sociale se heurte effectivement à une montée du chômage et un affaiblissement de la croissance. Cela n'en fait pas une cause de l'une et de l'autre. Il faut, d'ailleurs, rappeler qu'elle est un facteur non négligeable de stabilisation automatique et, par suite, de soutien de la croissance future. Aussi, s'il convient d'en corriger certains aspects dé-incidentifs, ce ne devrait être envisagé que dans une période de croissance forte et régulière. Le fait que la réforme de la protection sociale, destinée à financer le travail plutôt que l'inactivité, soit intervenue aux États-Unis dans le courant d'une période caractérisée par une expansion incroyablement forte n'est pas, en effet, sans faire réfléchir. Aux dires de Solow⁷, nous n'avons pas une bonne idée sur ce qu'une telle réforme aurait provoqué dans une économie en stagnation ou au tout début de la phase ascendante du cycle: une partie de la population employée se serait trouvée dans une situation pire que si elle avait bénéficié de redistribution, avec pour éventuelle conséquence une instabilité de l'économie préjudiciable à la croissance. Convertir des revenus indirects en subventions salariales est certainement une bonne chose en termes d'incitations, à la condition que la croissance elle-même ne soit pas remise en cause et que la demande de travail soit soutenue. Dans ce domaine de la protection sociale aussi, les objectifs sont susceptibles de varier suivant la phase de l'évolution macroéconomique.

L'échéancier des réformes de structure: de l'utilité des temps difficiles (*bad times*)

La question du moment opportun pour réaliser des réformes de structure a été l'objet de réflexions analytiques (Saint-Paul, 2002). Ces réflexions ne remettent nullement en cause la pertinence des réformes (réduction du salaire minimum, réduction des allocations chômage, affaiblissement de la protection de l'emploi). Elles consistent à s'interroger sur leur échéancier optimal et sur le contenu de la politique macroéconomique qui doit l'accompagner. Ainsi, il est écrit qu'il est préférable d'exécuter une diminution du salaire minimum en période de récession car c'est la période au cours de laquelle sont requises modération des salaires et création d'emplois. Comme si cette dernière relation allait de soi. Il est écrit que des effets existent qui font que l'affaiblissement de la protection de l'emploi, jugé favorable à la croissance et à l'emploi à long terme, pourrait être rendu plus aisé en période de récession. La récession réduirait le coût social des réformes puisque les emplois détruits l'auraient été de toutes les façons. La récession pourrait créer les conditions d'un soutien politique aux réformes: elle affaiblirait la position des « insiders » en les exposant davantage à la perte d'emplois; elle permettrait de mieux identifier les emplois productifs; le *boom* qui suit une récession assez longue ferait que l'absence de protection pourrait devenir un équilibre politique puisque la plupart des

7. Interviewé par Brad De Long sur son site Internet.

« vieux » emplois non productifs auront été détruits. Certes, dans une période de récession, quand une croissance effective en deçà du potentiel rend possible sinon souhaitable de stimuler l'activité, une politique macroéconomique de relance, passant par le canal d'une baisse du taux d'intérêt de la Banque centrale, pourrait s'avérer utile pour soutenir les réformes de structure, en contrariant leur effet déflationniste. Mais cette politique serait rendue difficile à mettre en œuvre dans le cas européen, faute de coordination préalable entre les différents pays membres sur le contenu des politiques de réforme des marchés de travail. De là cette conclusion ô combien révélatrice : « Avant que le stade de coordination des réformes du marché de travail soit atteint, un important travail de dissémination et de vulgarisation de l'analyse économique est nécessaire » (Saint-Paul, *ibid.* p. 10).

Ces réflexions maintiennent une séparation entre croissance et cycles. La croissance dépend exclusivement des propriétés des technologies et des institutions. Les cycles sont une succession de récessions et de *booms* exclusivement dus à des chocs aléatoires. Dès lors, il n'y a plus qu'à prendre en considération les incitations engendrées par une récession forcément sans effets durables. L'idée que la croissance puisse être instable et que les fluctuations puissent être endogènes est hors de propos.

Les restructurations associées aux changements technologiques affectent la cohésion inter-territoriale. Des différentiels de revenus importants existent ou se développent entre régions du fait de l'innovation. Ils justifient des interventions correctrices guidées par un souci de cohésion éventuellement en conflit avec l'objectif de croissance. Certes, un soutien qui se traduirait par le versement de salaires indirects peut avoir des effets dé-incidentifs sur l'offre de travail, et par suite sur la croissance. Mais ce soutien peut aussi apparaître, conjointement avec d'autres instruments, comme un moyen de soutenir une demande de travail locale en contribuant au maintien d'un certain différentiel de salaires directs entre régions. Pourvu que cette demande de travail soit le reflet d'une offre de biens et services faisant l'objet d'une demande extérieure, les politiques de redistribution deviennent, dans une période de rattrapage, utiles à la fois à la cohésion et à une croissance future forte et géographiquement équilibrée.

Des déficits budgétaires apparaissent dans les périodes de ralentissement de l'activité et semblent contraires à l'objectif d'une croissance forte. Ils pourraient ne pas apparaître si les périodes d'expansion avaient été mises à profit pour constituer des équilibres budgétaires. Il n'en demeure pas moins qu'éliminer ces déficits, dans le cadre d'une politique pro-cyclique est une source évidente d'instabilité. En outre, si une combinaison appropriée des politiques économiques, incluant l'acceptation temporaire d'un déficit public, contribue à réduire l'amplitude des fluctuations, elle aura pour effet de réduire le déficit public ultérieur. Les cycles ne sont pas de simples

déviations par rapport à un régime régulier préétabli qui constituerait l'attracteur unique de l'économie. Ils ont une dimension endogène qui fait que la succession des états budgétaires ne relève pas d'un simple jeu de vases communicants, impliquant d'utiliser des excédents préalablement constitués pour combler les déficits conjoncturels. Autant des surplus antérieurs peuvent aider à maîtriser des déficits, autant des déficits peuvent être porteurs de surplus futurs.

C'est l'enchaînement des déséquilibres successifs qui éclaire la réalité des conflits d'objectifs. Ce qui peut apparaître en opposition ponctuellement devient cohérent dans une perspective temporelle, en raison de la nature du mouvement économique essentiellement endogène.

Performances et fluctuations endogènes

La vérité dans tout cela, c'est que les performances de l'économie ne sont pas simplement déterminées par la technologie et les institutions. Elles résultent de la façon dont les agents économiques réagissent et s'adaptent aux déséquilibres qui ne manquent pas de survenir dans un univers incertain et changeant. La croissance potentielle, loin d'être déterminée uniquement par une capacité technologique que fixerait un schéma particulier d'incitations, procède de la succession d'événements constitutifs de fluctuations, essentiellement endogènes, plus ou moins accentuées. Ce qui se passe en cours de route détermine ce qui arrive demain. La gestion des périodes de transition détermine la capacité de tirer parti de nouvelles technologies, en bref la croissance et le bien-être effectifs. L'intuition d'un tel mécanisme d'évolution est, sans doute, au cœur des analyses qui font une place prépondérante aux anticipations. Celles-ci sont ainsi présentées comme le principal déterminant de l'investissement et, par suite, de la situation future. Plusieurs équilibres existent alors. Plus les firmes sont optimistes sur ce qui doit arriver dans la période suivante, plus la prospérité de l'économie dans cette période sera forte et *vice-versa* (Kiyotaki, 1988 ; Solow, 1998). Cependant, il est difficile d'accepter qu'il suffirait aux agents économiques de se coordonner sur les bonnes anticipations et croyances pour que l'économie bénéficie d'une forte croissance. On nie le caractère récurrent de l'évolution. On prête aux agents une capacité de coordination hors transaction qu'ils n'ont pas. En dépit de certaines affirmations, notamment de banquiers centraux, qui voudraient qu'une fois les bonnes règles et les bonnes structures choisies il resterait à obtenir la confiance des agents, les cheminements sont plus complexes. En particulier, les contraintes imposées à l'investissement et associées à certaines règles de politique économique, retentissent sur la croissance potentielle future et déterminent le processus d'évolution. Un exemple suffit à s'en convaincre. Imaginons que le taux de croissance

potentiel soit le taux de croissance compatible avec la stabilité des prix. Imaginons que des tensions inflationnistes apparaissent avant que le processus d'accumulation du capital et de changement de technologie ne soit arrivé à son terme. Imaginons enfin que les autorités monétaires poursuivent un objectif de stricte stabilité des prix. Leur intervention commandée par la règle interrompra l'adaptation de l'économie à travers la construction d'une nouvelle capacité productive et provoquera une récession de l'activité. Au moment de la reprise, et durant la phase d'expansion qui suit, l'insuffisance récurrente de l'accumulation de capital, non seulement retardera l'acquisition des nouvelles technologies, mais fera que des tensions inflationnistes apparaîtront à un niveau de taux de croissance plus faible que précédemment. Il suffit, alors, que le scénario se reproduise pour que l'économie subisse des fluctuations clairement endogènes et enregistre une baisse de son taux de croissance potentiel (en même temps qu'une hausse de son taux de chômage structurel). Ce ne sont pas les anticipations ou croyances qui sont déterminantes, mais leur articulation avec les contraintes nées des actions passées. Il y a fort à parier que nombre de pays de l'Union européenne subissent un cycle de cette nature. D'ailleurs, n'ont-ils pas enregistré un *boom* de l'investissement des entreprises à la fin des années 1990 plus important que celui des États-Unis, faisant suite à une restriction plus longue et plus importante, et annonciateur d'un recul forcément plus prononcé. C'est sans doute ce type de fluctuation qui explique un chômage massif et un affaiblissement sensible de la croissance moyenne⁸.

Un agencement complexe entre règles et discrétion

Le paysage ainsi décrit est notoirement plus complexe que celui présumé par ce qu'il faut bien appeler la doctrine officielle. Cette complexité rend le problème des politiques économiques singulièrement ardu. La variabilité de leurs objectifs au cours du temps et l'interaction inévitable entre elles rendent problématique l'application stricte de règles. Les structures de gouvernance sont, certes, aussi importantes que les objectifs de ces politiques économiques. Mais, la complexité des interactions rend inefficace et même dangereux de dédier un instrument (une règle) et une autorité à un objectif. Un tel

8. Il est de fait que « la croyance commune suivant laquelle les États-Unis ont dû faire face à une bulle beaucoup plus importante que la zone euro est également fautive, pour autant que l'on considère le secteur des sociétés. À la fin des années 1990, les sociétés européennes ont témoigné d'une exubérance en matière d'investissement et d'emprunt beaucoup plus forte que ne l'ont fait les sociétés américaines. L'investissement total des sociétés (en capital et financier) dans la zone euro a augmenté de 14 % du PIB en 1997 à 24 % en 2000, éclipsant le *boom* de l'investissement en Amérique. L'écart de financement des entreprises européennes (investissement moins fonds propres) a augmenté de 4 % du PIB en 1997 à un record de 14 % en 2000, et l'essentiel de cet écart a été comblé par un recours à l'endettement plutôt qu'à l'émission d'actions. La dette des sociétés a augmenté beaucoup plus fortement qu'aux États-Unis, passant de 60 % du PIB en 1997 à 76 % en 2002 » (*The Economist*, 2003 pp. 58-59).

mode de gouvernance n'a de sens que dans les limites étroites d'un corridor de stabilité, quand des thérapies locales sont encore possibles. Une même règle (la règle monétaire ou la règle qui préside à la formation des prix dans tel ou tel secteur) aura des effets différents suivant la distance à l'équilibre de référence. Proche de l'équilibre, elle est efficace pour garantir la stabilité et par suite la croissance. Loin de l'équilibre, elle peut contribuer à engendrer des fluctuations structurelles de l'investissement et du produit préjudiciables à la croissance.

Dès lors, il convient d'articuler règles et discrétion, ce qui n'est pas sans conséquence sur le mode de gouvernance. Il n'y a pas de solution hors d'un agencement complexe entre coordination et délégation. Il n'existe pas de solution optimale consistant à recourir au savoir présumé complet de l'économiste, mais des solutions de confrontation et de compromis qui expriment la capacité pour les acteurs privés et publics d'acquérir en chemin une information forcément manquante. Le choix politique revient sur le devant de la scène. Dans cette perspective, un mode de gouvernance par unanimité, qui implique de trouver des compromis, n'est pas nécessairement à rejeter s'il prévient des ajustements trop rapides dans de fausses directions, faute pour les décideurs de disposer de l'information appropriée.

Le problème posé par la recherche est emblématique. Le rapport Sapir propose la création d'une agence de moyens européenne indépendante dont le statut garantirait le bon usage des moyens affectés. En l'occurrence, nul ne peut nier l'efficacité du schéma proposé en termes d'impact sur le produit de la recherche. Cependant, eu égard au poids intrinsèque des dépenses de R&D et l'influence sur la croissance potentielle est forcément limitée. Ce qui compte vraiment ce sont les mécanismes d'acquisition des nouvelles connaissances par l'économie, qui échappent évidemment au contrôle de l'agence en question. En outre, le soutien effectif de la R&D, l'augmentation du poids des dépenses y afférant dans le PIB dépendent du taux de croissance lui-même. Ils sont donc une affaire de coordination qui ne ressort pas d'une décision autoritaire d'affectation de moyens par l'intermédiaire d'une agence dont on sait, par expérience, qu'elle n'est pas tenable quand la croissance est faible. Dans ces conditions, il est illusoire d'imaginer que la création d'une agence assortie d'un objectif quantitatif de R&D, aussi nécessaire cette agence soit-elle, permet à elle seule de résoudre les difficultés liées à la promotion d'une recherche efficace et à sa transformation en points de croissance. Il n'est pas possible d'isoler la politique de recherche des politiques monétaire et budgétaire inévitablement actives dans un sens ou dans l'autre. Une fois de plus, ce qui pourrait être vrai au voisinage de l'équilibre de croissance régulière avec plein emploi, ne peut pas l'être loin de cet équilibre.

Conclusion

Le rapport sera facilement dénoncé comme ultra libéral par les contempteurs habituels de la doctrine officielle. Pourtant, il énonce, à sa façon, la croyance récurrente dans les bienfaits du despotisme éclairé (par l'économiste) ou du dictateur bienveillant. Il ignore que la vertu principale de l'économie et de la société de marché est de traiter moins mal que d'autres systèmes une information qui ne procède que de l'interaction et du conflit entre agents. Ce qui est vrai des relations entre agents économiques l'est aussi des relations entre décideurs politiques. Ils doivent interagir, être confrontés les uns aux autres, ce qui interdit de les enfermer dans des prérogatives particulières et exclusives. Le rapport ignore conjointement la fonction de la démocratie qui est de résoudre les conflits entre objectifs et entre agents par le moyen du débat et du compromis, et, par suite, il ignore l'exigence démocratique qui veut qu'existent des règles, mais aussi la possibilité de choix discrétionnaires, en bref d'interventions régulatrices.

Références bibliographiques

- ACEMOGLU D., P. AGHION and F. ZILIBOTTI, 2002 : *Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth*, Working paper.
- AMENDOLA M. and J.-L. GAFFARD, 1988 : *The Innovative Choice*, Oxford: Basil Blackwell.
- AMENDOLA M. and J.-L. GAFFARD, 1998 : *Out of Equilibrium*, Oxford: Clarendon Press.
- AMENDOLA M. and J.-L. GAFFARD, 2003 : « Persistent Unemployment and Co-ordination Issues: an evolutionary perspective », *Journal of Evolutionary Economics* 13: 1-27.
- FITOUSSI J.-P., 2002 : *La Règle et le Choix*, Paris, Le Seuil.
- GAFFARD J.-L., 2003 : « Coordination, Marché et Organisation », *Revue de l'OFCE* n° 85 : 235-270
- GALOR O. and D. TSIDDON, 1997 : « Technological Progress, Mobility and Economic Growth », *American Economic Review* 87: 363-382.
- HAHN F.H. and R. M. SOLOW, 1995 : *A Critical Essay on Macroeconomic Theory*, Oxford, Basil Blackwell.
- HICKS J. R., 1959 : *Essays in World Economics*, Oxford: Clarendon Press
- HICKS J. R., 1977 : *Economic Perspectives*, Oxford: Clarendon Press.
- HICKS J. R., 1989 : *A Market Theory of Money*, Oxford, Clarendon Press.

- KIYOTAKI N., 1988 : « Multiple Expectational Equilibria under Monopolistic Competition », *Quarterly Journal of Economics*, 103: 695-713.
- LEIJONHUFVUD A., 1985 : « Ideology and Analysis in Macroeconomics », in P. Koslowski ed., *Economics and Philosophy*, reproduit in A. LEIJONHUFVUD (2000) : *Macroeconomic Instability and Co-ordination*, Cheltenham: E. Elgar.
- SAINT-PAUL G., 2002 : « Macroeconomic Fluctuations and the Timing of Labor Market Reform », Invited Lecture for the International Economic Association Congress, Lisbon, septembre.
- SAPIR A., (sous dir.), en collaboration avec P. AGHION, G. BERTOLA, M. HELLWIG, J. PISANI-FERRY, D. ROSATI, J. VINALS, H. WALLACE, 2003 : *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Commission européenne, juillet.
- SOLOW R. M., 1998 : *Monopolistic Competition and Macroeconomic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- STIGLITZ J. E., 1999 : « Toward a general Theory of Wage and Price Rigidities and economic Fluctuations », *American Economic Review* 89 (2) : 75-81.
- The Economist*, 2003 : « Europe's Speed restrictions », 16 août.
- WYPLOSZ C., 2003 : « Le gâchis du budget européen », *Le Monde* du 28 juillet.