

# PROMOUVOIR LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO : POURQUOI ET COMMENT ?

Eulalia Rubio | *chercheur senior à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

---

## RÉSUMÉ

Alors que l'UE se dote de nouveaux dirigeants et que de nouvelles priorités stratégiques sont actuellement à l'étude, les **discussions sur la nécessité d'encourager des réformes structurelles dans les économies de la zone euro repartent de plus belle**. Cependant, il règne beaucoup de confusion sur les raisons pour lesquelles il est si important, à l'heure actuelle, de promouvoir les réformes dans la zone euro et sur quel serait le meilleur mécanisme pour le faire.

Ce Policy Paper fait la distinction entre **trois raisons différentes de promouvoir les réformes dans la zone euro** :

- **améliorer la compétitivité de l'ensemble de la zone euro,**
- **renforcer la capacité de cette dernière à s'adapter aux chocs**
- **et réduire les écarts de compétitivité au sein de la zone euro.**

Le principal argument avancé par ce Policy Paper est que chacune de ces raisons, toutes trois importantes dans l'UEM d'aujourd'hui, nécessitent une réponse politique différente. Après avoir exposé cet argument, ce Policy Paper examine plus en détail **quelle réponse politique serait appropriée pour atteindre chaque objectif**. Cette analyse permet de tirer trois grandes conclusions.

- Premièrement, les coûts des réformes ne sont pas pleinement reconnus dans la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, notamment pour les pays concernés par le volet correctif du pacte. Pour encourager des réformes favorables à la compétitivité dans la zone euro, il faut établir un **lien plus direct entre les efforts liés aux réformes et l'extension des délais pour corriger les déficits excessifs**.
- Deuxièmement, les facteurs de compétitivité hors coût - notamment la qualité des institutions publiques - représentent une part importante de l'écart de compétitivité observé actuellement dans la zone euro. Pour réduire cet écart, il pourrait être utile d'**accompagner les efforts actuels de « dévaluation interne » d'une action de l'UE visant à soutenir des réformes de la gouvernance publique dans les pays périphériques de la zone euro**.
- Enfin, s'il est nécessaire d'inciter les pays de la zone euro dont les marchés présentent des rigidités excessives à mener des réformes, les incitations financières ne semblent pas être l'outil le plus approprié pour y parvenir. Une méthode plus efficace serait de **fixer comme condition préalable à la participation des États membres à un futur mécanisme de stabilisation budgétaire de la zone euro l'établissement de conditions minimales de flexibilité du marché et d'ouverture à la concurrence**.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. Trois raisons d'encourager les réformes structurelles dans la zone euro	4
2. Quel est le degré de pertinence de ces trois raisons dans l'UEM d'aujourd'hui ?	6
3. Améliorer la compétitivité de la zone euro : la reconnaissance plus explicite de l'équilibre à trouver entre assainissement budgétaire et réformes structurelles	7
4. Réduire l'écart de compétitivité au sein de la zone euro : un argument en faveur des réformes de la gouvernance publique dans les économies de la zone euro les plus faibles	10
5. Supprimer les rigidités du marché : la nécessité d'une incitation appropriée aux réformes	16
5.1. Les problèmes liés aux incitations financières	17
5.2. Autre solution : des réformes comme condition préalable à la participation à un futur mécanisme d'absorption des chocs commun à la zone euro	18
CONCLUSION	19
SUR LES MÊMES THÈMES...	20

« Si les États membres les mettaient en œuvre de manière ambitieuse et coordonnée, compte tenu de la dimension de la zone euro, les réformes structurelles pourraient produire de meilleurs résultats pour chacun d'eux (...). Un niveau élevé de capacité d'ajustement et de compétitivité protégerait mieux les États membres des conséquences d'un ralentissement de l'activité économique et éviterait la formation de déséquilibres macro-économiques préjudiciables et coûteux sur les plans économique et social. »

Extrait de la communication de la Commission « Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie. Création d'un instrument de convergence et de compétitivité », COM (2013) 165 final.

## INTRODUCTION

Alors que l'UE se dote de nouveaux dirigeants et que de nouvelles priorités stratégiques sont actuellement à l'étude, les discussions sur la nécessité d'encourager des réformes structurelles dans les économies de la zone euro repartent de plus belle. Il n'y a néanmoins pas de consensus sur la manière de procéder. Deux personnalités italiennes incarnent ce désaccord : le premier ministre italien, Matteo Renzi, et le président de la BCE, Mario Draghi. Le premier, désormais à la tête de la présidence tournante de l'UE, a souligné à plusieurs reprises l'importance de faire plein usage de la flexibilité des règles budgétaires de l'UE pour donner aux pays qui mettent en œuvre des réformes structurelles plus de temps pour atteindre leurs objectifs de réduction des dettes et des déficits<sup>1</sup>. M. Draghi, lui, considère qu'il pourrait être utile d'instaurer des règles sur les réformes structurelles susceptibles d'être appliquées au niveau européen, sur le modèle de celles en vigueur pour les déficits et les dettes publics<sup>2</sup>.

### “ LE PROBLÈME SOUS-JACENT EST LE MANQUE DE CLARTÉ SUR LES RAISONS DE PROMOUVOIR LES RÉFORMES ”

Entre ces deux extrêmes, une autre idée envisagée consiste à aider financièrement les pays qui mettent en œuvre des réformes structurelles. Il s'agit de la logique sous-jacente à la proposition d'« arrangements contractuels » arrêtés d'un commun accord et des mécanismes de solidarité associés. Évoquée dans un premier temps dans le rapport « Vers une véritable Union économique et monétaire » présenté par Herman Van Rompuy en décembre 2012, cette proposition consiste à établir des contrats entre les États membres et les institutions européennes, en vertu desquels les gouvernements nationaux s'engagent à adopter et mettre en œuvre des réformes structurelles en échange d'une aide financière. L'idée a été débattue lors du Conseil européen de décembre 2013, mais n'a pas convaincu la plupart des gouvernements nationaux. Certains ont contesté l'idée d'accorder une aide financière à des pays à la traîne en matière de réformes, tandis que d'autres ont mis en doute l'efficacité de contrats assortis d'une aide financière à cette fin.

Comme indiqué dans un précédent Policy Paper<sup>3</sup>, le problème sous-jacent des « arrangements contractuels » – et plus généralement des discussions sur la façon de promouvoir les réformes dans l'UEM – est le manque

1. « Nous respectons les règles et c'est précisément parce que nous les respectons que nous pouvons dire que beaucoup de ces règles doivent être révisées... Lors de la réunion du Conseil européen en octobre, nous tenterons de proposer une initiative qui aille dans cette direction : plus de mesures d'incitation pour les pays qui mettent en œuvre des réformes décisives » (Matteo Renzi, « Discours sur l'état de l'Union », Institut universitaire européen de Florence, Mai 2014).

2. « Les réformes structurelles dans chaque pays sont suffisamment d'intérêt commun pour justifier le fait qu'elles fassent l'objet de sanctions disciplinaires au niveau communautaire. (...) Il pourrait être très utile d'appliquer les mêmes principes à la gouvernance des réformes structurelles que ceux de la gouvernance budgétaire » (Mario Draghi, « Conférence en hommage à Tommaso Padoa Schioppa », Londres, 9 juillet 2014).

3. Eulalia Rubio, « Quel instrument financier pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro ? », Policy Paper n° 104, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013.

de clarté sur la raison de promouvoir les réformes. Dans les documents de l'UE sur les « arrangements contractuels », par exemple, la nécessité de promouvoir les réformes est justifiée à l'aide de deux objectifs : renforcer la capacité de la zone euro à s'adapter aux chocs et améliorer la compétitivité des économies de la zone euro (*voir la citation ci-dessus*). Ces deux objectifs sont liés l'un à l'autre (les réformes qui renforcent la flexibilité de l'économie contribuent également à améliorer sa compétitivité globale), mais ne sont pas identiques. Ils ont en fait différentes implications au niveau des réponses politiques. Le premier nécessite une action destinée à promouvoir les réformes de libéralisation du marché dans les économies de la zone euro les plus rigides. Le deuxième peut être interprété comme un appel général à promouvoir tout type de réformes améliorant la compétitivité de la zone euro ou, plus précisément, comme un appel à promouvoir certaines réformes, avec pour objectif final de réduire les écarts de compétitivité observés actuellement au sein de la zone euro.

Ce Policy Paper repose sur la conviction qu'il est très difficile de concevoir un mécanisme européen unique pour atteindre ces différents objectifs. En d'autres termes, les trois raisons de promouvoir les réformes dans la zone euro (renforcer la capacité de la zone euro à s'adapter aux chocs, améliorer la compétitivité de l'ensemble de la zone euro et réduire les écarts de compétitivité au sein de la zone), qui sont toutes trois importantes dans l'UEM d'aujourd'hui, nécessitent une réponse politique différente. Après avoir exposé cet argument, ce Policy Paper examine plus en détail quelle réponse politique serait appropriée pour atteindre chaque objectif. Cette analyse permet de tirer trois grandes conclusions. Premièrement, la reconnaissance plus explicite de l'équilibre à trouver entre assainissement budgétaire et réformes structurelles faciliterait les réformes favorables à la compétitivité dans les pays de la zone euro dont la croissance et les finances publiques sont faibles. À cet égard, certaines pistes sont proposées pour respecter l'engagement pris par les dirigeants européens en juin 2014 « d'utiliser au mieux la flexibilité qu'offrent les règles actuelles du Pacte de stabilité et de croissance »<sup>4</sup>. Deuxièmement, les facteurs de compétitivité autres que les coûts - notamment la qualité des institutions publiques - représentent une part importante de l'écart de compétitivité observé actuellement dans la zone euro. Pour réduire cet écart, il pourrait être utile d'accompagner le processus actuel de rééquilibrage au sein de la zone euro d'un mécanisme visant à renforcer la gouvernance publique au sein de l'UEM, dont l'objectif serait de promouvoir et de soutenir des réformes en matière de gouvernance publique dans les pays de la zone euro les plus touchés par la crise et les moins compétitifs. Enfin, s'il y a lieu d'inciter les pays de l'UEM dont le marché est trop rigide à mener des réformes, les mesures d'incitation financières sont inadaptées. Au lieu d'une aide financière accordée par l'UE aux gouvernements nationaux en échange de réformes, un système d'incitations plus efficace et moins intrusif pourrait consister à définir des conditions minimales relatives à la flexibilité des marchés et à l'ouverture à la concurrence des marchés comme condition préalable à la participation des États membres à un futur mécanisme de stabilisation budgétaire de la zone euro.

## 1. Trois raisons d'encourager les réformes structurelles dans la zone euro

L'idée selon laquelle, au sein d'une zone monétaire, les politiques économiques doivent être considérées comme une question d'intérêt commun, ne fait aucun doute. La crise a même renforcé cette conviction, en soulignant que les choix politiques faits par un pays peuvent, au final, avoir des conséquences catastrophiques pour l'ensemble de la zone euro. Cette observation a donné lieu à plusieurs réformes visant à améliorer la surveillance et la coordination des enjeux macroéconomiques et structurels. Le « Six-Pack » a notamment créé une nouvelle procédure afin de surveiller et de corriger les déséquilibres macroéconomiques (la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques), qui peut, au final, donner lieu à des sanctions si les États membres de l'UEM présentent des déséquilibres excessifs et ne mettent pas en œuvre de plan d'action correctif.

On s'interroge aujourd'hui sur l'utilité ou non de compléter le système actuel de gouvernance économique de l'UE (qui prévoit déjà des sanctions « en dernier recours » pour orienter les politiques économiques de la zone euro, telles que les sanctions prévues dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres

<sup>4</sup>. Conclusions du Conseil européen, juin 2014.

macroéconomiques et du pacte de stabilité et de croissance) par un système d'incitations positives en vue de promouvoir les réformes dans les pays de la zone euro. Il existe certains arguments généraux favorables à cette idée. Le cadre actuel, qui n'est fondé que sur « la méthode du bâton », renforce l'image négative que certains citoyens ont de Bruxelles ; un système d'incitations positives pourrait contribuer à changer cette perception et donner l'image d'une UE qui soutient les gouvernements nationaux, au lieu de les réprimander. De plus, les réformes structurelles sont longues à mettre en œuvre. Il semble donc judicieux d'inciter ou d'aider les pays à se réformer bien avant qu'ils ne soient confrontés à des déséquilibres macroéconomiques ou budgétaires.

Au-delà de ces arguments généraux, toutefois, de nombreuses questions demeurent sans réponse. Quel type de réformes faut-il promouvoir et dans quels pays ? Si l'idée est de promouvoir tout type de réformes favorables à la compétitivité dans tous les pays de l'UEM, quelle est la logique justifiant une action au niveau européen ? S'agit-il d'une logique purement de solidarité (les pays riches de l'UEM aidant les pays pauvres de l'UEM à mettre en œuvre des réformes) ou d'une autre logique ?

“ LES ARRANGEMENTS CONTRACTUELS SONT UN OUTIL POUR SOUTENIR LA COMPÉTITIVITÉ ET LA CAPACITÉ D'AJUSTEMENT DES ÉCONOMIES DE L'UEM ”

Pour répondre à ces questions, il faut analyser plus en détail la raison économique de promouvoir les réformes dans la zone euro. Un bon point de départ consiste à examiner la proposition d'arrangements contractuels. Dans les différents documents de l'UE exposant l'idée des arrangements contractuels, ces contrats sont présentés comme un outil en vue de soutenir la compétitivité et la capacité d'ajustement des économies de la zone euro<sup>5</sup>. On peut considérer que ces deux objectifs (compétitivité et capacité d'ajustement) vont dans le même sens : la nécessité de promouvoir des réformes de nature à augmenter l'efficacité des marchés au sein de l'UEM, qui permettent à la fois de renforcer la capacité de la zone euro à s'adapter aux chocs et sa compétitivité globale. Cependant, cela reviendrait à réduire les problèmes de compétitivité de la zone euro à une question de rigidités structurelles et de coûts élevés du travail.

En réalité, les problèmes de compétitivité dans la zone euro sont bien plus complexes. Ils nécessitent des réformes dans de nombreux domaines, qui vont de la concurrence et de la réglementation des marchés du travail et des produits à l'éducation et aux systèmes de retraite et de protection sociale, en passant par des secteurs touchant au cœur des activités de l'État (recouvrement de l'impôt, administration publique, système judiciaire). En principe, l'existence de ces problèmes de compétitivité ne justifie pas la nécessité d'une action de l'UE pour soutenir les réformes dans la zone euro : la mise en œuvre des réformes structurelles a des impacts positifs sur la croissance et l'emploi dans toutes les économies de l'UE, et pas seulement dans celles de la zone euro ; de même, tous les gouvernements, et pas uniquement ceux de l'UEM, font face à la difficulté politique de mener des réformes entraînant des bénéfices à long terme mais ayant des coûts importants à court terme. Cependant, il y a deux facteurs qui peuvent justifier une action de l'UE pour faciliter les réformes dans la zone euro. Premièrement, les réformes structurelles ont d'importantes retombées au sein de la zone euro, ce qui signifie que le manque de réformes a des implications considérables pour l'ensemble de la zone euro. Deuxièmement, les pays au sein de la zone euro ont des moyens limités pour amortir les coûts économiques et budgétaires à court terme des réformes dans le cadre de politiques monétaires ou fiscales expansionnistes<sup>6</sup>. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, l'adoption et la mise en œuvre des réformes sont plus difficiles au sein de la zone euro que dans le reste de l'UE.

Enfin, mis à part les objectifs de renforcer la capacité d'ajustement de la zone euro et d'améliorer sa compétitivité globale, une troisième raison de promouvoir les réformes dans la zone euro peut être identifiée : réduire les écarts de compétitivité au sein de la zone euro. Il est généralement reconnu que de grandes divergences de compétitivité représentent une grave menace pour la zone euro : non seulement elles renforcent la probabilité de chocs asymétriques, mais, en rendant certaines économies plus vulnérables aux chocs que d'autres,

5. Ainsi, les conclusions du Conseil européen de 2013 présente, par exemple, le système de « Partenariats pour la croissance, l'emploi et la compétitivité » (qui comprend les arrangements contractuels et les mécanismes d'aide financière y afférents) comme un outil en vue de « faciliter et soutenir les réformes des États membres dans des domaines qui revêtent une importance capitale pour la croissance, la compétitivité et l'emploi et qui sont essentiels pour le bon fonctionnement de l'UEM dans son ensemble » (p. 17). De même, dans sa proposition, la Commission européenne décrit « l'instrument de convergence et de compétitivité » comme un mécanisme visant à soutenir des réformes prévues dans les recommandations par pays émises au titre de la Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, et notamment « des mesures destinées à renforcer la compétitivité, à favoriser la stabilité financière et à améliorer le fonctionnement des marchés du travail, des produits et des services et, partant, la capacité d'ajustement économique » (COM (2013) 165 final, p. 5).

6. Alesina, A. Ardagna, S et Galasso, V., "The Euro and Structural Reforms", *Review of Economics and Institutions*, 2(1), Article 2, 2010.

**“DE GRANDES  
DIVERGENCES DE  
COMPÉTITIVITÉ  
REPRÉSENTENT UNE GRAVE  
MENACE POUR LA ZONE  
EURO”**

elles compliquent la création, au niveau politique, d'un mécanisme de stabilisation budgétaire de la zone euro (ce dernier finissant par fonctionner comme un système de solidarité, où des ressources sont transférées des économies « fortes » aux économies « faibles », et non comme un système d'assurance pure). En cas de grands écarts de compétitivité, il peut être vivement recommandé que l'UE soutienne un processus de convergence structurelle en aidant les économies les moins compétitives à renforcer et diversifier leurs systèmes de production.

Pour résumer, il existe au moins trois raisons économiques différentes de promouvoir les réformes structurelles au sein de la zone euro. Comme cela sera évoqué plus loin, chacune de ces raisons a différentes implications concernant le type de réformes à promouvoir et les pays à cibler. De plus, étant donné qu'elles identifient différents obstacles aux réformes, elles nécessitent différentes actions politiques pour inciter les pays à mener des réformes.

## 2. Quel est le degré de pertinence de ces trois raisons dans l'UEM d'aujourd'hui ?

**“LA PRIORITÉ À  
COURT TERME EST DE  
TROUVER UN ÉQUILIBRE  
ENTRE LA CONSOLIDATION  
BUDGÉTAIRE ET LES  
RÉFORMES”**

Dans quelle mesure ces trois raisons sont-elles pertinentes dans le contexte actuel de l'UEM ? On peut dire que les trois sont importantes, bien que la deuxième soit probablement la plus pertinente à court terme. En effet, la situation économique actuelle dans la zone euro est très fragile et le sentiment général est que des mesures visant à stimuler la demande globale et les investissements à court terme doivent s'accompagner de réformes visant à renforcer le potentiel de croissance de la zone euro. Pourtant, malgré l'insistance de l'UE sur la nécessité des réformes, peu de progrès sont observés au niveau national. Selon une analyse faite par le Parlement européen, moins de 10% des recommandations par pays de 2013 ont été pleinement mises en œuvre, et le pourcentage est inférieur pour certaines grandes économies de la zone euro, telles que l'Italie ou la France (0 recommandation sur 6 pleinement mise en œuvre dans les deux cas)<sup>7</sup>. Les causes des difficultés des pays de la zone euro à se réformer peuvent être multiples, mais il semble que dans certains pays, la combinaison d'une croissance faible et d'un processus d'assainissement budgétaire freine considérablement la capacité des gouvernements à mener des réformes. Si nous voulons créer un cercle vertueux de croissance et de réduction de la dette au sein de la zone euro, il faudra reconnaître ce problème et examiner des solutions pour y remédier, sans compromettre l'objectif de réduction de la dette.

Un autre défi important à court terme consiste à réduire l'écart de compétitivité actuel au sein de la zone euro. Il faut admettre qu'il y a eu des progrès à ce sujet. En effet, ces dernières années, les différences de compétitivité coût se sont réduites grâce aux réformes ambitieuses adoptées par les économies périphériques de l'UEM sur leurs marchés du travail et des produits. Ces réformes ont eu des résultats positifs et les progrès actuels en sont la preuve. Toutefois, il faut être prudent avant de considérer le problème de l'écart de compétitivité comme résolu. Comme l'indique la section 4, à l'heure actuelle, l'écart de compétitivité au sein de la zone euro s'explique surtout par des divergences dans la compétitivité hors coût, plutôt que par des facteurs de compétitivité coût. Ainsi, les efforts de dévaluation interne pourraient ne permettre de réduire durablement les déséquilibres externes que de façon limitée, à moins qu'ils ne s'accompagnent de réformes visant à améliorer la compétitivité hors coût des économies périphériques de la zone euro. Ces réformes ayant tendance à être complexes et coûteuses, et étant donné les faibles perspectives budgétaires des économies périphériques de la zone euro dans les prochaines années, il semble plus que nécessaire de réfléchir à des moyens d'aider ces pays à mettre en œuvre ce type de réformes.

7. « Recommandations par pays de 2013 et 2014 : Comparaison et vue d'ensemble de la mise en œuvre », Parlement européen, DG des politiques internes, Unité d'assistance à la gouvernance économique sous la coordination de Kajust Hagelstam.

Enfin, l'un des enseignements de la crise est qu'il faut renforcer la capacité de la zone euro à s'adapter aux chocs liés à la demande ou à corriger les différentiels de prix et de salaires si nous voulons éviter la réapparition, à l'avenir, de déséquilibres dangereux au sein de l'UEM. La théorie économique nous apprend qu'il existe essentiellement trois moyens d'y parvenir, qui ne sont pas nécessairement incompatibles : créer des conditions plus favorables à la mobilité des facteurs (travail et capital), créer un mécanisme de stabilisation budgétaire au niveau de l'union monétaire et promouvoir des réformes nationales permettant une flexibilité accrue des salaires et des prix. Au cours des cinq dernières années, des discussions ont eu lieu et des initiatives concrètes ont vu le jour au niveau européen afin d'améliorer les deux premiers canaux d'ajustement. Par ailleurs, la crise a eu un effet catalyseur pour les réformes de libéralisation du marché dans de nombreux pays de la zone euro (notamment ceux soumis à la pression du marché). Pourtant, malgré ces réformes nationales, beaucoup de ces pays présentent encore d'importantes rigidités de leur marché. Il semble donc logique d'envisager une action au niveau européen au cours des prochaines années afin d'inciter ou d'obliger les économies rigides de la zone euro à mener des réformes.

### 3. Améliorer la compétitivité de la zone euro : la reconnaissance plus explicite de l'équilibre à trouver entre assainissement budgétaire et réformes structurelles

Quelle serait la réponse la plus appropriée au premier enjeu (améliorer la compétitivité de l'ensemble de la zone euro) ? Comme souligné ci-dessus, de nombreux gouvernements de l'UE obtiennent de mauvais résultats en ce qui concerne la réforme de leur économie. Le tableau 1 fournit quelques indications à ce sujet. Il classe les pays de la zone euro selon le pourcentage de recommandations par pays reçues en 2013, pour lesquelles peu ou pas de progrès ont été observés un an plus tard (selon l'évaluation faite par la Commission européenne)<sup>8</sup>. Comme on peut le voir, seuls deux pays se sont efforcés de traiter toutes les recommandations reçues, et dans six pays - Italie, Luxembourg, Slovénie, Slovaquie, Belgique et Allemagne - le pourcentage de recommandations non traitées est supérieur ou égal à 50%.

**TABEAU 1** ► Réactivité des pays de l'UEM aux recommandations par pays de 2013.

	NOMBRE TOTAL DE RECOMMANDATIONS PAR PAYS	% DE RECOMMANDATIONS POUR LESQUELLES PEU OU PAS DE PROGRÈS ONT ÉTÉ RÉALISÉS
Italie	6	83,3
Luxembourg	5	80,0
Slovénie	9	66,7
Slovaquie	6	66,7
Belgique	7	57,1
Allemagne	4	50,0
Malte	5	40,0
France	6	33,3
Pays-Bas	4	25,0
Estonie	5	20,0
Lettonie	7	14,3
Autriche	7	14,3
Espagne	9	0,0
Finlande	5	0,0

Source : Étude du Parlement européen, « Recommandations par pays de 2013 et 2014 : Comparaison et vue d'ensemble de la mise en œuvre » (Parlement européen, DG des politiques internes, Unité d'assistance à la gouvernance économique sous la coordination de Kajust Hagelstam).

8. Les documents des services de la Commission évaluent la mise en œuvre des recommandations par pays en établissant cinq catégories : « progrès complets », « progrès substantiels », « certains progrès », « progrès limités » et « aucun progrès ». La colonne du tableau indique le pourcentage de recommandations par pays pour lesquelles l'évaluation de la Commission est « aucun progrès » ou « progrès limités ». À noter également, les pays de la zone euro faisant l'objet de programmes d'ajustement de la tröika ne figurent pas dans le tableau (étant donné qu'ils ne reçoivent pas de recommandations par pays).

Il faut souligner que les résultats des pays de l'UEM ne sont pas beaucoup plus mauvais que ceux des pays extérieurs à l'UEM. En fait, les deux pays présentant les plus mauvais résultats (plus de 85% des recommandations non traitées) sont la Roumanie et la République tchèque. Pourtant, les réformes structurelles ont d'importantes retombées au sein de la zone euro, ce qui signifie que le manque de réformes a des implications considérables pour l'ensemble de la zone euro.

Comment inciter les pays de la zone euro à mener des réformes ? Le manque de réactivité des pays de l'UEM aux recommandations de réformes peut avoir de multiples causes. Dans certains cas (par exemple le Luxembourg, ou l'Allemagne), le pays n'a probablement pas de sentiment d'urgence à mener des réformes étant donné sa position économique et budgétaire solide. Dans d'autres cas (Italie, France), les particularités relatives au paysage politique et institutionnel se traduisent par une vive résistance politique à se réformer. Mis à part ces facteurs, il semble néanmoins que dans certains cas, la combinaison d'une faible croissance et d'un objectif d'assainissement budgétaire freine considérablement la capacité des gouvernements à mener des réformes. En d'autres termes, il faut trouver un équilibre entre assainissement et réformes structurelles, qui n'est pas pleinement pris en compte dans la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance (PSC).

**“TOUTES LES RÉFORMES NE COMPORTENT PAS DE COÛTS À COURT TERME, CERTAINES PERMETTENT MÊME DES ÉCONOMIES”**

Cet « équilibre » ne concerne évidemment pas toutes les réformes structurelles. Certaines n'ont aucun effet budgétaire significatif (à savoir les réformes fiscales neutres en termes budgétaires), tandis que d'autres peuvent permettre de réaliser quelques économies (à savoir les réformes visant à renforcer l'efficacité de l'administration publique). Les règles du PSC<sup>9</sup> n'empêchent en rien de mettre en œuvre ces réformes, même pour les pays devant assainir leurs finances publiques. De nombreuses autres réformes pourraient toutefois être importantes pour stimuler le potentiel de croissance, même si

elles comportent des coûts budgétaires à court terme, directs (financement en vue de renforcer les mesures d'activation) ou indirects (systèmes de compensation des effets redistributifs). De plus, comme l'a récemment souligné une étude de l'OCDE, certaines réformes qui ont, en principe, des effets budgétaires et économiques positifs à court terme peuvent être provisoirement néfastes si elles sont mises en œuvre « au mauvais moment », c'est-à-dire dans un contexte de croissance très faible ou négative (voir le tableau 2).

**TABEAU 2** ▶ Les effets économiques et budgétaires à court terme de certaines mesures politiques (à partir d'une analyse empirique de 30 ans de réformes structurelles dans les pays de l'OCDE).

	EFFETS ÉCONOMIQUES À COURT TERME	EFFETS BUDGÉTAIRES
Allocations chômage (réduire le niveau ou la durée)	Positifs dans les bonnes périodes, négatifs dans les mauvaises périodes	Positifs
Réforme du système des retraites (augmentation de l'âge de départ à la retraite et baisse de l'impôt implicite pour les travailleurs seniors)	Neutres/négatifs dans les mauvaises périodes (effets négatifs à court terme sur l'emploi chez les seniors)	Positifs (à long terme)
Réduction de la dualité du marché de l'emploi (réduire les différences entre les travailleurs permanents et temporaires concernant les dispositions de leurs contrats)	Positifs dans les bonnes périodes, négatifs dans les mauvaises périodes	Neutres
Réformes fiscales (passage de la fiscalité directe à celle indirecte)	Positifs	Neutres
Réformes des marchés de produits	Positifs	Neutres/négatifs (s'il est nécessaire d'indemniser les perdants de la réforme)
Renforcer les politiques d'activation (augmenter les dépenses dans la formation ou mesures d'incitation à l'emploi)	Positifs	Négatifs

Source : Bouis R. et al., "The short-term Effects of Structural Reforms: An empirical analysis", Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, N. 949, Publication de l'OCDE, 2012.

9. Pour une description détaillée du fonctionnement du Pacte de stabilité et de croissance, voir Sofia Fernandes, « Budgets nationaux et surveillance européenne : clarifier le débat », Policy Paper No. 178, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014.

**“ POUR LES PAYS  
CONCERNÉS PAR LE VOLET  
CORRECTIF DU PACTE, LES  
COÛTS DES RÉFORMES NE  
SONT PAS EXPLICITEMENT  
RECONNUS ”**

À l’heure actuelle, ces difficultés à mener des réformes ne sont pas pleinement prises en compte dans la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance. Les coûts initiaux des réformes ne sont mentionnés explicitement qu’au titre du volet préventif du pacte, et seulement pour la mise en œuvre des réformes structurelles majeures qui entraînent « des effets budgétaires positifs directs à long terme » (voir encadré 1). Pour les pays concernés par le volet correctif du pacte, les coûts des réformes ne sont pas explicitement reconnus. La législation européenne se contente d’indiquer que « certains facteurs pertinents » (notamment la mise en œuvre des politiques dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques) peuvent être pris en compte pour décider d’étendre ou non le délai prévu pour assurer la correction des déficits excessifs. L’importance accordée à ces facteurs pertinents est néanmoins laissée à l’entière discrétion de la Commission. De plus, l’extension du délai est conditionnée au fait d’avoir engagé « une action suivie d’effets » pour corriger les déficits excessifs, ainsi qu’à l’existence « d’événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur les finances publiques ».

**ENCADRÉ 1 ► Clauses de flexibilité prévues dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance concernant la mise en œuvre des réformes structurelles**

**Pays concernés par le volet préventif :**

Dans le cadre des réformes structurelles, les États membres peuvent être autorisés à s’écarter temporairement de la trajectoire d’ajustement en vue de la réalisation de l’objectif budgétaire à moyen terme (ou les États membres qui l’ont déjà atteint peuvent s’écarter temporairement de cet objectif) Seules les réformes structurelles majeures « qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques » sont prises en compte. Seules les réformes adoptées sont concernées (art. 5.1 Règlement du Conseil n° 1466/97).

**Décision d’engager une procédure de déficit excessif à l’encontre d’un pays :**

Lorsqu’ils décident d’engager une procédure de déficit excessif à l’encontre d’un pays, la Commission et le Conseil doivent tenir compte d’une liste de « facteurs pertinents », notamment « la mise en œuvre de politiques dans le cadre de la prévention et de la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs, la mise en œuvre de politiques dans le contexte de la stratégie commune de croissance de l’Union et la qualité globale des finances publiques » Cependant, pour les pays dont le déficit nominal est supérieur à 3% et dont la dette dépasse 60% du PIB, ces facteurs pertinents ne sont pris en compte que si le déficit reste proche de 3% et si le dépassement de la valeur de référence est temporaire (art. 2.3 et 2.4 du Règlement du Conseil n°1467/97).

**Pays concernés par le volet correctif :**

Les facteurs pertinents cités ci-dessus sont également pris en compte pour décider d’étendre ou non le délai fixé à un pays concerné par le volet correctif pour assurer la correction des déficits excessifs. Cette extension est néanmoins conditionnée au fait d’avoir engagé « une action suivie d’effets » pour réduire le déficit, ainsi qu’à l’existence « d’événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur les finances publiques » (art. 3.5 du Règlement du Conseil n° 1467/97).

On pourrait considérer que le fait de ne pas tenir compte des coûts des réformes dans le volet correctif n’est pas préoccupant, tant que le Conseil fait plein usage de la clause de flexibilité autorisée en cas de « circonstances exceptionnelles ». En effet, si le Conseil étendait le délai de correction des déficits pour tous les pays de l’UEM au motif que la zone euro connaît une période de « ralentissement prolongé de la croissance » – comme le recommandent certains experts<sup>10</sup> –, les pays de l’UEM concernés par le volet correctif auraient alors davantage de marge de manœuvre budgétaire pour mener des réformes. Cependant, même dans ce scénario, l’extension des délais risque de ne pas suffire pour encourager les réformes : logiquement, les gouvernements utiliseront cette marge de manœuvre supplémentaire pour ralentir les plans d’austérité. C’est, au final, ce qui s’est passé jusqu’à présent : des pays tels que la France ont bénéficié de plusieurs extensions du délai de cor-

10. Marzinotto, B., Sapir, A., “Fiscal Rules: timing is everything”, Bruegel, *Policy Brief 2012/03* ; Leipod, A., “Interpreting the Stability and Growth Pact. Making best use of existing flexibility within the rules”, The Lisbon Council, *Special Briefing Issue 18/2014*, 2012.

rection de leur déficit, en raison de « circonstances exceptionnelles », qui ne se sont pas traduites par davantage de réformes.

**“ IL FAUT ÉTABLIR UN LIEN PLUS DIRECT ENTRE L'ADOPTION DE RÉFORMES ET L'EXTENSION DU DÉLAI ”**

Pour encourager les réformes dans les pays concernés par le volet correctif, il faut établir un lien plus direct entre l'adoption des réformes et l'extension du délai. Les pays souhaitant mettre en œuvre des réformes doivent savoir que, si ces réformes sont bien conçues et pertinentes sur le plan économique, et si leurs coûts sont correctement évalués, ces derniers seront pris en compte lors de l'évaluation de leurs efforts d'assainissement. Pour cela il ne serait pas nécessaire de réformer le pacte de stabilité et de croissance, il suffirait de légèrement modifier la façon de le mettre en œuvre tant au niveau national qu'europpéen. Au niveau national, les coûts des réformes structurelles devraient être mieux évalués dans leurs programmes de stabilité et leurs projets de plans budgétaires. Les récents Conseils budgétaires nationaux pourraient avoir un rôle à jouer en la matière, en aidant les gouvernements à estimer l'impact budgétaire des réformes prévues. Au niveau européen, la Commission devrait s'engager à tenir compte de ces coûts (à condition que les réformes soient bien conçues, pertinentes sur le plan économique et correctement évaluées) lorsqu'elle détermine si un pays a engagé une « action suivie d'effets » afin de corriger son déficit. Ce n'est pas le cas aujourd'hui : les progrès réalisés dans la réduction des déficits sont essentiellement évalués à partir de l'examen des prévisions sur lesquelles reposent les plans budgétaires nationaux et les mesures fiscales adoptées ou proposées pour réduire le déficit.

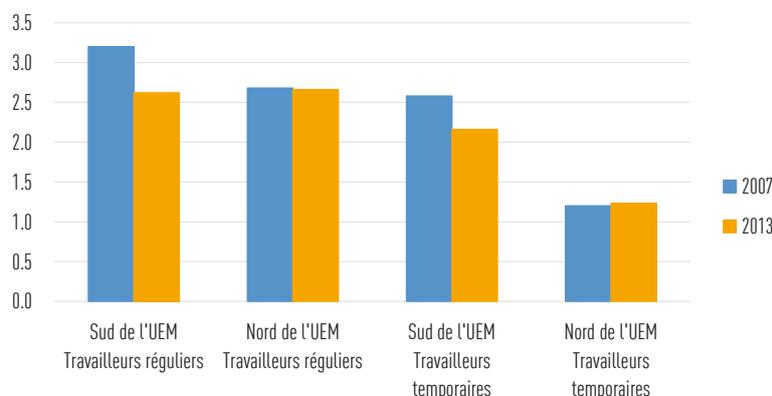
Il est vrai que le fait de tenir compte des coûts des réformes dans la définition de la trajectoire de réduction des déficits comporte des risques. En effet, les pays bénéficiant d'un délai prolongé pour corriger leur déficit en raison des réformes prévues pourraient toujours revenir sur leur décision, en cas de changement de gouvernement, par exemple. Dans ce cas, la Commission n'aurait plus de moyen de pression pour obliger le pays à mener des réformes, après lui avoir accordé une extension de délai pour assainir son budget. L'une des solutions pour éviter cette situation pourrait consister à rendre réversible la décision d'étendre les délais - c'est-à-dire à donner la possibilité au Conseil d'annuler l'extension si le gouvernement ne met pas en œuvre les réformes promises. Il faudrait néanmoins, pour ce faire, réviser les règles du pacte de stabilité et de croissance

## 4. Réduire l'écart de compétitivité au sein de la zone euro : un argument en faveur des réformes de la gouvernance publique dans les économies de la zone euro les plus faibles

**“ LES TRAVAILLEURS RÉGULIERS DES PAYS DU SUD DE L'UEM SONT DÉSORMAIS MOINS PROTÉGÉS QUE CEUX DES PAYS DU NORD DE L'UEM ”**

Alors qu'il est essentiel d'améliorer la compétitivité de l'ensemble de la zone euro, il est également très important de réduire l'important écart de compétitivité au sein de la zone euro, ce dernier pouvant, à long terme, menacer sa stabilité. Ces dernières années, les efforts ont été concentrés sur la réduction des divergences de compétitivité coût, considérées comme l'une des principales raisons de la crise de la dette de la zone euro. Il faut souligner à ce sujet que l'essentiel des résultats a été obtenu grâce aux réformes ambitieuses menées par les pays périphériques de l'UEM, notamment sur leurs marchés de l'emploi. À titre d'exemple, à la suite de ces réformes, le niveau de protection de l'emploi a considérablement baissé dans les économies du sud de l'UEM, à tel point que les travailleurs réguliers des pays du sud de l'UEM sont désormais moins protégés que leurs homologues des pays du nord de l'UEM (voir le graphique 1).

**GRAPHIQUE 1** ► Rigueur de la protection de l'emploi, pays du nord et du sud de l'UEM (Indice 0 à 6 de l'OCDE)



Source : Base de données de l'OCDE sur l'emploi. Économies du nord de l'UEM : Autriche, Finlande, Allemagne et Pays-Bas ; Économies du sud de l'UEM : Grèce, Espagne, Italie et Portugal. Moyenne non pondérée pour chaque groupe.

“ L'ÉCART DE  
COMPÉTITIVITÉ ACTUEL  
AU SEIN DE L'UEM  
EST SURTOUT DÛ À  
DES DIFFÉRENCES DE  
COMPÉTITIVITÉ HORS COÛT”

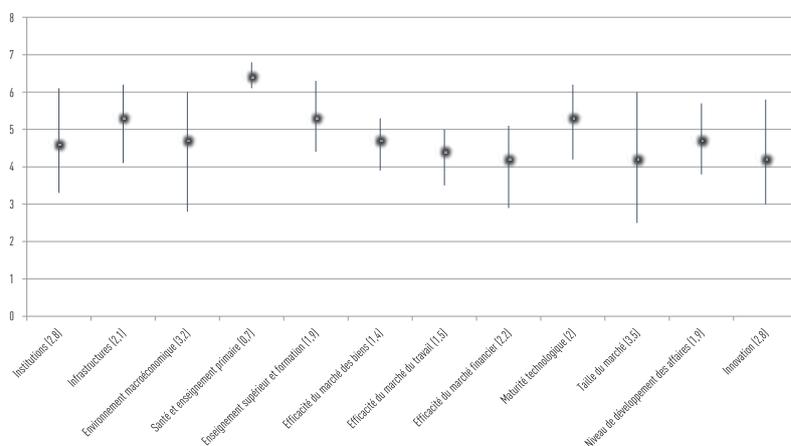
Cependant, il ne faut pas uniquement mettre l'accent sur la compétitivité coût. Comme le soulignent plusieurs études, les rigidités relatives aux salaires et aux prix dans les pays périphériques n'expliquent pas à elles seules les déséquilibres des balances des comptes courants au sein de la zone euro<sup>11</sup> ; ces derniers sont le résultat de multiples facteurs, notamment les effets asymétriques des grands chocs liés au commerce mondial sur les économies de la zone euro en raison de leurs différentes spécialisations<sup>12</sup>. De plus, contrairement aux idées reçues, l'écart de compétitivité actuel au sein de la zone euro est surtout dû à des différences de compétitivité hors coût, et non à des facteurs de compétitivité coût.

Le graphique 2 fournit des données à ce sujet. Il illustre le niveau de divergence au sein de la zone euro dans les 12 « piliers » qui composent l'indice global de compétitivité (Global Competitiveness Index, GCI). Comme on peut le voir, si l'on exclut deux facteurs exogènes aux actions des gouvernements nationaux (« taille du marché » et « environnement macroéconomique »), les deux facteurs présentant de grandes divergences au sein de la zone euro sont la « qualité des institutions publiques » et l'« innovation ». De façon surprenante, après « la santé et l'enseignement primaire », les deux facteurs présentant des divergences moins grandes au sein de la zone euro sont l'« efficacité du marché des produits » et l'« efficacité du marché du travail ». Si l'on regarde de plus près l'écart de compétitivité nord/sud, la situation ne change pas fondamentalement : le seul changement significatif est la forte réduction de l'écart en matière d'« infrastructures » (voir graphique 3).

11. Estrada, A. et Galí, J., « Patterns of convergence and divergence in the Euro Area », Document présenté lors de la 13<sup>ème</sup> conférence annuelle Jacques Polak, 8-9 novembre 2012 ; Chen, R. et al., « External imbalances in the Euro Area », Document de travail du FMI 12/236 ; Groupe de travail sur la modélisation économique du système européen de banques centrales, « Competitiveness and external imbalances within the euro area », Documents spéciaux de la Banque centrale européenne n°139, décembre 2012.

12. La montée de la Chine, au cours des années 1990, a notamment généré une forte demande de machines et d'outils d'équipement exportés par l'Allemagne, tandis que les exportations des pays du sud de l'Europe étaient remplacées par les exportations chinoises sur les marchés étrangers. De même, l'Allemagne a tiré profit de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale en intégrant ces pays à sa chaîne de production, tandis que les pays du sud de l'Europe ont souffert de la forte hausse des importations en provenance de ces pays (Chen et al., 2012).

**GRAPHIQUE 2** ► Différences au sein de la zone euro dans les facteurs de compétitivité (12 piliers composant l'indice global de compétitivité)



Source: Indice global de compétitivité 2013-14. Économies du nord de l'UEM : Autriche, Finlande, Allemagne et Pays-Bas ; Économies du sud de l'UEM : Grèce, Espagne, Italie et Portugal.

**GRAPHIQUE 3** ► L'écart de compétitivité nord/sud au sein de la zone euro



Source: Indice global de compétitivité 2013-14. Économies du nord de l'UEM : Autriche, Finlande, Allemagne et Pays-Bas ; Économies du sud de l'UEM : Grèce, Espagne, Italie et Portugal.

Comment réduire ces grandes divergences concernant les facteurs de compétitivité hors coût ? Certains considèrent que le champ d'action est limité au niveau européen. Améliorer la qualité des institutions publiques d'un pays ou la capacité d'une économie à innover est une tâche immense et complexe, pour laquelle il n'existe pas de recette précise. De plus, les économies de la zone euro les moins compétitives reçoivent déjà des aides importantes de l'UE, dans le cadre des fonds structurels, pour investir dans des domaines tels que l'éducation, la formation ou la recherche. En effet, comme l'indique le tableau 3, les pays du sud de l'UEM (Portugal, Italie, Grèce et Espagne) ont reçu plus de la moitié du montant total des aides du Fonds social européen (FSE) allouées à l'éducation et la formation dans la zone euro au cours de la période 2007-13. Dans certains pays comme le Portugal, le niveau des aides était assez impressionnant, à savoir l'équivalent de 40% du budget national annuel pour l'éducation<sup>13</sup>. L'impact des fonds structurels est encore plus grand dans le domaine de la recherche. Selon une étude commandée par la DG Recherche, au cours de la période 2000-2006, le soutien des fonds structurels pour la recherche, le développement technologique et l'innovation (RDTI) était équivalent à 33% des dépenses publiques totales en RDTI en Grèce au cours de la même période. Ce pourcentage était

13. Selon Eurostat, les dépenses publiques dans l'éducation au Portugal se sont élevées à 10,8 milliards d'euros en 2011.

inférieur, mais toujours élevé au Portugal (19%) et en Espagne (11%). Le pourcentage des fonds structurels alloués à la recherche ayant augmenté depuis, tout porte à croire que ces fonds continuent de jouer un rôle essentiel dans le financement des systèmes de recherche de ces pays.

**TABLEAU 3** ► Montant total des aides du FSE consacrées à l'éducation et à la formation dans la zone euro (2007-13), en millions d'€

PAYS	AIDES DU FSE CONSACRÉES À L'ÉDUCATION ET À LA FORMATION
Portugal	4 310,9
Allemagne	2 046,4
Italie	1 799,3
Grèce	1 336,1
Espagne	850,1
France	639,7
Slovaquie	471,9
Irlande	212,6
Slovénie	164,7
Lettonie	128,5
Pays-Bas	116,2
Finlande	111,8
Estonie	83,5
Belgique	64,4
Chypre	61,0
Autriche	59,5
Malte	31,5
Luxembourg	8,9
TOTAL	13 143,6
PT+IT+ESP+GR	8 296,4

Source : Page Internet du FSE.

\* Financement consacré aux priorités « réformes des politiques et systèmes d'éducation » et « promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie professionnelle ».

**“ MALGRÉ LE NIVEAU ÉLEVÉ DES AIDES OCTROYÉES, LA CAPACITÉ DES FONDS STRUCTURELS À FAVORISER LES RÉFORMES EST LIMITÉE ”**

Tout en reconnaissant le niveau élevé des aides octroyées, la capacité des fonds structurels à favoriser les réformes est limitée. Malgré toute la rhétorique sur la modernisation des politiques et l'optimisation des investissements, le fait est que les fonds structurels ne sont pas conçus pour promouvoir les réformes. Les aides étant préallouées *ex-ante*, les institutions européennes ont très peu de moyens de pression vis-à-vis des autorités nationales et la situation n'a pas beaucoup évolué avec les nouveaux critères de programmation et conditionnalités mis en place pour la période 2014-2020<sup>14</sup>. Par conséquent, certains pays savent relativement bien utiliser les fonds de cohésion pour financer des programmes innovants et mener des réformes systémiques, tandis que d'autres consacrent les aides de l'UE à des actions *ad hoc*, dont la valeur ajoutée est discutable.

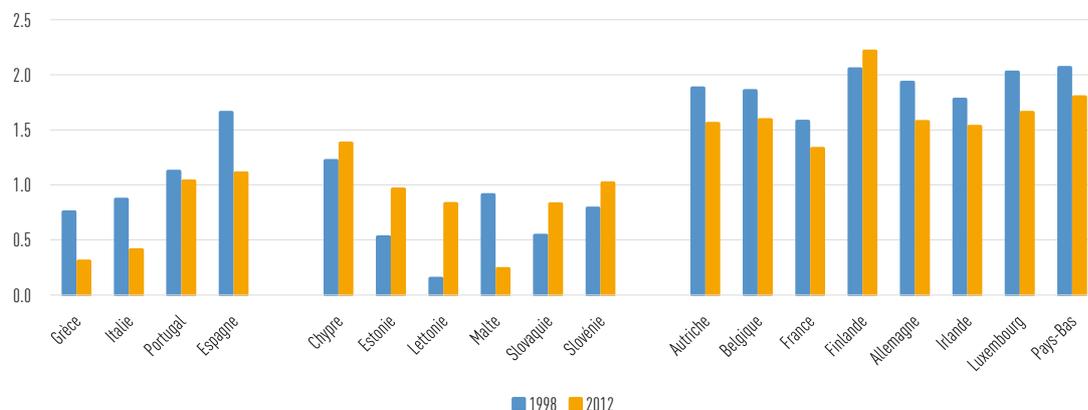
14. Dans le cadre du nouveau cadre stratégique pour la période 2014-2020, les États membres doivent préparer un « contrat de partenariat » indiquant leurs priorités d'investissement et dans quelle mesure elles contribueront à répondre aux recommandations par pays reçues pendant le semestre européen. Par ailleurs, deux types de conditionnalités ont été introduits, les conditionnalités *ex-ante* (qui lient le versement des fonds à l'existence de certaines conditions institutionnelles, réglementaires et administratives considérées comme nécessaires pour garantir l'efficacité des investissements) et la « conditionnalité macroéconomique » (qui lie l'utilisation des fonds européens à des actions menées au niveau national pour maintenir des politiques budgétaires saines et mener des réformes structurelles essentielles). Les deux conditionnalités sont néanmoins plutôt faibles : leur non-respect ne donne lieu qu'à une suspension temporaire des paiements des fonds structurels.

La bonne gouvernance et l'efficacité des administrations publiques sont une variable essentielle pour expliquer la capacité des pays à utiliser au mieux les fonds de cohésion. Le 6<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion<sup>15</sup> établit clairement le lien entre les taux d'absorption des fonds de la politique de cohésion et l'efficacité des gouvernements. Dans son analyse des sources et conséquences de l'aggravation des déséquilibres au sein de l'UEM à l'origine de la crise, G. Bertola souligne également le lien étroit entre l'évolution de la qualité des institutions publiques et la croissance de la productivité totale des facteurs en 2000-07 dans l'ensemble des pays de la zone euro<sup>16</sup>. Améliorer la qualité des institutions publiques dans les économies les moins compétitives semble donc un facteur clé pour réduire les écarts de compétitivité actuels au sein de la zone euro et garantir une utilisation efficace des aides de l'UE dans les années à venir.

### “ L'EFFICACITÉ DU GOUVERNEMENT A BAISSÉ CES 10 DERNIÈRES ANNÉES DANS LES 4 PAYS DU SUD DE LA ZONE EURO ”

Il faut souligner que certains fonds structurels sont déjà utilisés pour renforcer les capacités institutionnelles et promouvoir les réformes administratives dans les économies les plus faibles. Cependant, le niveau de ces aides est relativement bas : seuls 2,9 milliards d'euros ont été consacrés à cet objectif pour la période 2007-13 et 4,3 milliards d'euros pour la période 2014-2020, soit un niveau qui représente moins de 1% du total des fonds structurels. De plus, les données de la Banque mondiale sur la gouvernance semblent indiquer que ces aides n'ont pas suffi pour promouvoir des changements substantiels dans la gouvernance publique, notamment en Europe du Sud. En fait, comme l'indique le graphique 5, l'efficacité du gouvernement a baissé ces dix dernières années dans les quatre pays du sud de la zone euro (Grèce, Italie, Portugal et Espagne), contrairement à ce qui s'est produit dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale.

GRAPHIQUE 4 ► Efficacité du gouvernement dans les pays de la zone euro, 1998 et 2012.



Source : Série de données de la Banque mondiale sur la gouvernance Indicateur allant de -2,5 à 2,5.

Il faut donc un outil européen plus efficace pour favoriser et soutenir les réformes de la gouvernance publique dans les économies de la zone euro les moins compétitives. Une solution pourrait consister à créer une sorte de « mécanisme de renforcement des capacités de l'UEM » en vue d'aider – sous la forme de fonds et d'une assistance technique – les pays de la zone euro souhaitant mener des réformes majeures de leur gouvernance publique ou administration publique. Il pourrait s'agir notamment de réformes sectorielles (par exemple une réforme du système judiciaire) ou de mesures horizontales visant à accroître l'efficacité et la responsabilité du secteur public (réformes du système de recouvrement de l'impôt ou des systèmes de marchés publics, mesures en vue de renforcer la lutte contre la corruption et de réduire la fraude fiscale, mesures en vue d'augmenter l'efficacité de l'administration publique).

15. Commission européenne, DG Regio, « Investissement dans l'emploi et la croissance : la promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE », Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, juillet 2014.

16. Bertola, G., « Policy Coordination, Convergence and the Rise and Crisis of EMU Imbalances », Commission européenne, DG ECOFIN, *Economic Papers* 490, avril 2013.

On peut imaginer différentes modalités pour créer cet instrument. Une option serait de créer quelque chose *ex novo* : une sorte de fonds intergouvernemental, extérieur au cadre financier pluriannuel et financé par des contributions dédiées des États membres de l'UE (par exemple sur la base d'une clé RNB). Cette solution présenterait certains avantages ; elle permettrait surtout d'allouer des ressources sur base concurrentielle, et donc de donner à l'UE davantage de moyens de pression sur l'utilisation des fonds. Pourtant, il est totalement irréaliste de penser que les pays de la zone euro acceptent de faire preuve de plus de solidarité pour soutenir les réformes dans d'autres pays de la zone euro.

Une solution plus réaliste consiste à créer un outil à partir des allocations existantes des fonds structurels pour les réformes de la gouvernance publique. Dans ce cas, la « Task Force pour la Grèce » créée par la Commission, pourrait servir de modèle (*voir encadré 2*). Cette Task Force a été créée en 2011 en vue d'aider les autorités grecques à concevoir et mettre en œuvre des réformes prévues dans le cadre du programme de la troïka, ainsi que d'augmenter les taux d'absorption et l'efficacité des fonds européens en Grèce. Composée de 60 fonctionnaires européens, la Task Force pour la Grèce est essentiellement financée par les fonds de la politique de cohésion alloués à la Grèce, ce qui est l'une de ses particularités intéressantes (*voir encadré 2*). En effet, la Commission européenne règle les salaires du personnel qui compose la Task Force, mais tous les coûts supplémentaires sont prélevés sur les fonds européens prévus pour la Grèce (notamment à l'aide du budget des fonds structurels pour l'« assistance technique » et les ressources non allouées des fonds de cohésion consacrés à d'autres objectifs). Autre particularité, la Task Force est soutenue par d'autres États membres, non pas dans le cadre de transferts financiers, mais du détachement d'experts nationaux, qui travaillent pour la Task Force de façon temporaire. À cet égard, la Task Force constitue un exercice subtil de solidarité, qui est beaucoup plus facilement accepté et compris par l'opinion publique des pays riches.

---

#### ENCADRÉ 2 ► La Task Force pour la Grèce

La Task Force pour la Grèce a été créée en 2011 à la demande du premier ministre grec d'alors, en vue d'aider le gouvernement grec à concevoir et mettre en œuvre les réformes prévues dans son programme d'ajustement, ainsi que d'augmenter les taux d'absorption et l'efficacité des fonds européens en Grèce.

Elle est composée d'environ 60 fonctionnaires européens basés à Bruxelles (30) et à Athènes (30) et coordonne actuellement l'assistance technique dans 13 grands domaines politiques.

La Task Force fonctionne comme suit : dans le cadre d'échanges avec les autorités grecques, elle identifie les besoins importants en termes de transfert d'expertise ou, à un stade ultérieur, en termes de financement de certains services ou projets. Après avoir identifié ces besoins, la Task Force mobilise et coordonne les experts disponibles. Ces experts viennent de la Commission, d'autres organisations internationales (FMI, Banque mondiale) ou d'autres États membres. Les experts nationaux, qui séjournent généralement en Grèce pour quelques jours seulement, sont rémunérés par leur pays d'origine (la Commission ne prend en charge que leurs frais de mission). Les coûts des autres experts et tout autre coût lié au projet sont prélevés sur les fonds européens prévus pour la Grèce (notamment à l'aide du budget des fonds structurels pour l'« assistance technique » et les ressources non allouées des fonds de cohésion consacrés à d'autres objectifs).

La Task Force a fortement contribué à soutenir les réformes dans les domaines de l'administration fiscale et de la gestion des finances publiques et à aider les autorités grecques à réaffecter les fonds de la politique de cohésion à des projets aux retombées économiques potentielles importantes. L'augmentation du taux d'absorption des fonds européens en Grèce a été un autre succès important. En effet, sur l'ensemble des États membres, la Grèce occupe désormais la 5<sup>ème</sup> place concernant son absorption des fonds de cohésion et des fonds structurels de l'UE, alors qu'elle occupait la 18<sup>ème</sup> place fin 2011. Les derniers chiffres indiquent que le pays a désormais utilisé 81,3% des fonds disponibles en 2007-2013, ce qui est bien supérieur à la moyenne européenne de 69,17%.

---

Il semble évidemment difficile de reproduire la Task Force pour la Grèce dans d'autres pays. La Grèce a sollicité la création de ce groupe dans des circonstances exceptionnelles, quand son besoin d'une aide extérieure était évident, mais il est difficile d'imaginer d'autres gouvernements nationaux accepter un tel niveau d'interférence de l'UE en temps normal. De plus, reconnaître le besoin d'une aide extérieure pour concevoir et mettre en œuvre des réformes nationales peut être considéré comme stigmatisant. Pour créer des Task Forces qui soient acceptés par d'autres pays de la zone euro, certains changements s'imposent. Premièrement, tous les

“ LA TASK FORCE POUR LA GRÈCE POURRAIT SERVIR DE MODÈLE À UN MÉCANISME DE SOUTIEN AUX RÉFORMES DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DANS D'AUTRES PAYS DE L'UEM”

seule récompense est une vague promesse d'améliorer la performance de la gouvernance publique. Il pourrait notamment s'agir d'allouer des fonds supplémentaires de l'UE destinés aux réformes de soutien de ce genre.

pays de la zone euro, et pas uniquement les pays les moins compétitifs, doivent avoir la possibilité de créer des Task Forces. Deuxièmement, ces Task Forces ne doivent pas forcément être aussi exhaustives que celle de la Grèce ; il peut s'agir de groupes de soutien sectoriels, dont l'objectif est d'aider le gouvernement à concevoir et mettre en œuvre certaines réformes. Enfin, la décision de créer un groupe de soutien aux réformes doit signifier des « récompenses » plus tangibles pour le pays qui l'accepte. Jusqu'à présent, la

## 5. Supprimer les rigidités du marché : la nécessité d'une incitation appropriée aux réformes

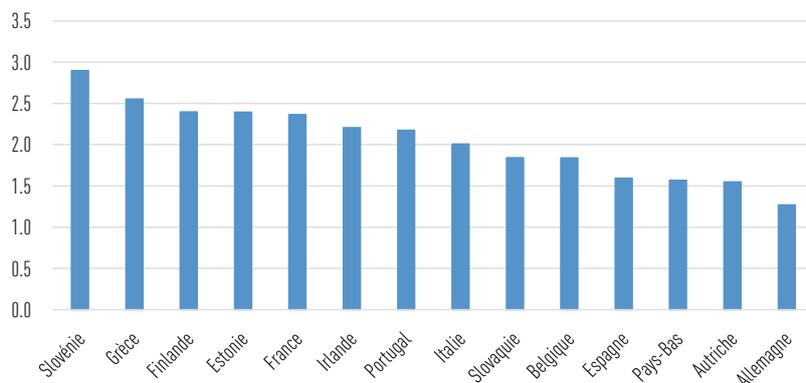
Enfin, il y a lieu de promouvoir les réformes de libéralisation du marché pour renforcer la capacité de la zone euro à s'adapter aux chocs. Notons que l'intérêt de l'UE dans ce cas est d'inciter ou d'obliger les pays présentant une rigidité excessive de leur marché à mener des réformes, et non de promouvoir des réformes de libéralisation du marché dans toutes les économies de la zone euro<sup>17</sup>.

“ DES RIGIDITÉS DU MARCHÉ EXISTENT DANS DES PAYS AUSSI DIFFÉRENTS QUE LA GRÈCE ET L'ALLEMAGNE”

En pratique, de nombreux pays de la zone euro pourraient être concernés, étant donné que les différents pays de la zone euro sont touchés par différents types de rigidités du marché. Les graphiques 6 et 7, qui classent les pays de la zone euro de l'OCDE selon la rigueur de leurs réglementations sur les industries de réseau et les services professionnels, illustrent ce point. Si la Grèce, par exemple, conserve une réglementation assez stricte sur les industries de réseau, elle figure parmi les pays dont le marché des services professionnels est plus flexible et ouvert. C'est l'inverse pour l'Allemagne, qui présente un marché flexible et ouvert sur les industries de réseau et l'une des réglementations les plus strictes concernant les services professionnels dans la zone euro.

En pratique, de nombreux pays de la zone euro pourraient être concernés, étant donné que les différents pays de la zone euro sont touchés par différents types de rigidités du marché. Les graphiques 6 et 7, qui classent les pays de la zone euro de l'OCDE selon la rigueur de leurs réglementations sur les industries de réseau et les services professionnels, illustrent ce point. Si la Grèce, par exemple, conserve une réglementation assez stricte sur les industries de réseau, elle figure parmi les pays dont le marché des services professionnels est plus flexible et ouvert. C'est l'inverse pour l'Allemagne, qui présente un marché flexible et ouvert sur les industries de réseau et l'une des réglementations les plus strictes concernant les services professionnels dans la zone euro.

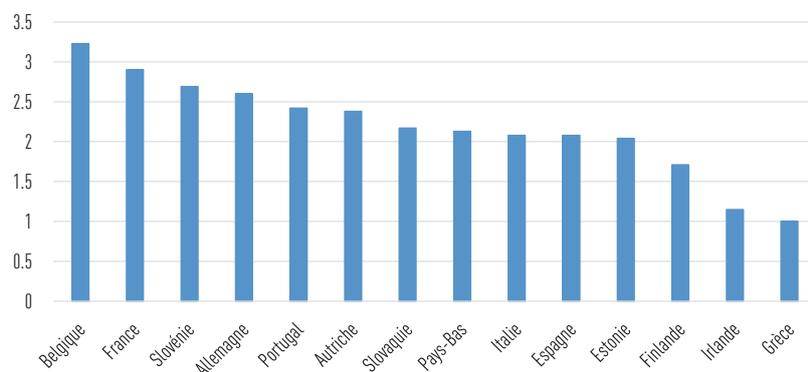
GRAPHIQUE 5 ► Réglementation dans les secteurs de l'énergie, des transports et des communications, indice OCDE (0-6), 2013



Source : OCDE

17. Certains économistes considèrent que le fait de renforcer la flexibilité des marchés est toujours positif pour le fonctionnement de la zone euro, mais cette affirmation doit être nuancée. D'une part, les avantages d'une flexibilité accrue des marchés dépendent de l'existence et de l'efficacité d'autres canaux d'ajustement au sein de l'UEM (à savoir la mobilité de la main d'œuvre et des capitaux, les transferts budgétaires). Si ces autres canaux fonctionnent correctement, renforcer la flexibilité des marchés pourrait tout aussi bien n'avoir aucun effet significatif sur le fonctionnement de la zone euro. D'autre part, la flexibilité des marchés n'est pas une question politiquement neutre ; les différents niveaux de réglementation reflètent les différentes préférences des citoyens. Selon la logique du principe de subsidiarité, l'UE doit donc se contenter de soutenir le niveau de flexibilité nécessaire pour que les pays de l'UEM disposent de la capacité suffisante pour s'adapter aux chocs (ni plus, ni moins).

GRAPHIQUE 61 ► Règlementation des services professionnels, indice OCDE (0-6), 2013



Source : OCDE

Comment inciter ce groupe hétérogène de pays de la zone euro à libéraliser leurs marchés ? Une solution pourrait consister à imposer des sanctions aux pays qui ne mettent pas en œuvre les réformes<sup>18</sup>, mais il existe des limites juridiques claires à agir ainsi au niveau européen et des doutes sérieux quant à son efficacité. S'il n'est pas possible d'appliquer des sanctions, une autre solution consiste à créer un système d'incitations. On peut supposer que les pays ne mettent pas en œuvre les réformes car ils sont confrontés au problème classique de « faire des sacrifices à court terme pour en tirer profit à long terme », c'est-à-dire le fait que les réformes comportent d'importants coûts à court terme (sur les plans économique et politique) et ne portent leurs fruits qu'à long terme. Si tel est le cas, un moyen d'inciter les pays à mener des réformes consiste à leur donner une incitation supplémentaire, de telle sorte que les avantages des réformes surpassent leurs coûts économiques et politiques à court terme.

## 5.1. Les problèmes liés aux incitations financières

“ LE PRINCIPAL  
PROBLÈME LIÉ AUX  
INCITATIONS FINANCIÈRES  
PORTE SUR LA DIFFICULTÉ  
À DÉTERMINER LE MONTANT  
NÉCESSAIRE ”

Les incitations financières sont-elles la solution ? Les arrangements contractuels reposent en fait sur cette logique, à savoir offrir de l'aide financière à des pays en échange de leur engagement à mener des réformes. À première vue, l'idée est séduisante, mais au final, le recours à des incitations financières est confronté à différents problèmes, le principal étant la difficulté à déterminer le montant exact nécessaire. Pour qu'elle soit efficace, une incitation financière doit être liée aux coûts de la réforme.

Cependant, il est très difficile pour les autorités européennes - voire impossible - d'évaluer les coûts économiques à court terme d'une réforme, et encore plus de déterminer le montant nécessaire pour dédommager les perdants de la réforme. De plus, les coûts politiques des réformes ne sont pas totalement exogènes aux décisions et à l'attitude du gouvernement. Les gouvernements peuvent être plus ou moins habiles à persuader l'opinion publique et les intérêts particuliers de la nécessité des réformes, ainsi qu'à définir des stratégies adaptées pour dédommager les perdants. Pour résumer, le fait que l'information disponible soit incomplète pose problème et le risque d'aléa moral est grand. Le « principal » (l'UE) dépend de l'« agent » (le gouvernement national) pour fixer le montant nécessaire pour compenser les coûts de la réforme. Dans ces conditions, l'agent est clairement encouragé à amplifier les coûts économiques de la réforme et non à minimiser ses coûts politiques.

Mises à part les difficultés pour fixer le montant nécessaire, l'autre problème des incitations financières concerne les effets négatifs qu'elles peuvent avoir en termes de légitimité politique et d'appropriation politique

18. Des sanctions qui fonctionneraient davantage sur base préventive que celles prévues dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (qui ne s'appliquent qu'aux pays présentant des déséquilibres excessifs et placés sous le volet correctif du PSC).

au niveau national. Un système dans le cadre duquel des fonds sont fournis en échange de réformes nécessite l'établissement de conditions strictes et une surveillance étroite. Comme le montre l'expérience des programmes de la troïka, en établissant trop de conditions, le risque est d'obtenir l'effet inverse et de susciter davantage de résistance politique, au niveau national, à des réformes perçues comme étant imposées par « Bruxelles ».

Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, les pays devant libéraliser leur marché sont très hétérogènes et certains d'entre eux, tels que l'Allemagne, ont une position budgétaire solide. Il existe des doutes sérieux quant à l'efficacité d'un système d'incitations financières pour convaincre des pays en bonne santé sur le plan budgétaire de mener des réformes.

## 5.2. Autre solution : des réformes comme condition préalable à la participation à un futur mécanisme d'absorption des chocs commun à la zone euro

Il faut donc un système d'incitations non-financières, moins intrusif et plus efficace pour encourager les réformes. Une idée qui mérite réflexion serait de lier ces réformes à la participation des États membres à un futur mécanisme d'absorption des chocs conjoncturels de la zone euro (que ce soit sous la forme d'un régime d'assurance chômage commun ou d'un mécanisme de transfert intergouvernemental). En effet, la participation à ce mécanisme (qui permettrait aux pays de recevoir de l'aide financière en cas de futurs chocs) pourrait fortement inciter les pays concernés à mener des réformes. Par ailleurs, il est tout à fait logique de fixer comme condition préalable à la participation à ce mécanisme l'adoption de ces réformes, étant donné que les pays aux salaires et prix rigides auraient besoin de plus de temps pour s'adapter à un choc et pourraient donc « profiter » d'un mécanisme commun d'absorption des chocs.

On peut imaginer plus précisément de fixer comme condition préalable à la participation à un mécanisme commun d'absorption des chocs l'établissement de certaines conditions minimales de flexibilité du marché et d'ouverture à la concurrence<sup>19</sup>. Ces conditions ou normes minimales doivent être définies de manière générale et évaluer les résultats politiques, et non la mise en œuvre de certaines réformes stratégiques (à l'aide des indicateurs de l'OCDE ou d'outils semblables). Ce type de système aurait trois avantages par rapport aux incitations financières.

- Premièrement, l'incitation à réformer serait fixe et identique pour tous.
- Deuxièmement, en étant fondée sur les résultats globaux, et non sur la surveillance de certaines réformes en particulier, elle diminuerait le problème de légitimité politique.
- Enfin, il serait plus aisé de communiquer sur la nécessité des réformes auprès des citoyens, grâce à l'existence d'une logique claire entre les efforts nécessaires (augmenter la flexibilité du marché pour renforcer la capacité du pays à s'adapter aux chocs) et la récompense obtenue (la promesse de recevoir de l'aide pour atténuer l'impact de l'ajustement).

<sup>19</sup>. De façon semblable au « recueil de règles communes pour la stabilisation » évoqué par H. Enderlein et al. dans leur proposition d'une assurance contre les chocs conjoncturels (Enderlein et al., « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Études & Rapports No. 100*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013).

## CONCLUSION

**L**es pays de la zone euro doivent mener des réformes structurelles afin d'améliorer leur perspective de croissance à long terme et de renforcer leur capacité à s'adapter aux chocs ; cependant, tous les pays de l'UEM n'ont pas le même besoin de réformes et ne sont pas confrontés aux mêmes difficultés à ce niveau. Comme le souligne ce Policy Paper, l'adoption des réformes au sein de l'UEM se heurte à différents types de problèmes, qui nécessitent chacun une réponse politique différente.

Le fait que la difficulté de trouver un équilibre entre réformes et assainissement budgétaire ne soit pas pleinement reconnue dans l'application du pacte de stabilité et de croissance est aujourd'hui l'un des principaux problèmes. C'est notamment le cas pour les pays concernés par le volet correctif du pacte, pour lesquels les coûts initiaux des réformes ne sont pas pris en compte lorsque la Commission évalue si un pays a engagé une « action suivie d'effets » afin de corriger son déficit. Si nous voulons créer un cercle vertueux de croissance et de réduction de la dette au sein de la zone euro, il faut reconnaître ce problème et adopter les mesures nécessaires pour permettre aux pays de l'UEM suivant un programme d'assainissement budgétaire de mener des réformes, sans compromettre leur objectif de réduction des déficits. Ce Policy Paper émet quelques propositions à ce sujet, qui peuvent être prises comme une contribution aux discussions actuelles sur l'objectif d'insérer les clauses de flexibilité dans le pacte de stabilité et de croissance.

Le grand écart de compétitivité qui existe aujourd'hui dans la zone euro est un autre problème ayant d'importantes conséquences à moyen terme. Contrairement aux idées reçues, cet écart est surtout dû à des différences de compétitivité hors coût, et non à des facteurs de compétitivité coût, ce qui signifie que les efforts actuels de « dévaluation interne » dans les pays périphériques ne suffiront pas à réduire l'écart, à moins qu'ils ne s'accompagnent de réformes visant à améliorer la compétitivité hors coût des économies périphériques de la zone euro. Dans ce contexte, il semble très pertinent de mener une action au niveau de l'UE en vue de soutenir les réformes de la gouvernance publique dans les pays périphériques, et ce Policy Paper fait certaines propositions sur le type d'action que l'UE pourrait envisager de mener à cette fin.

Enfin, l'un des enseignements de la crise est qu'il faut renforcer la capacité de la zone euro à s'adapter aux chocs si nous voulons éviter la réapparition, à l'avenir, de déséquilibres dangereux au sein de l'UEM. Il est donc vivement recommandé de promouvoir des réformes de libéralisation du marché dans les économies rigides de l'UEM. Comme l'indique ce Policy Paper, la méthode la plus efficace serait de fixer comme condition préalable à la participation des États membres à un futur mécanisme de stabilisation budgétaire de la zone euro l'établissement de conditions minimales de flexibilité du marché et d'ouverture à la concurrence.

Sur les mêmes thèmes...

**BUDGETS NATIONAUX ET SURVEILLANCE EUROPÉENNE : CLARIFIER LE DÉBAT**

Sofia Fernandes, *Policy Paper No. 118*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014

**QUI GOUVERNE DANS LA ZONE EURO : "BRUXELLES" OU LES ÉTATS ?**

Sofia Fernandes, *Policy Paper No. 111*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014

**25 ANS APRÈS LE RAPPORT DELORS : QUELS ENSEIGNEMENTS POUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ?**

Henrik Enderlein & Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 109*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2014

**QUEL INSTRUMENT FINANCIER POUR FACILITER LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO ?**

Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

**RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?**

Sofia Fernandes & Kristina Maslauskaitė, *Études & Rapports No. 101*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013

**UNE ASSURANCE CONTRE LES CHOCS CONJONCTURELS DANS LA ZONE EURO**

Henrik Enderlein, Jann Spiess & Lucas Guttenberg, *Études & Rapports No. 100*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013

**PARACHEVER L'EURO - FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE**

Henrik Enderlein (coord.) et al., Foreword by Jacques Delors and Helmut Schmidt, *Études & Rapports No. 92*, Notre Europe, juin 2012

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais: Charlotte Laigle • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

