

## Le rapport Padoa-Schioppa

Michel Aglietta\*

*Efficacité, stabilité et équité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté Européenne*, rapport du groupe d'étude présidé par T. Padoa-Schioppa, avril 1987. Traduction française, 163 pages et 5 annexes.

Le rapport Padoa-Schioppa a une grande ambition : repenser le système communautaire ! Au cours du temps, à l'exception notable du domaine monétaire, les politiques communautaires ont connu une dérive vers des interventions tatillonnes et détaillées dans les domaines les plus disparates. Cette démarche s'est heurtée à deux ordres de difficultés. Procédant par transfert de décisions du niveau national au niveau communautaire, elle a rencontré des obstacles politiques particulièrement âpres. Orientée vers des interventions sectorielles, elle a perdu le fil de la cohérence entre les objectifs poursuivis.

Depuis le milieu de la présente décennie, la construction européenne a connu une nouvelle impulsion grâce aux propositions de la Commission rassemblées dans le *Livre Blanc* et à l'adoption de l'Acte Unique Européen par les pays membres. Le nouveau cours répond en principe à la première source de blocage. L'intégration économique n'est pas recherchée par

---

\*Michel Aglietta est conseiller scientifique au CEPII.

---

un surcroît d'institutions communautaires mais par unification des marchés, non par l'instauration de règles communautaires de plus en plus nombreuses mais par reconnaissance mutuelle des réglementations nationales. Cependant, le deuxième problème reste entier. Il n'a pas été conçu de stratégie globale ayant le souci de l'interdépendance entre les domaines. Il n'y a pas de texte doctrinal qui soit pour la nouvelle démarche l'équivalent du plan Werner au début des années soixante-dix.

Le rapport Padoa-Schioppa ne prétend pas être un tel texte. Mais il engage une réflexion approfondie qui est préalable à la formulation d'une doctrine sur l'intégration européenne. C'est un rapport à la fois descriptif, prospectif et normatif. Il a les inconvénients et les avantages d'un document administratif. Le style est lourd, parfois obscur, toujours encombré de jargon. Le texte est redondant. La première partie est un résumé de l'ensemble. La seconde partie englobe la première en répétant le résumé et en y ajoutant une discussion des idées majeures du rapport. Les troisième et quatrième parties développent les thèses contenues dans les deux premières. Aussi la lecture est-elle fastidieuse, d'autant que la troisième partie qui décrit la situation actuelle est un catalogue de remarques sur l'état des différents marchés. L'argumentation n'étudie pas avec la même précision les solutions qui sont proposées par les auteurs et les solutions alternatives ; car ces dernières pourraient remettre en cause des hypothèses concernant la formation du marché intérieur, que les auteurs tiennent pour intangibles. Mais l'intérêt de ce document l'emporte sur les inconvénients cités. Il met en pleine lumière les risques d'échec de l'intégration européenne si les gouvernements des pays membres n'assurent pas les responsabilités impliquées par l'unification des marchés.

Pourquoi rechercher l'achèvement du marché intérieur se demande le rapport ? Parce que l'allocation des ressources devrait en être améliorée, la concurrence renforcée, les rendements d'échelle mieux exploités. Mais si les gouvernements se contentent de tout attendre des vertus spontanées des marchés libres, sans modifier leurs propres attitudes à l'égard de la Communauté, ils vont accroître les risques d'effets pervers.

D'abord, les économies d'échelle sont une arme à double tranchant parce qu'elles entraînent la concentration des producteurs. Les gains de productivité peuvent être captés par des pouvoirs de marché et accentuer les distorsions dans la répartition des revenus et l'emploi au sein de la Communauté.

---

Ensuite et surtout, une intégration économique plus étroite durcit les contraintes extérieures sur les pays les moins bien spécialisés. Ces derniers, s'ils doivent réagir séparément, ne peuvent que mener des politiques déflationnistes qui aggravent l'emploi et les empêchent de faire évoluer leurs systèmes productifs vers une meilleure spécialisation internationale. Enfin, l'intégration étendue à la finance, si elle doit être combinée à des taux de change stables, ne peut s'accommoder de politiques monétaires autonomes. Un *statu quo* dans le SME entraînerait des crises de change récurrentes ou forcerait les pays à monnaie fragile à conserver durablement des taux d'intérêt prohibitifs.

Ainsi le rapport en arrive-t-il à souligner un paradoxe : l'achèvement du marché intérieur a pour justification de faire une Communauté plus prospère ; mais la croissance pourrait être entravée plutôt que stimulée par des interdépendances non prises en compte par les politiques économiques. C'est pourquoi il faut une stratégie globale. Elle doit être inspirée d'un contrat social à long terme. Dans le passé, les gouvernements ont accepté de soumettre aux compromis communautaires deux finalités : l'organisation de la concurrence pour des marchés plus compétitifs et la stabilité monétaire. Il faut maintenant leur adjoindre le souci d'élever les perspectives de croissance pour tous les membres et d'en répartir plus équitablement les gains.

### **Le triptyque : allocation, stabilisation, répartition**

Pour présenter leurs propositions, les auteurs du rapport se réfèrent à la vieille décomposition entre les fonctions d'allocation, de stabilisation et de répartition qui hante la théorie des choix publics depuis vingt-cinq ans. Il s'agit plus d'un artifice d'exposition que d'un outil d'analyse. Car cette décomposition n'est opératoire que sous des conditions très strictes qui garantissent l'indépendance des fonctions. C'est alors un principe de décentralisation. Peut-on appliquer un tel principe à la distribution des compétences entre les décisions qui ne relèvent que des pays membres et celles qui doivent être négociées en commun ou déléguées aux instances communau-

---

taires ? Peut-on distinguer l'allocation comme une question micro-économique concernant l'offre potentielle où les pays sont individuellement compétents et les deux autres fonctions comme des questions macro-économiques impliquant des décisions collectives ? C'est fort douteux pour des raisons d'ailleurs bien mises en évidence dans le rapport. Une offre potentielle efficiente doit prendre en compte des externalités dans la recherche-développement et l'élaboration des normes techniques pour éviter les gaspillages dans l'introduction des nouvelles technologies et améliorer la qualité de la production des pays membres. En outre, l'offre potentielle dépend des perspectives de croissance qui sont du domaine de la stabilisation dans le langage traditionnel et son implantation régionale dépend des transferts de revenus qui sont du domaine de la répartition. C'est bien pourquoi la stratégie doit être globale et cohérente. La dernière partie du rapport énonce un certain nombre de propositions en ce sens.

Selon le critère de la bonne allocation des ressources, la Politique agricole commune est évidemment critiquable. De plus, elle dévore l'essentiel du budget communautaire et rend ainsi indirectement peu opérante l'action des fonds structurels en faveur des régions à industrialiser ou à reconvertir. La transformation de la PAC est un point de passage obligé. Le deuxième ligne d'orientation dans le domaine de l'allocation est le principe de reconnaissance mutuelle des réglementations nationales. Il faut toutefois réfléchir à son extension, car ce principe a pour conséquence d'ouvrir à la concurrence des activités soumises à des législations qui ne sont pas équivalentes. Il pourrait donc dériver vers une concurrence des règles par les Etats pour rechercher des avantages compétitifs pour leurs ressortissants. Aussi ce principe ne saurait-il dispenser de définir un cadre juridique commun et un code d'usage des subventions pour contrôler les désordres d'une intensification trop rapide de la concurrence. La troisième proposition majeure dans le domaine de l'allocation est d'encourager la formation d'entreprises européennes. C'est nécessaire pour exploiter les économies d'échelle sans exacerber les rivalités entre champions nationaux et pour éviter de n'être que des sous-traitants de firmes extra-européennes.

Le problème macro-économique de stabilisation est dominé par les incidences de la mobilité des capitaux dans le cadre du SME. Le rapport prend sur ce point une position tranchée. Il montre que le mode de fonctionnement actuel du SME n'est pas compatible avec l'intégration financière. Si on ne veut pas renoncer à un aspect au moins de l'intégration

---

(liberté des mouvements de capitaux ou changes fixes), il faut renforcer le SME dans le sens d'une plus grande cohérence des politiques monétaires. Sans étudier en détail la solution consistant à assouplir le mécanisme de changes, le rapport n'y est pas favorable. Pour les auteurs, le renforcement du SME peut se résumer en quatre recommandations :

— il doit y avoir coordination monétaire. Tous les pays doivent affecter leurs instruments monétaires à la défense des taux de change et utiliser l'instrument budgétaire pour gérer les écarts de la demande intérieure nominale par rapport aux objectifs nationaux définis sur cette variable. Il existe un degré de liberté collectif qui implique un objectif monétaire commun du SME ;

— pour lutter contre la déstabilisation des capitaux spéculatifs, il faut multilatéraliser la défense des monnaies attaquées. Ce type d'interventions devrait utiliser l'Ecu et être conduit par le FECOM ;

— des clauses de sauvegarde doivent permettre de lutter contre des pressions spéculatives au moindre coût. C'est notamment le rétablissement temporaire des contrôles de capitaux qui devrait ne pas dépasser six mois et être approuvé par décision commune ;

— les relations du SME avec les devises tierces doivent faire l'objet de positions communes pour donner lieu à des engagements que chaque pays du SME puisse faire sien. Cette attitude commune doit être tournée vers un renforcement de l'influence de l'Europe dans les négociations monétaires internationales et favoriser la promotion de l'Ecu comme monnaie de financement et de réserve.

Enfin, le rapport met à juste titre l'accent sur l'importance cruciale de l'équité dans la répartition régionale des richesses. C'est une condition *sine qua non* pour développer le processus d'intégration dans une Europe élargie à des pays dont les niveaux de vie sont initialement très inégaux. Dans un ensemble à plusieurs niveaux de décision politique, mais où les prix tendent à s'unifier par la concurrence et la fixité des taux de change, il doit y avoir des transferts budgétaires (pouvant atteindre de 3 à 10 % du PIB de la région bénéficiaire) des régions riches vers les régions pauvres. Les mécanismes budgétaires actuels sont totalement incapables de réaliser un tel redéploiement. Il faut définir une procédure permettant de choisir des priorités dans le développement régional qui soient éligibles aux fonds communautaires et il faut rationaliser ces fonds structurels en les coordonnant avec les prêts de la Banque européenne d'investissement.

---

L'énoncé de ces propositions donne une idée de l'ampleur des changements requis pour faire avancer l'intégration économique. On peut douter de la maturité politique de tels changements. Mais, en tout état de cause, la croissance de 3,5 % par an sur cinq ans, proposée par la Commission dans la stratégie à moyen terme définie en 1986, est la première condition économique de l'entreprise. Dans le contexte actuel, cette perspective est hors d'atteinte, sauf à envisager une modification radicale de la philosophie qui a inspiré les politiques économiques des pays européens depuis le début des années quatre-vingt.