



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



Centre  
d'analyse  
stratégique

JUIN 2006

ACTES DU SÉMINAIRE  
SUR LA STRATÉGIE DE LISBONNE

*Priorités des réformes et conditions  
de mise en oeuvre*

Centre d'analyse stratégique, 13 juin 2006



PREMIER MINISTRE



Paris, 3 juillet 2006

## ACTES

### Séminaire Stratégie de Lisbonne

« Priorités des réformes  
et conditions de mise en œuvre »

### Workshop Lisbon Strategy

« Priorities of reforms and  
conditions of implementation »

13 juin 2006

Centre d'analyse stratégique

Centre d'analyse stratégique  
18 rue de Martignac  
75700 Paris cedex 07  
Téléphone 01 45 56 51 00  
[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

Contact : **Vanessa Wisnia-Weill**  
Chargée de mission  
01 45 56 53 11  
[vanessa.wisnia-weill@strategie.gouv.fr](mailto:vanessa.wisnia-weill@strategie.gouv.fr)

Contact Presse : **Caroline de JESSEY**  
01 45 56 51 37 – 06 21 80 35 63  
[caroline.de-jessey@strategie.gouv.fr](mailto:caroline.de-jessey@strategie.gouv.fr)

Synthèse des interventions

*Crédits photos : Thierry Marro  
(Centre d'analyse stratégique)*

## SOMMAIRE

Accueil par Sophie Boissard.....	p. 3
<b>Quel est le bon choix des priorités et souffrent-elles de contradictions internes ?.....</b>	<b>p. 4</b>
Intervention « Quelles sont les priorités de réforme selon l'OCDE ? », par Giuseppe Nicoletti.....	p. 4
<i>Discutants :</i>	
Jan-Host Schmidt .....	p. 6
Aurore Wanlin .....	p. 7
Débat avec la salle .....	p. 9
<b>Quel besoin d'articulation entre ces réformes structurelles et la politique macro-économiques ?.....</b>	<b>p. 12</b>
Intervention « Réformes structurelles et pilotage macro-économique dans un contexte de vieillissement et de déclin de l'investissement », par Daniel Gros .....	p. 12
<i>Discutants :</i>	
Ray Barrell .....	p. 13
Xavier Timbeau .....	p. 15
Débat avec la salle .....	p. 16
<b>Peut-on faire aboutir le processus de Lisbonne tout en lui laissant sa nature décentralisée ? Faut-il rechercher la convergence des politiques des États ?.....</b>	<b>p. 19</b>
Intervention sur la base du rapport « Last exit to Lisbon », par Jean Pisani-Ferry.....	p. 19
<i>Discutants :</i>	
Bruno Amable .....	p. 20
Mariusz-Jan Radlo .....	p. 21
<b>Conclusion de Raymond Cointe, Secrétaire général adjoint du SGAE .....</b>	<b>p. 24</b>



## Accueil par Sophie BOISSARD

Directrice générale  
du Centre d'analyse stratégique

Bonjour à tous,

Pour ce premier séminaire sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, nous avons choisi de réunir un panel varié, associant économistes, politologues, responsables européens, parlementaires, représentants des principaux départements ministériels, partenaires sociaux et journalistes.

Si nous avons pris l'initiative de cette manifestation, c'est parce que le Centre contribue, avec le Secrétariat général aux Affaires Européennes (SGAE) à la préparation et au suivi des réformes dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Notre réunion a lieu dans un endroit symbolique : dans cette salle, Jean Monnet a mené les premières négociations informelles sur le pacte charbon-acier en 1950. Notre ambition, c'est de faire progresser la réflexion commune sur l'Europe économique et sociale et de lever le scepticisme paralysant en France sur la stratégie européenne.

Lors de cette matinée, nous reviendrons sur les critiques qui sont faites à l'encontre de la Stratégie de Lisbonne. Manque de cohérence entre les objectifs, insuffisance des moyens d'appui, absence de prise en compte des diversités régionales et nationales, impasse sur l'organisation dans le temps des réformes à mener et la hiérarchie des priorités, gouvernance insuffisante... Les critiques sont nombreuses et traduisent une inquiétude commune : la stratégie de Lisbonne, qui est la stratégie européenne en matière de croissance et d'emploi, débouche-t-elle sur une juxtaposition sans cohérence des réformes ?

Quelles que soient les critiques sur la méthode et sur les moyens, restent le diagnostic et les objectifs de long terme. La stratégie de Lisbonne constitue un plan d'action global bâti sur le principe de la destruction créatrice. Elle marque le basculement d'une logique de marché commun à une logique schumpéterienne. L'accélération de la mondialisation ne remet pas en cause le bien fondé de cette stratégie de croissance par le haut. Elle la rend indispensable. D'où l'intérêt de relancer une réflexion académique sur les fondements de la stratégie de Lisbonne et d'identifier les marges de progrès possible.

09 h 20 – 10 h 30

## Quel est le bon choix des priorités et souffrent-elles de contradiction internes ?

### ➤ Intervention « Quelles sont les priorités de réforme selon l'OCDE ? »



#### Giuseppe Nicoletti

*Giuseppe Nicoletti currently heads the Structural Policy Analysis Division I at the OECD Economics Department in Paris. He has worked extensively on issues related to regulation in product and labour markets and its relation to comparative economic performances of OECD countries. He has been leading the OECD project on indicators of product market regulation since 1997 and, before taking up his current position, he was in charge of monitoring structural policy developments in OECD countries in the context of OECD's structural stocktaking project. He also covered other research and policy areas within the OECD Economics Department (including the economic effects of ageing and the determinants of productivity) and worked in the Research Office of the Italian Competition Authority. Dr. Nicoletti holds a Ph. D. in Economics from New York University.*

*His recent publications on structural policies and performance include "Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD" (in Institutions, Development and Economic Growth, T. Eicher and C. García-Peñalosa, eds., 2006, MIT Press); "Subjective and Objective Measures of Governmental Regulations in OECD Nations" (Journal of Economic Behaviour and Organization, Vol. 59, 3, March 2006) "Regulation and investment" (2005, Journal of the European Economic Association); "Regulation, Productivity and Growth" (2003, Economic Policy n. 36); "Policy Influences on Trade and FDI" (2003, OECD Economic Studies n. 36); and "European Integration, Liberalization and Labor Market Performance" (in Welfare and employment in a United Europe, Bertola G. T. Boeri and G. Nicoletti, eds., 2001, MIT Press).*

Merci d'avoir organisé cette réunion qui s'annonce très intéressante. On m'a demandé de donner une évaluation du processus de Lisbonne, ses priorités, ses mécanismes et dans quelle mesure ils répondent aux objectifs de croissance en Europe. Je voudrais souligner que ce sont des opinions personnelles qui n'engagent nullement l'Organisation à laquelle j'appartiens.

My presentation is revolving around three main parts : what is the European Union's problem if there is one ? The second part will be a discussion on the OECD and the European Union's approach in setting priorities for the countries. Then, I will argue that one way to increase the effectiveness of the Lisbon strategy is to focus where the EU has a comparative advantage, notably productivity.

What is the problem? If we look at GDP per capita, the common measure of well being, important European countries are lagging behind the United States. The problem originates

from the weakness, in Europe, of both components of GDP per capita, namely the number of hours worked and the productivity per hour.

The one thing to underline is that the nature of the problem changes from a country to another. It is a heterogeneous picture. Therefore, any blanket approach to fixing priorities for the EU countries would be inappropriate, like Jean Pisani-Ferry and André Sapir wrote in a recent paper.

What is the approach of the OECD? We developed a method, concomitantly to American studies, based on a joint benchmarking of, on the one side, "performance" and, on the other, "structural policies." We look at the most important elements explaining growth of GDP per capita. Then, we identify policy areas of a country where there are both weak policies and weak performances.

What is the advantage of this approach? Firstly, it leads to differentiated priorities for each country. Secondly, it minimises the problems related to potentially misleading policy indicators that would say that a policy is bad for a country when the performance is in fact not affected. Thirdly, by focusing only on areas where performance is weak, it accounts implicitly for complementarities between policies, because combinations of policies that may be far from best practice taken individually could still generate positive outcomes taken together.

What are the main differences between the OECD's and the EU's approach? To start with, the EU is mostly targeting outcomes and not the policies themselves. Another difference is that the OECD identifies a small set of priorities – three or five – whereas the EU targets a much larger set of indicators, ranging from a short list of 14 to a long list of several dozens. Lastly, the OECD's approach is based on a "bang-for-the buck" principle, i.e. it suggests priorities in areas that are likely to generate the greatest growth bonus based on well-established empirical evidence concerning the link between policies and performance.

The EU also focuses on the ownership issue more than the OECD. This approach is understandable, but it may lead countries to pick their own preferred priorities from a large menu, which does not necessarily lead to the right reforms, i.e. those that would drive growth of GDP per capita and jobs. First because the menu itself is a compromise. Hence, no one is completely happy with the list of indicators, and this undermines the exercise of ownership. Second, there may be a high price paid to ownership because the reform programmes might embody policies or outcomes that would have materialized anyway, independent of the Lisbon agenda.

In what way the OECD's approach could be used in the frame of the Lisbon process? One must take into account that there are obvious differences between the OECD and the EU as institutions : the latter only has an advisory role whereas the EU has real powers in certain areas. But the latter mainly concern market integration and competition. The other difference is that Member countries ask the OECD to use benchmarking and peer pressure, while EU institutions are less free to do this.

Nevertheless, the OECD's approach could be useful if the focus of the Lisbon process was shifted to the implementation of policies for which the EC has specific responsibilities and powers. My feeling is that by blurring the distinction between the EU's very real powers in the product market (market integration, competition, harmonisation) and the wish to exert an

influence over other policy areas, the Lisbon strategy has lacked effectiveness and may even have involuntarily raised opposition in some Member countries.

Productivity is one area in which a better balance between EU targets and instruments could be obtained. This is not meant, of course, to underestimate the serious labour utilisation problems faced by the EU, with respect to which however European institutions can do less. Fostering market integration and competitive pressures, especially in the non-manufacturing area, would be a very effective way to accelerate productivity and GDP growth in EU countries, one that could be travelled simply using the powers conferred by the EU Treaty.

There are four reasons for focusing more on productivity : countries that have a high productivity levels are not as productive as they seem once differences in employment and hours worked are taken into account, as recently shown by Gilbert Cette ; productivity growth has been sluggish over the past years ; most countries failed to generate both productivity and employment growth, and this is crucial for the EU ; policies that would enhance productivity are also likely to generate jobs, especially in the service area, according to recent empirical studies and the experience of some OECD countries over the past two decades.

➤ **Discutants :**



**Jan-Host Schmidt**

*From July 2005, Jan-Host Schmidt is Director for Directorate E "Structural reforms and Lisbon Strategy. Economic Evaluation" in Directorate-General ECFIN (Economic and Financial Affairs in the European Commission)*

*Areas of responsibility – Surveillance of structural reforms in labour and product markets, DG Ecfín's contribution to Growth and Jobs Strategy, including economic assessment of reforms and economic impact assessment of Commission policy proposals.*

I will try to defend the strategy as it stands from the Commission's point of view. There is a good deal more structure in the approach than what is said.

First of all, compared to the US, the EU has a problem on both the employment and the productivity side. The development in the potential growth rate due to the ageing population, also points out another problem : the sustainability of public finances.

Secondly, the strategy for Growth and Jobs is a comprehensive strategy, that covers macroeconomic stability and sustainability of public finances, as well as a set of structural reforms to improve labour, product and financial markets.

Thirdly, the priorities of the reforms are internally consistent : the opening of product markets and deregulation support reforms in the labour market. Reforms of labour markets leading to increased labour supply and employment contribute to improve the sustainability of public finances. Last, but not least, macroeconomic stability and sound public finances underpin the structural reforms.

However, there is no guarantee that product market opening leads to reforms on labour market. As there is no guarantee, you cannot just focus in the short term on the productivity problem, contrary to what M. Nicoletti said.

The labour market reforms are much needed for sustainability of the public finances. That is true for countries doing very well like Denmark and Sweden. They still have to increase labour supply by integrating immigrants and people who are on disability schemes, etc... If public finances go out of control, we will have major problems in continuing reforms.

The different levels of government are supporting each other. Community product market reforms like the Single Market and the deregulation of network industries support national product market and labour market reforms. The efforts made by member states in education and infrastructure are supported by the Community notably via the structural funds. Last, the Stability and Growth Pact puts pressure on the member states to increase labour supply and reform their tax and benefit systems.

Let me address some other elements pointed out by Guisepppe Nicoletti. On the targets : there are only two main targets, namely employment and Research and Development. Secondly, on the ownership : it became clear in the first years of the Lisbon strategy that there was no ownership but a proliferation of targets and empty commitments. We then tried to put the emphasis on what the member states could do themselves, not without indicating priorities. Lastly, on the indicators, they must be used as a support and not as a target.



#### **Aurore Wanlin, Research Fellow**

*Aurore joined the CER in March 2004 as a research fellow.*

*She previously worked as an intern in the cabinet of the trade commissioner, Pascal Lamy, in Brussels where she was in charge of migration and constitutional issues. She worked for the Jean Monnet Centre, a think-tank based in Berlin, where she contributed to the research on the economic consequences of enlargement. She has also worked in the French Foreign Affairs Ministry on Franco-German relationships.*

*Aurore has a MSc in EU Policy Making with distinction from the London School of Economics. She studied previously law and economics in the French Institut d'Etudes Politiques (Sciences-Po) as well as political science in the Freie Universitat in Berlin.*

*She speaks French, German, English and some Russian.*

*Aurore's own research focuses on institutional issues, in particular the constitution, migration, fisheries and economics.*

Je ne suis pas une économiste de formation. Mais je vais tenter de répondre en Anglais qui est ma langue de travail à deux séries de questions sur la stratégie de Lisbonne : pourquoi elle a échoué ? Pourquoi la nouvelle stratégie risque de réussir ?

When you address the Lisbon strategy's efficiency, you must raise two sets of questions : the reasons for which the former Lisbon strategy has failed and whether the new strategy is going to work better, and what progress has been made in terms of economic reform in Europe over the past few years.



There are three main reasons for the failure of the former Lisbon strategy : the lack of ownership ; too many and often contradictory targets, that create a one size fits all policy that does not make sense at the EU level, especially since the enlargement to Eastern Europe ; and a problem of methodology or the lack of policy tools – the member states did not give the European institutions the means to make the strategy work.

The new Lisbon strategy addresses these issues by creating national reform plans giving power to the member states . Related to the problem of ownership of the Lisbon strategy, governments are meant to own their NRP. However, few of them have launched a true national debate around the NRPs, discussed them in the parliament, or even designed plans that go beyond vague political commitments without any concrete link to the budget or calendar for implementation. Similarly NRPs are supposed to allow member-states to design their own strategies, by choosing their priorities. Although It is too early to assess the outcome of the reform, there are negative signals coming from governments regarding their implementation.

All this raises the issue whether we still need the Lisbon strategy or not. The problem of legitimacy has never been tackled : do the European Commission and the European institutions have the legitimacy to push national reform plans? There are benefits from learning from each other even if these are difficult to assess. But if you look at the debate in France over the CPE (Contrat première embauche) and the Danish model, you see that cross country comparisons have taken place and can have some beneficiary effects.

How much economic reform has been done over the past years and what are the prospects for the future? I will be more optimistic. The gloom around the EU economy is not often exaggerated. The overall picture is much more contrasted, in particular when one looks at three different levels. At the sectoral level, a lot of progress has been made over the last years (In the telecom sector for instance, competition is increasing) while the liberalisation process has clearly failed to create a single market in the energy sector. One should also distinguish between the government level, where the reform process is very slow, and the corporate level where a lot of changes have been taking place. Look for instance at Germany's restructuring process or at the new wave of mergers and acquisitions that has taken place in Europe over the last months. Also some countries (small economies, Nordics, UK) are performing very well.

Problems remain in Germany, France and Italy. But things are changing. In Germany, business demand is taking off. In France, the government has still done important reform like the CNE last year. Even the debate over the CPE was positive because it was the first time that there was a true debate about flexibility in the country. Italy is a problem for specialists given the weakness of the government but changes might be taking place at the society level.

To conclude, coming back to what M. Nicoletti said, there is a big confusion about reform. People always assimilate reform to labour market reform and forget product market reform which is key too and should probably be a starting point for any government that wants to shake things up.

## Débat avec la salle

### **Sophie Boissard**

Le recentrage de l'an passé autour de deux priorités a-t-il suffi à ordonner les stratégies nationales de réformes ?

Deuxième point sur les réformes structurelles et l'augmentation de la productivité : faut-il commencer par les réformes du marché du travail, même si elles sont douloureuses ?

### **Gérard Belet, Direction du Trésor**

Un point semble ici faire consensus de façon exagérée : celui des mauvaises performances économiques de l'Europe. Le chef du département Europe du FMI dit à l'Eurogroupe : « en matière d'emploi, cessez de vous plaindre ! Depuis dix ans, vos performances en matière d'emploi ont été meilleures qu'aux Etats-Unis ». Le taux d'emploi, l'un des objectifs principaux posés à Lisbonne en 2000, a augmenté dans la zone euro alors qu'il baisse aux États-Unis, notamment depuis 5 ans. Il y a donc des acquis. Tentons donc d'avoir un point de vue équilibré.

Sur la productivité, notons un point positif dans la présentation de Giuseppe Nicoletti : l'accent mis sur la productivité. C'est la responsabilité principale des institutions de l'Union. Il existe un programme communautaire de Lisbonne animée par la Commission. Ce ne sont pas seulement des programmes nationaux. Il y a des compétences que l'Union peut mettre en œuvre en particulier sur le marché des produits.

### **Jean Pisani-Ferry**

Je suis mal à l'aise de voir la Commission placer sur le même plan objectifs et instruments. On peut discuter sur le fait de savoir si l'objectif de l'emploi est bien formulé. Mais un objectif de R&D n'est pas de même nature : en fait, c'est un instrument. Faut-il investir dans la R&D, l'éducation, les infrastructures pour améliorer la productivité ? On peut comprendre qu'il y ait des objectifs communautaires en matière de R&D mais le raccourci qui consiste à dire qu'emploi et R&D sont deux objectifs de Lisbonne fait problème.

Sur le Yalta proposé par Giuseppe Nicoletti qui consiste à dire que l'OCDE doit s'occuper du marché du travail et l'Union, du marché des produits, j'ai deux objections. La première est économique. Le marché du travail a un rôle important au regard l'objectif de productivité. L'autre est politique : est-il soutenable que l'Union se désintéresse du marché du travail ? Le fait que les pays européens partagent des éléments communs sur le plan social est important.

### **Daniel Gros**

Tout le monde semblait d'accord pour dire en 2000 que la stratégie de Lisbonne était utile. Ensuite, les chefs d'État sont rentrés chez eux et n'ont rien fait. Peut-on penser qu'en passant de 14 indicateurs à 2, tout va rentrer dans l'ordre. Pourquoi faudrait-il contraindre les États à faire ce qu'ils ne peuvent que vouloir eux-mêmes ? Ceux qui croient encore dans l'importance

de Lisbonne devraient pouvoir répondre à une question simple : quelle réforme importante a été entreprise pour Lisbonne et non pas pour des raisons de politique nationale ?

#### **Gerassimos Thomas**

I would like to come back to M. Nicoletti's presentation. I do not think that there is so big a difference between the OECD and the EU's approach. They are complementary. If we look at the beginning of the Lisbon process, it is true that there was a long list of priorities but this list has been reduced and nothing prevents us from shortening it more. Thanks to the OECD's contribution, we can adjust the nature and the number of priorities.

Moreover, we do not necessarily have a competitive advantage in the product market. We have better instruments but even with that, we have reached a point where we cannot solve the problems : the directives take too long to be adopted and in competition policy, a lot of things have been decentralized to a national level. National competition authorities must work in tandem with European authorities. There is no contradiction between having instruments at the European level and greater ownership at a national level. It is necessary. We need to work with the member states and prioritise the reforms.

#### **Mireille Elbaum**

L'OCDE nous dit : « Soyons plus rationnels, formulons plus clairement les objectifs ». Or, ce qui a manqué dans la stratégie de Lisbonne, ce n'est pas le nombre des objectifs mais son appropriation politique par les États. La mise en relation du déficit de bien-être avec le faible nombre d'heures travaillées n'est pas forcément partagé par tous. Quelle est l'expression politique de ces objectifs ? C'est ça le problème. Peut-on fixer ces objectifs sans tenir compte des préférences collectives très différentes d'un pays à l'autre ? C'est là-dessus qu'on bute en permanence. L'agenda politique national est lié à ses demandes démocratiques et reste très distant de ce qui est fait vraiment. La rationalité des experts m'interroge au regard de ma pratique quotidienne de fonctionnaire en matière sociale notamment.

#### **Jan-Host Schmidt**

The Lisbon process is a political process. About the targeting, the question is how you mobilize the political process around taking the right measures. However, the original idea of setting targets was linked to a kind of "management by objectives". I agree with Jean Pisani-Ferry that there are differences between the employment and the R&D targets. The R&D target is more visual politically because you can have a direct influence on it via public policies. I want to make clear that, when the Member states set up their national targets, they set up very different targets. The new member states, for instance, have much lower targets for R&D than the older states. They have not been totally exuberant or irrational in setting these targets. In that way, the objectives can be reached.

#### **Giuseppe Nicoletti**

Je sais bien que les idées des économistes ont besoin d'être acceptées par les électeurs. Mais il y a un traité signé par les élus de plusieurs pays, il y a 50 ans et il établit qu'il faut un marché intégré des biens et des services. Ce marché n'est pas encore une réalité. L'absence d'un

marché intégré dans le domaine des services empêche l'Europe de bénéficier d'une façon pleine des avantages en termes de productivité et d'emploi liés aux NTIC.

Je ne propose pas de Yalta entre OCDE et UE concernant les politiques dans les marchés des produits et du travail. Il est nécessaire que l'Union et la Commission s'occupent des deux, mais sur les marchés des produits il y a encore beaucoup à faire. C'est une erreur de penser qu'on a rejoint un « plateau » dans ce domaine. Et la Commission dispose d'instruments puissants qui pourraient amener une intégration plus forte. La Commission et les pays membres ont dépensé beaucoup d'énergie et de ressources pour mettre en place l'architecture très complexe de la stratégie de Lisbonne. Cela a porté à une certaine confusion entre objectifs « statutaires » de marché interne et d'autres objectifs à atteindre par des politiques nationales. Si on avait utilisé ces ressources pour compléter l'intégration des biens et des services, ne serions-nous pas peut être plus avancés aujourd'hui ? Il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine notamment dans le secteurs non-manufacturier pour avoir plus de concurrence, de productivité et de croissance. Mettons l'accent sur cela.

10 h 30 – 11 h 45

## Quel besoin d'articulation entre ces réformes structurelles et la politique macro-économiques ?

### ➤ Intervention « Réformes structurelles et pilotage macro-économique dans un contexte de vieillissement et de déclin de l'investissement »



**Daniel Gros**

*Daniel Gros is the Director of the Centre for European Policy Studies, the leading think tank on European affairs. He has served on the staff of the IMF, as an advisor at the European Commission, and as visiting professor at the Catholic University of Leuven and the University of Frankfurt. He has advised the governments of Russia, Ukraine and other Central and Eastern European countries on trade and exchange rate matters and their relations with the EU. He was advisor to the European Parliament (1998-2005) and member of the Conseil Economique de la Nation (2003-2005); 2001-2003 he was a member of the Conseil d'Analyse Economique (advisory bodies to French Prime Minister and Finance Minister). Since April 2005 he is President of San Paolo IMI Asset Management. He has published widely in international academic and policy oriented journals. He authored numerous monographs and four books :*

*Winds of Change : Economic Transition in Central and Eastern Europe (textbook, Addison, Wesley, Longman, 1995); second edition with Cambridge University Press, 2004.*

*European Monetary Integration, from the EMS to EMU (textbook, Addison, Wesley, Longman, 1992, second edition 1998),*

*EMU and Capital Markets (Wiley & Sons, 2000), and*

*Open Issues in European Central Banking (MacMillan, 2000).*

I just want to point out some objective factors that hold up growth potential in the EU.

The two key factors that have limited growth in the EU are deteriorating demographics and the declining productivity growth. That applies to the EU 15. For the others, perspectives are pretty good as they are busy catching up with the EU-15.

Neither the Lisbon strategy nor governments can do anything against demographic trends in the short run. But they can do more against declining productivity issues. On demographics, the key fact I want to emphasize is not one of longevity but one of fertility among the European countries. In Germany for instance, per capita growth potential was down one percent between 1995 and 2005 just because of declining fertility a generation earlier.

Another factor has limited growth in the EU : the slowdown in productivity. We have to be honest as economists : we do not know what determines productivity and total factor productivity. We have a slight idea that, with R&D and more competition, it should perform better but this is a conjecture. But what we do know is that total labour productivity growth is determined by the capital input we use. We have been accumulating less and less physical and human capital in the past decade. If you want to have more growth, you have to do it with

more inputs. Either we have to throw in more resources or make the existing resources work more efficiently.

In Europe, we see a negative correlation between productivity growth and employment growth. Policy makers have to tell the truth : you cannot have both (unless you either invest much more or there is a productivity miracle). What is happening now in the EU is that policy makers are aiming at good employment performances, the productivity performance is thus disappointing.

Differences in performance between the small and the large countries can also be observed. The smaller countries have a much tighter fiscal policy. When the larger countries say that they cannot cut budget deficits because it will affect growth, the smaller countries have been doing it for years and they seem to be going on much better. I think the key factor is policy making : in big countries, the policy makers think the world must adjust to you whereas, in smaller countries, policy makers think that you (labour and product markets, details of regulation) have to adjust to the world. There is a question about whether larger countries actually have a problem because they have too much declining industries.

Another remark concerning the employment objective. The employment rates by skill level are practically the same in Europe and in the US. They are actually marginally higher in the EU15 for the lower skilled. The problem is not there. The big difference is in the share of the population, 70 % more low skilled in the EU. Governments must create the conditions for getting these people to work. That is where Europe is failing.

A last remark on the increase of GDP percentage going to R&D. At the beginning, you do not get the researchers to have more ideas. You also need more of them. And that takes from five to ten years. Again, governments need to lay the basis for growth. That is what is missing in this Lisbon discussion, everybody is for more growth, sharing information without looking at hard facts.

➤ **Discutants :**



**Ray Barrell**

*Ray Barrell has been at the National Institute of Economic and Social Research since 1988 after periods of time as a Economic Adviser in HM Treasury and as a university lecturer. He joined the National Institute to take over research and forecasting of the world economy, and has been responsible for building up the NiGEM model and its team. He has also worked on the financial market integration, the determinants of growth, labour markets, fiscal and monetary policy, the impact of European integration and on macro economic modelling. Since arriving at the Institute he has published widely in books and academic journals, including Economic Journal, the Review of Economics and Statistics and the European Economic Review. He has also regularly contributed to the forecast and policy material in the Institute Review.*

The Lisbon strategy is a good idea, but it is not obvious how to implement it. Some civil servants and policy makers, coming back from Lisbon in 2000 and 2005 must have said, looking at the list of priorities : “hmmm, that’s a good idea but we do not know how to do it so let’s not do anything.’. That is a success. We could have wasted huge amounts of money by

trying to reach unreachable goals. The French and the British should remember Concorde, a wonderful industrial cooperative research and development project that wasted a huge amount of public money.

Jean Pisani-Ferry said that we should distinguish between objectives and tools. The objectives of policy are high output, sustainable growth, low and stable inflation and interest rates. In order to reach those, you need to ensure adequate demand, increase the supply of factors, increase the capital stock and improve the level of technology. It is very clear how to do these things in an economist's lecture, but not in practice.

As I am British, I must remind you that we are less productive per person than core Europe. One of the reasons for that is that we have a smaller capital stock per worker than in the core of continental Europe. This is because the policy frameworks in place in the past 25 years produced much more stability in core Europe than in the UK. Therefore, risk premia have been lower and the capital stock is higher in core Europe as a consequence. In the last decade, the UK has seen gradual improvement but it will take some time to catch up with French and (west) Germany levels of productivity.

There are a number of dimensions of policy. Monetary policy affects interest rates and inflation, fiscal policy affects output, demand and debts stocks. The Stability and Growth Pact was put in place because it is commonly believed that a high level of government borrowing increases interest rates and therefore reduces the capital stock and equilibrium output. We should remember that employment policy matters too. You may introduce policies that produce high levels of employment but that are not socially desirable.

The European problem when we consider the coordination of supply side and macroeconomic policy is that the European Central Bank is independent from politicians. There is nothing we can do about it because it is a constitutional matter. The Growth and Stability Pact, on the contrary, is re-designable. Fiscal and monetary frameworks have become very popular as compared to discretionary policy. We should ask why is discretionary policy, that is people acting in a way to expand demand, so unpopular. Frameworks have been set up to constrain behaviour by fiscal authorities and monetary policy makers because we do not know what is the level of spare capacity in the economy. This core problem for discretionary policy is the same as the core problem for the proper macroeconomic response to the Lisbon strategy.

It is very hard to see how you design cooperation in the main areas that people mentioned for Lisbon. These are flexibility, participation, R&D and competition. It is hard to persuade the ECB, which will remain independent, and the designers of the Stability pact to cooperate and coordinate using expansionary policy in areas in which they have no idea of what the impacts of supply side policy will be, or what the current level of spare capacity is.

I would like to show you my model to understand my point about policy. I will introduce policies in the model and see what happens with different policy frameworks "staying outside the EU", "act on your own within the monetary union" and "act together within the monetary union". For instance, let us imagine that Germany, "within the monetary union", undergoes an increase in the rate of growth of technical progress. In this case the ECB responds by looking at inflation and growth of M3 in the Euro Area. In our model it is four years after the beginning of technology shock that output begins to increase. It is ten years before you get convincing results because European monetary policy is not responding to the German technological improvement but to inflation in the EU. According to the model, if Germany had stayed outside



the monetary union, effects would have come more quickly because interest rates would have been set with outcomes in Germany in mind. But of course, that is not on the agenda. The obvious solutions are to act together on the supply side and to coordinate monetary and fiscal policies with supply side initiatives.

Coordinating monetary and fiscal policies with supply side initiatives is an appealing idea if we could do everything together. In reality, it is politically difficult, and we should not rely on it happening. It would be better to find a friendlier monetary framework so that the supply policies work better. For instance, if all countries decide a technology increase together then the output effects are greater with a more accommodating response. If the ECB, which is independent, does not believe the supply side initiative would change anything, it would set, for instance for the first few years, monetary policy in a way that would be based on its own estimate of the output gap. We can assume that does not take into account the impacts of changes in technology. This may hold back the whole process of reform, which is why it is necessary to persuade it to set up a more output friendly monetary framework.

In the current European political situation, we have no idea of what the effects of the Lisbon policies are. If we had them, we would need more output friendly frameworks from the ECB and the fiscal policy makers. That should be the macro debate.



### Xavier Timbeau

*Xavier Timbeau est directeur du département Analyse et Prévision de l'OFCE. Il travaille dans le domaine de l'analyse macroéconomique, de la prévision macroéconomique, de la modélisation économique et de l'économétrie appliquée. Parmi d'autres, ses sujets de recherche récents ont porté sur l'estimation du chômage d'équilibre et la prévision d'inflation. Il a également travaillé sur la question du retour au plein emploi, la croissance à moyen terme de l'économie française, le partage de la valeur ajoutée, le pacte de stabilité européen et la fiscalité. Il enseigne l'économie à l'ENA (Ecole Nationale d'administration) et à Sciences-po Paris. Diplômes : Ecole Polytechnique (1989), ENSAE (Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique, 91), DEA-université de Paris I. Publication récentes : Avril 2002 « Le chômage structurel à 5 % ? » ; Juin 2004 « La politique de l'emploi : les petits moyens d'une grande priorité » ; Janvier 2006 « Immobilier et politique monétaire » ; Avril 2006 « L'immatérielle richesse des Nations »*

Premier point : le déficit budgétaire est-il nuisible ? Le monde entier depuis l'an 2000 a connu l'éclatement de la bulle Internet avec une chute brutale des taux d'investissement. Ce choc a touché avec la même ampleur tous les pays développés. Mais les réponses adoptées ont été très différentes d'un pays à l'autre. Les États-Unis, comme le Royaume-Uni, ont mené une politique budgétaire et monétaire très active. La zone euro a, quant à elle, adopté une politique budgétaire plus prudente et une politique monétaire neutre.

Or, si on regarde ce qui s'est passé aux États-Unis, on ne peut pas dire que ce choix ait eu un impact négatif sur leurs investissements privés. En matière d'impact sur les taux d'intérêt, il n'y a pas eu non plus de corrélation depuis 2000 entre le déficit public et les taux. Dernier point : l'inflation y est restée très basse, y compris avec le récent choc pétrolier.



Une autre question se pose : la dette publique en Europe a fortement augmenté au cours des vingt dernières années. Elle semble même incontrôlable. Question : est-elle soutenable à long terme ? Et surtout est-elle efficace ? Les États-Unis et l'Europe ont, par exemple, des dépenses d'éducation comparables avec des différences très importantes de résultat qui posent la question de l'efficacité de la dépense publique. L'incitation aux dépenses sociales se pose aussi. Un trop haut niveau de protection sociale n'est-il pas au fond désincitatif ?

Autre question : a-t-on par ailleurs besoin d'une régulation conjoncturelle ? Quand la situation des agents économiques est incertaine, autrement dit qu'ils sont soumis à des trajectoires individuelles plus volatiles, elle peut parfois avoir des impacts, non seulement sur les trajectoires macroéconomiques, mais sur les primes de risques, l'aversion au risque des agents et donc, in fine, sur les comportements au niveau micro-économique. Derrière ça, il y a l'idée développée un temps par l'OCDE de la « résilience des économies ». Je crois qu'une économie est d'autant plus résiliente qu'elle a de bonnes performances. Ces éléments plaident pour une régulation conjoncturelle.

Si nous sommes tous d'accord pour dire que la politique budgétaire est lourde à manier, l'instrument monétaire est, en revanche, avec une institution qui fonctionne au plan communautaire, plus rapide, plus adapté. Les États-Unis et l'Angleterre ont montré l'importance de cet instrument. Or, la sensibilité de la zone euro à la politique monétaire est trop faible. Aux États-Unis, la baisse des taux a soutenu la croissance. En Europe, l'absence de réaction des ménages à la baisse des taux conduit à un non soutien de la croissance.

En matière de taux de change, les États-Unis ont su utiliser l'Asie pour soutenir leur politique monétaire. L'accumulation des réserves de change en Chine et au Japon ont constitué pour eux un relais phénoménal et ce qui paraît être un déséquilibre tient.

Je vais évoquer enfin le mythe du petit pays. On défend aujourd'hui l'idée qu'il faut engager dans les grands pays les réformes coûteuses et difficiles faites avec succès par les petits pays. Mais proposer la désinflation compétitive marche pour les petits pays mais pas pour les grands. La zone euro a été construite sur l'idée qu'un grand pays, c'est mieux. Or, la construire en disant qu'il faut faire comme les petits pays est un paradoxe très intéressant. Au fond, à long terme, nous serons tous des petits pays et nous pourrions bientôt appliquer à tous le mythe du petit pays.

\* \* \*

## Débat avec la salle

**Mireille Elbaum , directrice de la recherche des études et des statistiques du ministère de la Santé**

Merci d'avoir parlé de la démographie. Nous entendons parler de politiques structurelles mais pas de politique d'immigration commune. Or, les migrants développent, eux, des stratégies migratoires sur l'ensemble des pays européens.

**Elie Cohen (à Daniel Gros)**

Vous proposez de traiter d'un côté, le structurel, de l'autre, la politique macro-économique. Croyez-vous vraiment à la séparation totale du macro-économique et du structurel ?

**Gérard Belet, direction du Trésor**

Les petits pays sont plus performants depuis quelques années et on nous explique que la coordination macro-économique et structurelle est une tâche impossible. Alors, comment avancer dans une Union où les petits sont plus nombreux que les gros ? Les institutions de l'Union donnent une place très importante à de très petits pays comme le Luxembourg, Malte ou Chypre. Or, lorsqu'ils mettent en œuvre de façon isolée des réformes structurelles ou de croissance, sachant qu'ils ont des coûts moindres, ils gagnent des parts de marché sur leur voisin européen. Cette situation est un problème majeur pour les institutions dans la mise en œuvre du processus de Lisbonne. La dichotomie entre petits et grands pays est le problème majeur de l'agenda de Lisbonne.

**Jan-Host Schmidt**

When small countries did their reforms, they went through difficult political periods. I recall huge fights between the police and demonstrators in the eighties in my country (Denmark) and a slowdown of the economy. Second, a remark on fiscal policy. Over the 2000-2005 cycle, fiscal policy in the euro area was accommodative, with a slight decrease of the primary balance and negative output gap increasing much less than in the United States. If the Germans had stimulated their fiscal policy to the same extent as in the US, the deficit would have been around 7-8 %. One last remark on Daniel Gros's presentation on education. I am wondering if there is not a relation between the high share of the low skilled with the industry structure of the European countries.

**Michel Dollé**

Il nous semble que le niveau faible d'éducation en France par rapport aux autres pays européens est un facteur structurel important du chômage. Je me demande où il faut faire la réforme : sur le marché du travail, élément central du débat en France, subventionner et développer des emplois peu qualifiés, ou bien faire un effort sur les problèmes de l'éducation ?

**Elie Cohen**

On a dit tout à l'heure que les investissements sur l'éducation étaient équivalents aux États-Unis et en Europe. Comment peut-on dire ça alors qu'ils dépensent trois fois plus que nous dans l'enseignement supérieur ? Je ne peux pas croire à ces chiffres.

**Giuseppe Nicoletti**

Je suis d'accord avec l'analyse de Daniel Gros sur la partie macro-économique. Mais je voulais répondre à la question de Xavier Timbeau qui demandait si les réformes structurelles étaient utiles à la croissance. Il compare les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Europe continentale. Mais n'oublie-t-il pas que les premiers ont eu plus de possibilités d'exploiter les politiques macroéconomiques, précisément parce qu'ils

ont fait des réformes structurelles avant ? Leur croissance potentielle et leur résilience aux chocs étaient plus grandes qu'en Europe. Mais je suis par ailleurs en désaccord avec Daniel Gros sur les causes de l'accroissement de la productivité. Il faut distinguer la productivité du travail de la productivité multi-factorielle. Des recherches récentes montrent qu'il y a un lien bien établi entre les institutions, la pression concurrentielle sur les marchés et la propension à améliorer la productivité.

**Daniel Gros :**

Je pense qu'on devrait aborder la question de la démographie au plan européen, d'autant plus que l'Europe souhaite promouvoir l'immigration des qualifiés et non ceux des non qualifiés. Sur la différence entre politiques macro-économique et structurelle, j'insiste sur le fait que je parle à un horizon temporel de dix ans. Sur la croissance à dix ans, cela ne sert pas à grand-chose d'utiliser les leviers des taux de change ou des déficits.

Y aura-t-il plus de réformes si l'économie va mieux ? Nous savons que les réformes sont plus faciles quand ça va très mal ou quand ça va très bien. La Grande-Bretagne a fait des réformes quand elle a touché le fond, idem pour les pays scandinaves. En Finlande, il y a 40 ans, le système éducatif était l'un des pires d'Europe.

Sur la question des petits et grands pays, l'ouverture du marché peut donner un avantage temporaire aux petits pays. Mais il s'amointrit avec le temps. Ils ont fait des choix politiques plus courageux, d'où leurs performances. A l'intérieur de l'Union, ont-ils trop d'influence ? Je note que ce sont les petits pays qui veulent respecter les traités et la directive Services, comme le pacte de stabilité? Les grands se sont, quant à eux, arrangés pour revenir sur leurs engagements. Il faut regarder cette réalité en face. Les petits pays sont protégés par les traités et l'ouverture des marchés est importante pour eux.

Avec des réformes, on peut avoir un effet sur la productivité multi-factorielle mais il y a pas de résultats certains. Il faut avoir le courage de l'avouer à la population. Le capital humain, voilà ce qui doit être la priorité des États-membres. Il y a déjà une augmentation du niveau général de qualification de la main-d'œuvre mais le marché du travail ne fonctionne pas encore comme un marché surtout dans l'industrie avec la main-d'œuvre non qualifiée. Mais l'Europe de Bologne, qui rend uniforme la progression universitaire, va augmenter la mobilité des étudiants d'un pays à l'autre, et mettre de la pression compétitive entre les systèmes des différents pays.

11 h 45 – 13 h 00

Peut-on faire aboutir le processus de Lisbonne tout en lui laissant sa nature décentralisée ?

Faut-il rechercher la convergence des politiques des États ?

➤ Intervention sur la base du rapport « Last exit to Lisbon »



**Jean Pisani-Ferry**

*Jean Pisani-Ferry est directeur de BRUEGEL (Brussels European and Global Economic Laboratory) et professeur associé à l'Université de Paris-Dauphine. Il est par ailleurs membre du Conseil d'analyse économique (CAE) du Premier ministre et du Groupe d'analyse de politique économique (GEPA) de la Commission européenne. Il est enfin vice-président de l'Association française de sciences économiques et membre du Cercle des économistes.*

Faut-il coordonner les réformes ? C'est la question de base. Il y a des arguments forts contre la coordination des réformes structurelles : l'hétérogénéité des niveaux de développement ; l'hétérogénéité des priorités, même lorsque les niveaux de développement sont les mêmes et les objectifs identiques. Il peut y avoir aussi des stratégies de réformes différentes, pour des raisons d'appropriation nationale. C'est l'argument qu'a développé Mireille Elbaum.

Deux arguments vont dans le sens de la coordination. Le premier tient aux externalités, il est bien connu et s'applique par exemple à la recherche-développement. Le second repose sur la vertu des comparaisons. L'étude Pisa de l'OCDE qui mesure les performances des élèves de même âge en cours d'études dans l'enseignement secondaire en est un exemple récent. Les mauvais résultats de l'Allemagne, où le système d'enseignement était considéré comme très bon, ont provoqué dans ce pays un choc violent. Le FMI a aussi récemment pointé l'incohérence des réformes entre elles en Europe. Il est intéressant de relier cette observation au caractère fragmenté de la décision en Europe.

Faut-il, maintenant, coordonner au niveau de l'Union plutôt qu'à un autre niveau ? Externalités et apprentissage peuvent le justifier. Par exemple, les préférences quant à l'organisation du marché du travail sont plus homogènes au sein de l'UE. Par ailleurs, Ray Barrell nous a montré sur un certain nombre de politiques à quel point la zone euro était importante. La raison en est simple : la BCE a pris pour objectif l'inflation moyenne de la zone, ce qui crée une interdépendance forte. Une des conséquences en est que l'incitation aux réformes existe soit quand il est possible de les appuyer par un soutien macroéconomique, soit quand les conditions macroéconomiques sont très mauvaises, la zone euro fait qu'on se trouve au milieu. L'incitation y est donc réduite.

Qu'en conclure ? Faut-il sauver Lisbonne ? La réponse de Daniel Gros était plutôt négative. Je pense qu'il serait dommage de renoncer à l'acquis, qui tient essentiellement à la définition commune de priorités au terme d'une période concentrée sur la désinflation. Nous avons

l'agenda qu'il faut à une période concentrée sur la croissance et la productivité. Gardons la présomption d'autonomie dans le domaine des politiques structurelles et déterminons les objectifs qui justifient une intervention commune. Aujourd'hui, nous pouvons regretter la définition trop vague des lignes directrices.

La question est de savoir comment l'Union crée ou ne crée pas des incitations pour les acteurs nationaux. Mais elle n'a pas de sens si l'Allemagne et la France considèrent que le programme de Lisbonne est un exercice vain. Ne parlons pas de l'Angleterre qui considère qu'il ne s'applique pas à elle. Aujourd'hui, il y a un clivage très net entre nouveaux et anciens États-membres, les anciens ayant une appropriation faible du processus de Lisbonne.

L'essentiel est le cadre incitatif donné, notamment, par le benchmarking et la mesure comparative. Cette mesure des performances doit être faite sur la base d'indicateurs définis en commun. L'histoire de l'Europe s'est faite par la focalisation sur des objectifs précis évalués à intervalles réguliers par des études comparatives. Le budget communautaire devrait aussi permettre de coupler une intervention financière communautaire avec la mise en œuvre d'objectifs nationaux. Enfin le cadre macroéconomique de la zone euro devrait être mobilisé à cette fin.

➤ **Discutants :**



**Bruno Amable**

*Professeur de sciences économiques (Université de Paris X - Nanterre) et chercheur au CEPREMAP, Bruno Amable travaille sur l'économie politique du changement institutionnel et les différents modèles de capitalisme. A publié Les cinq capitalismes (Le Seuil, 2005) et L'économie politique n'est pas une science morale (Raisons d'Agir, 2005)*

Je voudrais faire une observation sur les difficultés de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Je prends le contre-pied de l'idée qu'on aurait mal posé la stratégie qui, du même coup, ne pourrait pas être mise en œuvre par les agents. Cette situation relève d'une opposition de nature plus politique et plus profonde aux objectifs. La difficulté vient d'un conflit entre deux modèles de capitalisme. Il n'y a pas un Lisbonne mais deux Lisbonne.

Il y a en effet une hétérogénéité entre les pays sur leurs niveaux de développement et les formes de capitalisme. Le modèle social européen est à l'intersection du modèle social démocrate et du modèle social franco-allemand. Il serait, selon certaines publications comme le rapport Sapir, condamné par l'histoire car il ne saurait pas s'adapter aux exigences de la future société de la connaissance.

Pour le faire évoluer, deux solutions s'affrontent : une voie européenne en vue de l'adaptation à l'économie de la connaissance avec le souhait de la protection des droits fondamentaux. Une voie plus néo-libérale qui insiste sur tout ce qui permet la flexibilité des marchés. Les institutions européennes ne font que refléter les conflits à la fois au sein des États et entre les

États sur cette vision. Cette opposition n'a fait que s'intensifier depuis ces dernières années, en particulier chez les deux pays fondateurs de l'Europe, la France et l'Allemagne.

Le processus de Lisbonne reflète ces oppositions. Certains pensent marier le meilleur des deux systèmes : la flexibilité du marché et la sécurité du statut. C'est la fameuse « flexi-sécurité ». Mais c'est un équilibre instable qui devrait évoluer dans un sens ou dans un autre. Laquelle des deux visions va l'emporter ? Cela dépendra de la solution apportée à la crise politique qui couve en France et en Allemagne, et qui se traduit dans les deux pays par la non stabilisation d'un groupe social qui pourrait s'entendre sur des orientations fondamentales.

Quel est le rôle des institutions européennes dans cette vision ? La Commission apporte un soutien prudent à la position néo-libérale. Et Lisbonne est un fantastique instrument pour appliquer le modèle néo-libéral. Au Parlement, c'est beaucoup plus complexe, avec la défense prudente d'un modèle social européen.

En France, la question de l'Europe fait émerger de nouveaux clivages qui se substituent au clivage droite-gauche : un clivage pour ou contre l'Europe. Ce clivage fait éclater les alliances politiques à droite comme à gauche. Question : sera-t-il possible de reconstituer un nouveau bloc social à partir des débris des anciens, à partir des fractions élevées et moyennes des catégories du privé et du public ? Une telle situation laisserait en dehors les ouvriers, les indépendants et artisans. Sera-t-il possible de réaliser cette alliance dominante en France en 2007 ?

Pour conclure, je pense que Lisbonne 2 crée un modèle favorable au modèle néo-libéral. Il sape les bases du modèle social européen mais ne promeut pas un modèle social européen renouvelé.



### Mariusz-Jan Radlo

*VP for Research of the Polish Lisbon Strategy Forum, Gdansk Institute for Market Economics, and Associate Professor at the Warsaw School of Economics. He holds Ph.D. in Economics from the Warsaw School of Economics (2003). He graduated in economics (M.A., 1998) and political science (M.A., 1999) from Maria Curie Skłodowska University in Lublin. He also holds postgraduate degree in European integration from National School of Public Administration (Poland) and Ecole Nationale d'Administration (France). At his position in the PLSF he is responsible for coordination of research activities conducted under the auspices of the Forum. On his position at the Warsaw School of Economics he deals with economic reform in the EU in a comparative EU-US perspective. His most recent publication is a co-authored and co-edited volume 'Reaganomics Goes Global What Can the EU, Russia and Other Transition Countries Learn from the USA?', published by Palgrave Macmillan in 2006.*

At the current stage of economic reform in the EU there exists a consensus by almost all economic experts on what reforms need to be pursued in order to address major economic challenges faced by economies of the various Member States. These needs are also well described in the OECD or the EU papers, but still the political will – in most of the Member States – to pass and implement structural reforms is lacking. This seems to be a common characteristic for the whole EU, especially after the crisis of implementation of the Lisbon

strategy (including watering down the Bolkestein's directive), the rejection of the EU Constitution by the French and the Dutch or the failure of 'Hartz Reform' in Germany.

Due to the above a major challenge for the economic policy making in the EU seems to be the overcoming the various factors that inhibit reforms. In this perspective there do exist a role for the EU economic policy coordination in fostering structural reforms in the Member States. Rationale for economic policy coordination of structural policies is, however, limited if you take into account spillover or learning effects. All the same a relatively strong rationale for such a coordination based on a political economy of policy reforms seems to exist. This is based, among others, on behavioral observations according to which countries lacking in structural reforms (i.e. product and labor market reforms) usually tend not to accept full implementation of internal market (especially in case of free flows of labor force and services) and to support creation of EU-wide measures diminishing competitive advantages of other Member States.

The renewed – two–handed – Lisbon process is equipped with new tools and features that can possibly improve its implementation. The new approach reduces the number of targets and focuses the strategy on the two strategic goals of growth and employment, and should therefore diminish inconsistencies between the goals of Lisbon. The issue also improved the open method of coordination by bringing together the Broad Economic Policy Guidelines and Employment Guidelines in a single package. It also strengthened the national ownership of the Lisbon strategy, by making Member States to prepare their own national reform programs (NRPs). Moreover, while nationalizing the Lisbon strategy, it drew Member States in a reform coordination system in which the Commission plays a role of independent monitoring agency, with the ability to assess progress of reforms as well as is entitled to present detailed national recommendations on what and/or how to reform. The monitoring system was, however, equipped only with soft and informal sanctions.

Despite many improvements, economic reform governance in the EU has still quite clear limits. Structural reforms usually take time, and often cause short-term costs that inhibit consistent policy and are politically unpopular. In such a perspective a crucial question is whether new supranational reform coordination measures are able to influence governments and political actors more than their internal political, social and economic environment. From this perspective, the prospects for the re-launched Lisbon strategy are not optimistic. This skepticism was partially confirmed when case studies of national reform programs were analyzed. Our studies of selected NRPs concerning these issues provided us with very mixed observations. However, one observation seems to be common for all analyzed cases. Credibility of NRPs depends heavily on political situation in each country and on the institutional framework. If a certain NRP is credible, it is rather due to the fact that political circumstances are mature enough to support reforms. But, the NRP as such does not seem to influence the maturity. Thus it helps only those who help themselves. Moreover, the NRPs in too many cases, seem to be more bureaucratic than policy centered documents, based on existing programs and in too many cases there had been little interest in making the NRPs a real tool that would have been taken seriously by political actors in Member States. Also economic policy coordination cycle seems to be a weakness of the new economic reform coordination system. It is completely inconsistent with political cycles in member states and such a situation creates a gap where all too often the governments creating the NRPs are not the parties who have to implement them.



All above does not mean that the EU is not able to effectively support structural reforms. It definitely was able to effectively strengthen difficult internal policy reforms in recently accessed countries during pre-accession period. It was also able to make several member states to substantially reduce deficit of public finances before joining the EMU. But in both these cases a crucial role was played by the political goal – to join the EU or EMU – achievement of which depended on meeting the EU requirements. Such strategic political goal helped in creating political consensus and gaining public support for painful reforms. The Lisbon process as such did not create any political goal, despite being more competitive than the US.

The issue of convergence of Member States' policies seems to be at least as complicated as the above. Member States face various reform challenges and therefore require different policy approaches. Internal differences widened after last enlargement and will remain substantial in a perceived future. Moreover, even if the challenges were similar, one would have to take into account political economy factors influencing optimal reform packages and sequencing. Large scale reforms, especially of structural nature, create great aggregate and individual uncertainty. Usually these are linked to short term costs of reforms mentioned above. If aggregate outcomes of reforms are not positive and are not perceived to be positive the voters and the political actors can support reversal of reforms. If the initial reforms are successful, voters and political actors will be more willing to support further reforms. By shaping support for reforms and voters' behavior, accurate sequencing influences the impetus of reforms. Therefore in each country optimal reform package, (i.e. the NRP) have to take into account not only economic challenges faced by a certain economy but also optimal sequencing rules. Finally, as argued by Boeri in case of social policies, competition of policy approaches is better for Europe than imposing one top down harmonisation.



13 h 00

## Conclusion de Raymond Cointe, Secrétaire général adjoint du SGAE



*Raymond Cointe est Secrétaire général adjoint du Secrétariat Général des Affaires Européennes, service du Premier ministre. A ce titre, il assure, au niveau technique, la coordination interministérielle pour le suivi en France de la stratégie de Lisbonne.*

Je ne me risquerai pas à tirer les conclusions de cette matinée et je voudrais juste faire quelques commentaires, non pas en tant qu'économiste, mais comme en tant que praticien des affaires européennes.

Première remarque : nous n'avons pas, collectivement, assez réfléchi aux fondements de Lisbonne. Je ne sais pas si la Commission est néo-libérale mais on entend parfois de ses services un discours assez simpliste qui fait reposer la justification de Lisbonne sur le rattrapage de notre retard par rapport aux Américains. Il est intéressant de voir que ce n'est pas si simple. Les discussions de ce matin ont bien montré que c'est plus compliqué que cela. Il faut un vrai débat sur les fondements de Lisbonne, les politiques qu'il faut privilégier et la valeur ajoutée d'une intervention à l'échelle de l'Europe.

Deuxième remarque : on ne peut pas dire que la stratégie de Lisbonne n'a rien donné. Elle a conduit à des décisions importantes au niveau communautaire, comme l'ouverture à la concurrence dans le domaine de l'énergie décidée au Conseil européen de Barcelone. S'il est vrai par contre que « l'appropriation » nationale a manqué, il ne faudrait pas à l'inverse que la stratégie révisée se focalise uniquement sur le volet national de la stratégie de Lisbonne. La Commission ne peut pas limiter son rôle à fixer des objectifs pour les États-membres et vérifier qu'ils sont atteints. Le rôle de la Commission, ça doit être aussi de faciliter les échanges de bonnes pratiques et, surtout, d'identifier des sujets d'intérêt commun qui mériteront une action au niveau communautaire.

On peut d'ailleurs faire un parallèle avec la directive Services : la question n'était pas de savoir s'il fallait faire le marché intérieur des services mais comment le faire. On aurait évité des déboires si la Commission n'avait pas proposé comme solution miracle l'application généralisée du principe du pays d'origine sans identifier les domaines dans lesquels une harmonisation communautaire était encore nécessaire. Ce n'était pas notre conception de la manière de construire le marché intérieur.

Pour conclure, réfléchir aux fondements de la stratégie de Lisbonne est nécessaire pour définir les politiques que l'on doit conduire, mais aussi les institutions que l'on doit donner à l'Europe. Si on constate in fine qu'on peut faire des choses de manière plus efficace à 25 qu'au plan national dans des domaines qui ne sont pas actuellement de compétence communautaire, on peut aussi se poser la question de la modification du traité. Je suis étonné, à titre personnel, que l'on n'ait pas vraiment eu cette discussion-là dans la phase d'élaboration du projet de Constitution européenne.



PREMIER MINISTRE



Paris, 3 juillet 2006

## ACTES

### Séminaire Stratégie de Lisbonne

« Priorités des réformes  
et conditions de mise en œuvre »

### Workshop Lisbon Strategy

« Priorities of reforms and  
conditions of implementation »

13 juin 2006

Centre d'analyse stratégique

Centre d'analyse stratégique  
18 rue de Martignac  
75700 Paris cedex 07  
Téléphone 01 45 56 51 00  
[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

Contact : **Vanessa Wisnia-Weill**  
Chargée de mission  
01 45 56 53 11  
[vanessa.wisnia-weill@strategie.gouv.fr](mailto:vanessa.wisnia-weill@strategie.gouv.fr)

Contact Presse : **Caroline de JESSEY**  
01 45 56 51 37 – 06 21 80 35 63  
[caroline.de-jessey@strategie.gouv.fr](mailto:caroline.de-jessey@strategie.gouv.fr)

Synthèse des interventions

*Crédits photos : Thierry Marro  
(Centre d'analyse stratégique)*

## SOMMAIRE

Accueil par Sophie Boissard.....	p. 3
<b>Quel est le bon choix des priorités et souffrent-elles de contradictions internes ?.....</b>	<b>p. 4</b>
Intervention « Quelles sont les priorités de réforme selon l'OCDE ? », par Giuseppe Nicoletti.....	p. 4
<i>Discutants :</i>	
Jan-Host Schmidt .....	p. 6
Aurore Wanlin .....	p. 7
Débat avec la salle .....	p. 9
<b>Quel besoin d'articulation entre ces réformes structurelles et la politique macro-économiques ?.....</b>	<b>p. 12</b>
Intervention « Réformes structurelles et pilotage macro-économique dans un contexte de vieillissement et de déclin de l'investissement », par Daniel Gros .....	p. 12
<i>Discutants :</i>	
Ray Barrell .....	p. 13
Xavier Timbeau .....	p. 15
Débat avec la salle .....	p. 16
<b>Peut-on faire aboutir le processus de Lisbonne tout en lui laissant sa nature décentralisée ? Faut-il rechercher la convergence des politiques des États ?.....</b>	<b>p. 19</b>
Intervention sur la base du rapport « Last exit to Lisbon », par Jean Pisani-Ferry.....	p. 19
<i>Discutants :</i>	
Bruno Amable .....	p. 20
Mariusz-Jan Radlo .....	p. 21
<b>Conclusion de Raymond Cointe, Secrétaire général adjoint du SGAE .....</b>	<b>p. 24</b>



## Accueil par Sophie BOISSARD

Directrice générale  
du Centre d'analyse stratégique

Bonjour à tous,

Pour ce premier séminaire sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, nous avons choisi de réunir un panel varié, associant économistes, politologues, responsables européens, parlementaires, représentants des principaux départements ministériels, partenaires sociaux et journalistes.

Si nous avons pris l'initiative de cette manifestation, c'est parce que le Centre contribue, avec le Secrétariat général aux Affaires Européennes (SGAE) à la préparation et au suivi des réformes dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Notre réunion a lieu dans un endroit symbolique : dans cette salle, Jean Monnet a mené les premières négociations informelles sur le pacte charbon-acier en 1950. Notre ambition, c'est de faire progresser la réflexion commune sur l'Europe économique et sociale et de lever le scepticisme paralysant en France sur la stratégie européenne.

Lors de cette matinée, nous reviendrons sur les critiques qui sont faites à l'encontre de la Stratégie de Lisbonne. Manque de cohérence entre les objectifs, insuffisance des moyens d'appui, absence de prise en compte des diversités régionales et nationales, impasse sur l'organisation dans le temps des réformes à mener et la hiérarchie des priorités, gouvernance insuffisante... Les critiques sont nombreuses et traduisent une inquiétude commune : la stratégie de Lisbonne, qui est la stratégie européenne en matière de croissance et d'emploi, débouche-t-elle sur une juxtaposition sans cohérence des réformes ?

Quelles que soient les critiques sur la méthode et sur les moyens, restent le diagnostic et les objectifs de long terme. La stratégie de Lisbonne constitue un plan d'action global bâti sur le principe de la destruction créatrice. Elle marque le basculement d'une logique de marché commun à une logique schumpéterienne. L'accélération de la mondialisation ne remet pas en cause le bien fondé de cette stratégie de croissance par le haut. Elle la rend indispensable. D'où l'intérêt de relancer une réflexion académique sur les fondements de la stratégie de Lisbonne et d'identifier les marges de progrès possible.

09 h 20 – 10 h 30

## Quel est le bon choix des priorités et souffrent-elles de contradiction internes ?

### ➤ Intervention « Quelles sont les priorités de réforme selon l'OCDE ? »



#### Giuseppe Nicoletti

*Giuseppe Nicoletti currently heads the Structural Policy Analysis Division I at the OECD Economics Department in Paris. He has worked extensively on issues related to regulation in product and labour markets and its relation to comparative economic performances of OECD countries. He has been leading the OECD project on indicators of product market regulation since 1997 and, before taking up his current position, he was in charge of monitoring structural policy developments in OECD countries in the context of OECD's structural stocktaking project. He also covered other research and policy areas within the OECD Economics Department (including the economic effects of ageing and the determinants of productivity) and worked in the Research Office of the Italian Competition Authority. Dr. Nicoletti holds a Ph. D. in Economics from New York University.*

*His recent publications on structural policies and performance include "Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD" (in Institutions, Development and Economic Growth, T. Eicher and C. García-Peñalosa, eds., 2006, MIT Press); "Subjective and Objective Measures of Governmental Regulations in OECD Nations" (Journal of Economic Behaviour and Organization, Vol. 59, 3, March 2006) "Regulation and investment" (2005, Journal of the European Economic Association); "Regulation, Productivity and Growth" (2003, Economic Policy n. 36); "Policy Influences on Trade and FDI" (2003, OECD Economic Studies n. 36); and "European Integration, Liberalization and Labor Market Performance" (in Welfare and employment in a United Europe, Bertola G. T. Boeri and G. Nicoletti, eds., 2001, MIT Press).*

Merci d'avoir organisé cette réunion qui s'annonce très intéressante. On m'a demandé de donner une évaluation du processus de Lisbonne, ses priorités, ses mécanismes et dans quelle mesure ils répondent aux objectifs de croissance en Europe. Je voudrais souligner que ce sont des opinions personnelles qui n'engagent nullement l'Organisation à laquelle j'appartiens.

My presentation is revolving around three main parts : what is the European Union's problem if there is one ? The second part will be a discussion on the OECD and the European Union's approach in setting priorities for the countries. Then, I will argue that one way to increase the effectiveness of the Lisbon strategy is to focus where the EU has a comparative advantage, notably productivity.

What is the problem? If we look at GDP per capita, the common measure of well being, important European countries are lagging behind the United States. The problem originates

from the weakness, in Europe, of both components of GDP per capita, namely the number of hours worked and the productivity per hour.

The one thing to underline is that the nature of the problem changes from a country to another. It is a heterogeneous picture. Therefore, any blanket approach to fixing priorities for the EU countries would be inappropriate, like Jean Pisani-Ferry and André Sapir wrote in a recent paper.

What is the approach of the OECD? We developed a method, concomitantly to American studies, based on a joint benchmarking of, on the one side, "performance" and, on the other, "structural policies." We look at the most important elements explaining growth of GDP per capita. Then, we identify policy areas of a country where there are both weak policies and weak performances.

What is the advantage of this approach? Firstly, it leads to differentiated priorities for each country. Secondly, it minimises the problems related to potentially misleading policy indicators that would say that a policy is bad for a country when the performance is in fact not affected. Thirdly, by focusing only on areas where performance is weak, it accounts implicitly for complementarities between policies, because combinations of policies that may be far from best practice taken individually could still generate positive outcomes taken together.

What are the main differences between the OECD's and the EU's approach? To start with, the EU is mostly targeting outcomes and not the policies themselves. Another difference is that the OECD identifies a small set of priorities – three or five – whereas the EU targets a much larger set of indicators, ranging from a short list of 14 to a long list of several dozens. Lastly, the OECD's approach is based on a "bang-for-the buck" principle, i.e. it suggests priorities in areas that are likely to generate the greatest growth bonus based on well-established empirical evidence concerning the link between policies and performance.

The EU also focuses on the ownership issue more than the OECD. This approach is understandable, but it may lead countries to pick their own preferred priorities from a large menu, which does not necessarily lead to the right reforms, i.e. those that would drive growth of GDP per capita and jobs. First because the menu itself is a compromise. Hence, no one is completely happy with the list of indicators, and this undermines the exercise of ownership. Second, there may be a high price paid to ownership because the reform programmes might embody policies or outcomes that would have materialized anyway, independent of the Lisbon agenda.

In what way the OECD's approach could be used in the frame of the Lisbon process? One must take into account that there are obvious differences between the OECD and the EU as institutions : the latter only has an advisory role whereas the EU has real powers in certain areas. But the latter mainly concern market integration and competition. The other difference is that Member countries ask the OECD to use benchmarking and peer pressure, while EU institutions are less free to do this.

Nevertheless, the OECD's approach could be useful if the focus of the Lisbon process was shifted to the implementation of policies for which the EC has specific responsibilities and powers. My feeling is that by blurring the distinction between the EU's very real powers in the product market (market integration, competition, harmonisation) and the wish to exert an

influence over other policy areas, the Lisbon strategy has lacked effectiveness and may even have involuntarily raised opposition in some Member countries.

Productivity is one area in which a better balance between EU targets and instruments could be obtained. This is not meant, of course, to underestimate the serious labour utilisation problems faced by the EU, with respect to which however European institutions can do less. Fostering market integration and competitive pressures, especially in the non-manufacturing area, would be a very effective way to accelerate productivity and GDP growth in EU countries, one that could be travelled simply using the powers conferred by the EU Treaty.

There are four reasons for focusing more on productivity : countries that have a high productivity levels are not as productive as they seem once differences in employment and hours worked are taken into account, as recently shown by Gilbert Cette ; productivity growth has been sluggish over the past years ; most countries failed to generate both productivity and employment growth, and this is crucial for the EU ; policies that would enhance productivity are also likely to generate jobs, especially in the service area, according to recent empirical studies and the experience of some OECD countries over the past two decades.

➤ **Discutants :**



**Jan-Host Schmidt**

*From July 2005, Jan-Host Schmidt is Director for Directorate E "Structural reforms and Lisbon Strategy. Economic Evaluation" in Directorate-General ECFIN (Economic and Financial Affairs in the European Commission)*

*Areas of responsibility – Surveillance of structural reforms in labour and product markets, DG Ecfín's contribution to Growth and Jobs Strategy, including economic assessment of reforms and economic impact assessment of Commission policy proposals.*

I will try to defend the strategy as it stands from the Commission's point of view. There is a good deal more structure in the approach than what is said.

First of all, compared to the US, the EU has a problem on both the employment and the productivity side. The development in the potential growth rate due to the ageing population, also points out another problem : the sustainability of public finances.

Secondly, the strategy for Growth and Jobs is a comprehensive strategy, that covers macroeconomic stability and sustainability of public finances, as well as a set of structural reforms to improve labour, product and financial markets.

Thirdly, the priorities of the reforms are internally consistent : the opening of product markets and deregulation support reforms in the labour market. Reforms of labour markets leading to increased labour supply and employment contribute to improve the sustainability of public finances. Last, but not least, macroeconomic stability and sound public finances underpin the structural reforms.



However, there is no guarantee that product market opening leads to reforms on labour market. As there is no guarantee, you cannot just focus in the short term on the productivity problem, contrary to what M. Nicoletti said.

The labour market reforms are much needed for sustainability of the public finances. That is true for countries doing very well like Denmark and Sweden. They still have to increase labour supply by integrating immigrants and people who are on disability schemes, etc... If public finances go out of control, we will have major problems in continuing reforms.

The different levels of government are supporting each other. Community product market reforms like the Single Market and the deregulation of network industries support national product market and labour market reforms. The efforts made by member states in education and infrastructure are supported by the Community notably via the structural funds. Last, the Stability and Growth Pact puts pressure on the member states to increase labour supply and reform their tax and benefit systems.

Let me address some other elements pointed out by Guisepppe Nicoletti. On the targets : there are only two main targets, namely employment and Research and Development. Secondly, on the ownership : it became clear in the first years of the Lisbon strategy that there was no ownership but a proliferation of targets and empty commitments. We then tried to put the emphasis on what the member states could do themselves, not without indicating priorities. Lastly, on the indicators, they must be used as a support and not as a target.



#### **Aurore Wanlin, Research Fellow**

*Aurore joined the CER in March 2004 as a research fellow.*

*She previously worked as an intern in the cabinet of the trade commissioner, Pascal Lamy, in Brussels where she was in charge of migration and constitutional issues. She worked for the Jean Monnet Centre, a think-tank based in Berlin, where she contributed to the research on the economic consequences of enlargement. She has also worked in the French Foreign Affairs Ministry on Franco-German relationships.*

*Aurore has a MSc in EU Policy Making with distinction from the London School of Economics. She studied previously law and economics in the French Institut d'Etudes Politiques (Sciences-Po) as well as political science in the Freie Universitat in Berlin.*

*She speaks French, German, English and some Russian.*

*Aurore's own research focuses on institutional issues, in particular the constitution, migration, fisheries and economics.*

Je ne suis pas une économiste de formation. Mais je vais tenter de répondre en Anglais qui est ma langue de travail à deux séries de questions sur la stratégie de Lisbonne : pourquoi elle a échoué ? Pourquoi la nouvelle stratégie risque de réussir ?

When you address the Lisbon strategy's efficiency, you must raise two sets of questions : the reasons for which the former Lisbon strategy has failed and whether the new strategy is going to work better, and what progress has been made in terms of economic reform in Europe over the past few years.



There are three main reasons for the failure of the former Lisbon strategy : the lack of ownership ; too many and often contradictory targets, that create a one size fits all policy that does not make sense at the EU level, especially since the enlargement to Eastern Europe ; and a problem of methodology or the lack of policy tools – the member states did not give the European institutions the means to make the strategy work.

The new Lisbon strategy addresses these issues by creating national reform plans giving power to the member states . Related to the problem of ownership of the Lisbon strategy, governments are meant to own their NRP. However, few of them have launched a true national debate around the NRPs, discussed them in the parliament, or even designed plans that go beyond vague political commitments without any concrete link to the budget or calendar for implementation. Similarly NRPs are supposed to allow member-states to design their own strategies, by choosing their priorities. Although It is too early to assess the outcome of the reform, there are negative signals coming from governments regarding their implementation.

All this raises the issue whether we still need the Lisbon strategy or not. The problem of legitimacy has never been tackled : do the European Commission and the European institutions have the legitimacy to push national reform plans? There are benefits from learning from each other even if these are difficult to assess. But if you look at the debate in France over the CPE (Contrat première embauche) and the Danish model, you see that cross country comparisons have taken place and can have some beneficiary effects.

How much economic reform has been done over the past years and what are the prospects for the future? I will be more optimistic. The gloom around the EU economy is not often exaggerated. The overall picture is much more contrasted, in particular when one looks at three different levels. At the sectoral level, a lot of progress has been made over the last years (In the telecom sector for instance, competition is increasing) while the liberalisation process has clearly failed to create a single market in the energy sector. One should also distinguish between the government level, where the reform process is very slow, and the corporate level where a lot of changes have been taking place. Look for instance at Germany's restructuring process or at the new wave of mergers and acquisitions that has taken place in Europe over the last months. Also some countries (small economies, Nordics, UK) are performing very well.

Problems remain in Germany, France and Italy. But things are changing. In Germany, business demand is taking off. In France, the government has still done important reform like the CNE last year. Even the debate over the CPE was positive because it was the first time that there was a true debate about flexibility in the country. Italy is a problem for specialists given the weakness of the government but changes might be taking place at the society level.

To conclude, coming back to what M. Nicoletti said, there is a big confusion about reform. People always assimilate reform to labour market reform and forget product market reform which is key too and should probably be a starting point for any government that wants to shake things up.

## Débat avec la salle

### **Sophie Boissard**

Le recentrage de l'an passé autour de deux priorités a-t-il suffi à ordonner les stratégies nationales de réformes ?

Deuxième point sur les réformes structurelles et l'augmentation de la productivité : faut-il commencer par les réformes du marché du travail, même si elles sont douloureuses ?

### **Gérard Belet, Direction du Trésor**

Un point semble ici faire consensus de façon exagérée : celui des mauvaises performances économiques de l'Europe. Le chef du département Europe du FMI dit à l'Eurogroupe : « en matière d'emploi, cessez de vous plaindre ! Depuis dix ans, vos performances en matière d'emploi ont été meilleures qu'aux Etats-Unis ». Le taux d'emploi, l'un des objectifs principaux posés à Lisbonne en 2000, a augmenté dans la zone euro alors qu'il baisse aux États-Unis, notamment depuis 5 ans. Il y a donc des acquis. Tentons donc d'avoir un point de vue équilibré.

Sur la productivité, notons un point positif dans la présentation de Giuseppe Nicoletti : l'accent mis sur la productivité. C'est la responsabilité principale des institutions de l'Union. Il existe un programme communautaire de Lisbonne animée par la Commission. Ce ne sont pas seulement des programmes nationaux. Il y a des compétences que l'Union peut mettre en œuvre en particulier sur le marché des produits.

### **Jean Pisani-Ferry**

Je suis mal à l'aise de voir la Commission placer sur le même plan objectifs et instruments. On peut discuter sur le fait de savoir si l'objectif de l'emploi est bien formulé. Mais un objectif de R&D n'est pas de même nature : en fait, c'est un instrument. Faut-il investir dans la R&D, l'éducation, les infrastructures pour améliorer la productivité ? On peut comprendre qu'il y ait des objectifs communautaires en matière de R&D mais le raccourci qui consiste à dire qu'emploi et R&D sont deux objectifs de Lisbonne fait problème.

Sur le Yalta proposé par Giuseppe Nicoletti qui consiste à dire que l'OCDE doit s'occuper du marché du travail et l'Union, du marché des produits, j'ai deux objections. La première est économique. Le marché du travail a un rôle important au regard l'objectif de productivité. L'autre est politique : est-il soutenable que l'Union se désintéresse du marché du travail ? Le fait que les pays européens partagent des éléments communs sur le plan social est important.

### **Daniel Gros**

Tout le monde semblait d'accord pour dire en 2000 que la stratégie de Lisbonne était utile. Ensuite, les chefs d'État sont rentrés chez eux et n'ont rien fait. Peut-on penser qu'en passant de 14 indicateurs à 2, tout va rentrer dans l'ordre. Pourquoi faudrait-il contraindre les États à faire ce qu'ils ne peuvent que vouloir eux-mêmes ? Ceux qui croient encore dans l'importance

de Lisbonne devraient pouvoir répondre à une question simple : quelle réforme importante a été entreprise pour Lisbonne et non pas pour des raisons de politique nationale ?

#### **Gerassimos Thomas**

I would like to come back to M. Nicoletti's presentation. I do not think that there is so big a difference between the OECD and the EU's approach. They are complementary. If we look at the beginning of the Lisbon process, it is true that there was a long list of priorities but this list has been reduced and nothing prevents us from shortening it more. Thanks to the OECD's contribution, we can adjust the nature and the number of priorities.

Moreover, we do not necessarily have a competitive advantage in the product market. We have better instruments but even with that, we have reached a point where we cannot solve the problems : the directives take too long to be adopted and in competition policy, a lot of things have been decentralized to a national level. National competition authorities must work in tandem with European authorities. There is no contradiction between having instruments at the European level and greater ownership at a national level. It is necessary. We need to work with the member states and prioritise the reforms.

#### **Mireille Elbaum**

L'OCDE nous dit : « Soyons plus rationnels, formulons plus clairement les objectifs ». Or, ce qui a manqué dans la stratégie de Lisbonne, ce n'est pas le nombre des objectifs mais son appropriation politique par les États. La mise en relation du déficit de bien-être avec le faible nombre d'heures travaillées n'est pas forcément partagé par tous. Quelle est l'expression politique de ces objectifs ? C'est ça le problème. Peut-on fixer ces objectifs sans tenir compte des préférences collectives très différentes d'un pays à l'autre ? C'est là-dessus qu'on bute en permanence. L'agenda politique national est lié à ses demandes démocratiques et reste très distant de ce qui est fait vraiment. La rationalité des experts m'interroge au regard de ma pratique quotidienne de fonctionnaire en matière sociale notamment.

#### **Jan-Host Schmidt**

The Lisbon process is a political process. About the targeting, the question is how you mobilize the political process around taking the right measures. However, the original idea of setting targets was linked to a kind of "management by objectives". I agree with Jean Pisani-Ferry that there are differences between the employment and the R&D targets. The R&D target is more visual politically because you can have a direct influence on it via public policies. I want to make clear that, when the Member states set up their national targets, they set up very different targets. The new member states, for instance, have much lower targets for R&D than the older states. They have not been totally exuberant or irrational in setting these targets. In that way, the objectives can be reached.

#### **Giuseppe Nicoletti**

Je sais bien que les idées des économistes ont besoin d'être acceptées par les électeurs. Mais il y a un traité signé par les élus de plusieurs pays, il y a 50 ans et il établit qu'il faut un marché intégré des biens et des services. Ce marché n'est pas encore une réalité. L'absence d'un

marché intégré dans le domaine des services empêche l'Europe de bénéficier d'une façon pleine des avantages en termes de productivité et d'emploi liés aux NTIC.

Je ne propose pas de Yalta entre OCDE et UE concernant les politiques dans les marchés des produits et du travail. Il est nécessaire que l'Union et la Commission s'occupent des deux, mais sur les marchés des produits il y a encore beaucoup à faire. C'est une erreur de penser qu'on a rejoint un « plateau » dans ce domaine. Et la Commission dispose d'instruments puissants qui pourraient amener une intégration plus forte. La Commission et les pays membres ont dépensé beaucoup d'énergie et de ressources pour mettre en place l'architecture très complexe de la stratégie de Lisbonne. Cela a porté à une certaine confusion entre objectifs « statutaires » de marché interne et d'autres objectifs à atteindre par des politiques nationales. Si on avait utilisé ces ressources pour compléter l'intégration des biens et des services, ne serions-nous pas peut être plus avancés aujourd'hui ? Il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine notamment dans le secteurs non-manufacturier pour avoir plus de concurrence, de productivité et de croissance. Mettons l'accent sur cela.

10 h 30 – 11 h 45

## Quel besoin d'articulation entre ces réformes structurelles et la politique macro-économiques ?

### ➤ Intervention « Réformes structurelles et pilotage macro-économique dans un contexte de vieillissement et de déclin de l'investissement »



**Daniel Gros**

*Daniel Gros is the Director of the Centre for European Policy Studies, the leading think tank on European affairs. He has served on the staff of the IMF, as an advisor at the European Commission, and as visiting professor at the Catholic University of Leuven and the University of Frankfurt. He has advised the governments of Russia, Ukraine and other Central and Eastern European countries on trade and exchange rate matters and their relations with the EU. He was advisor to the European Parliament (1998-2005) and member of the Conseil Economique de la Nation (2003-2005); 2001-2003 he was a member of the Conseil d'Analyse Economique (advisory bodies to French Prime Minister and Finance Minister). Since April 2005 he is President of San Paolo IMI Asset Management. He has published widely in international academic and policy oriented journals. He authored numerous monographs and four books :*

*Winds of Change : Economic Transition in Central and Eastern Europe (textbook, Addison, Wesley, Longman, 1995); second edition with Cambridge University Press, 2004.*

*European Monetary Integration, from the EMS to EMU (textbook, Addison, Wesley, Longman, 1992, second edition 1998),*

*EMU and Capital Markets (Wiley & Sons, 2000), and*

*Open Issues in European Central Banking (MacMillan, 2000).*

I just want to point out some objective factors that hold up growth potential in the EU.

The two key factors that have limited growth in the EU are deteriorating demographics and the declining productivity growth. That applies to the EU 15. For the others, perspectives are pretty good as they are busy catching up with the EU-15.

Neither the Lisbon strategy nor governments can do anything against demographic trends in the short run. But they can do more against declining productivity issues. On demographics, the key fact I want to emphasize is not one of longevity but one of fertility among the European countries. In Germany for instance, per capita growth potential was down one percent between 1995 and 2005 just because of declining fertility a generation earlier.

Another factor has limited growth in the EU : the slowdown in productivity. We have to be honest as economists : we do not know what determines productivity and total factor productivity. We have a slight idea that, with R&D and more competition, it should perform better but this is a conjecture. But what we do know is that total labour productivity growth is determined by the capital input we use. We have been accumulating less and less physical and human capital in the past decade. If you want to have more growth, you have to do it with

more inputs. Either we have to throw in more resources or make the existing resources work more efficiently.

In Europe, we see a negative correlation between productivity growth and employment growth. Policy makers have to tell the truth : you cannot have both (unless you either invest much more or there is a productivity miracle). What is happening now in the EU is that policy makers are aiming at good employment performances, the productivity performance is thus disappointing.

Differences in performance between the small and the large countries can also be observed. The smaller countries have a much tighter fiscal policy. When the larger countries say that they cannot cut budget deficits because it will affect growth, the smaller countries have been doing it for years and they seem to be going on much better. I think the key factor is policy making : in big countries, the policy makers think the world must adjust to you whereas, in smaller countries, policy makers think that you (labour and product markets, details of regulation) have to adjust to the world. There is a question about whether larger countries actually have a problem because they have too much declining industries.

Another remark concerning the employment objective. The employment rates by skill level are practically the same in Europe and in the US. They are actually marginally higher in the EU15 for the lower skilled. The problem is not there. The big difference is in the share of the population, 70 % more low skilled in the EU. Governments must create the conditions for getting these people to work. That is where Europe is failing.

A last remark on the increase of GDP percentage going to R&D. At the beginning, you do not get the researchers to have more ideas. You also need more of them. And that takes from five to ten years. Again, governments need to lay the basis for growth. That is what is missing in this Lisbon discussion, everybody is for more growth, sharing information without looking at hard facts.

➤ **Discutants :**



**Ray Barrell**

*Ray Barrell has been at the National Institute of Economic and Social Research since 1988 after periods of time as a Economic Adviser in HM Treasury and as a university lecturer. He joined the National Institute to take over research and forecasting of the world economy, and has been responsible for building up the NiGEM model and its team. He has also worked on the financial market integration, the determinants of growth, labour markets, fiscal and monetary policy, the impact of European integration and on macro economic modelling. Since arriving at the Institute he has published widely in books and academic journals, including Economic Journal, the Review of Economics and Statistics and the European Economic Review. He has also regularly contributed to the forecast and policy material in the Institute Review.*

The Lisbon strategy is a good idea, but it is not obvious how to implement it. Some civil servants and policy makers, coming back from Lisbon in 2000 and 2005 must have said, looking at the list of priorities : “hmmm, that’s a good idea but we do not know how to do it so let’s not do anything.’. That is a success. We could have wasted huge amounts of money by

trying to reach unreachable goals. The French and the British should remember Concorde, a wonderful industrial cooperative research and development project that wasted a huge amount of public money.

Jean Pisani-Ferry said that we should distinguish between objectives and tools. The objectives of policy are high output, sustainable growth, low and stable inflation and interest rates. In order to reach those, you need to ensure adequate demand, increase the supply of factors, increase the capital stock and improve the level of technology. It is very clear how to do these things in an economist's lecture, but not in practice.

As I am British, I must remind you that we are less productive per person than core Europe. One of the reasons for that is that we have a smaller capital stock per worker than in the core of continental Europe. This is because the policy frameworks in place in the past 25 years produced much more stability in core Europe than in the UK. Therefore, risk premia have been lower and the capital stock is higher in core Europe as a consequence. In the last decade, the UK has seen gradual improvement but it will take some time to catch up with French and (west) Germany levels of productivity.

There are a number of dimensions of policy. Monetary policy affects interest rates and inflation, fiscal policy affects output, demand and debts stocks. The Stability and Growth Pact was put in place because it is commonly believed that a high level of government borrowing increases interest rates and therefore reduces the capital stock and equilibrium output. We should remember that employment policy matters too. You may introduce policies that produce high levels of employment but that are not socially desirable.

The European problem when we consider the coordination of supply side and macroeconomic policy is that the European Central Bank is independent from politicians. There is nothing we can do about it because it is a constitutional matter. The Growth and Stability Pact, on the contrary, is re-designable. Fiscal and monetary frameworks have become very popular as compared to discretionary policy. We should ask why is discretionary policy, that is people acting in a way to expand demand, so unpopular. Frameworks have been set up to constrain behaviour by fiscal authorities and monetary policy makers because we do not know what is the level of spare capacity in the economy. This core problem for discretionary policy is the same as the core problem for the proper macroeconomic response to the Lisbon strategy.

It is very hard to see how you design cooperation in the main areas that people mentioned for Lisbon. These are flexibility, participation, R&D and competition. It is hard to persuade the ECB, which will remain independent, and the designers of the Stability pact to cooperate and coordinate using expansionary policy in areas in which they have no idea of what the impacts of supply side policy will be, or what the current level of spare capacity is.

I would like to show you my model to understand my point about policy. I will introduce policies in the model and see what happens with different policy frameworks "staying outside the EU", "act on your own within the monetary union" and "act together within the monetary union". For instance, let us imagine that Germany, "within the monetary union", undergoes an increase in the rate of growth of technical progress. In this case the ECB responds by looking at inflation and growth of M3 in the Euro Area. In our model it is four years after the beginning of technology shock that output begins to increase. It is ten years before you get convincing results because European monetary policy is not responding to the German technological improvement but to inflation in the EU. According to the model, if Germany had stayed outside



the monetary union, effects would have come more quickly because interest rates would have been set with outcomes in Germany in mind. But of course, that is not on the agenda. The obvious solutions are to act together on the supply side and to coordinate monetary and fiscal policies with supply side initiatives.

Coordinating monetary and fiscal policies with supply side initiatives is an appealing idea if we could do everything together. In reality, it is politically difficult, and we should not rely on it happening. It would be better to find a friendlier monetary framework so that the supply policies work better. For instance, if all countries decide a technology increase together then the output effects are greater with a more accommodating response. If the ECB, which is independent, does not believe the supply side initiative would change anything, it would set, for instance for the first few years, monetary policy in a way that would be based on its own estimate of the output gap. We can assume that does not take into account the impacts of changes in technology. This may hold back the whole process of reform, which is why it is necessary to persuade it to set up a more output friendly monetary framework.

In the current European political situation, we have no idea of what the effects of the Lisbon policies are. If we had them, we would need more output friendly frameworks from the ECB and the fiscal policy makers. That should be the macro debate.



### Xavier Timbeau

*Xavier Timbeau est directeur du département Analyse et Prévision de l'OFCE. Il travaille dans le domaine de l'analyse macroéconomique, de la prévision macroéconomique, de la modélisation économique et de l'économétrie appliquée. Parmi d'autres, ses sujets de recherche récents ont porté sur l'estimation du chômage d'équilibre et la prévision d'inflation. Il a également travaillé sur la question du retour au plein emploi, la croissance à moyen terme de l'économie française, le partage de la valeur ajoutée, le pacte de stabilité européen et la fiscalité. Il enseigne l'économie à l'ENA (Ecole Nationale d'administration) et à Sciences-po Paris. Diplômes : Ecole Polytechnique (1989), ENSAE (Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique, 91), DEA-université de Paris I. Publication récentes : Avril 2002 « Le chômage structurel à 5 % ? » ; Juin 2004 « La politique de l'emploi : les petits moyens d'une grande priorité » ; Janvier 2006 « Immobilier et politique monétaire » ; Avril 2006 « L'immatérielle richesse des Nations »*

Premier point : le déficit budgétaire est-il nuisible ? Le monde entier depuis l'an 2000 a connu l'éclatement de la bulle Internet avec une chute brutale des taux d'investissement. Ce choc a touché avec la même ampleur tous les pays développés. Mais les réponses adoptées ont été très différentes d'un pays à l'autre. Les États-Unis, comme le Royaume-Uni, ont mené une politique budgétaire et monétaire très active. La zone euro a, quant à elle, adopté une politique budgétaire plus prudente et une politique monétaire neutre.

Or, si on regarde ce qui s'est passé aux États-Unis, on ne peut pas dire que ce choix ait eu un impact négatif sur leurs investissements privés. En matière d'impact sur les taux d'intérêt, il n'y a pas eu non plus de corrélation depuis 2000 entre le déficit public et les taux. Dernier point : l'inflation y est restée très basse, y compris avec le récent choc pétrolier.



Une autre question se pose : la dette publique en Europe a fortement augmenté au cours des vingt dernières années. Elle semble même incontrôlable. Question : est-elle soutenable à long terme ? Et surtout est-elle efficace ? Les États-Unis et l'Europe ont, par exemple, des dépenses d'éducation comparables avec des différences très importantes de résultat qui posent la question de l'efficacité de la dépense publique. L'incitation aux dépenses sociales se pose aussi. Un trop haut niveau de protection sociale n'est-il pas au fond désincitatif ?

Autre question : a-t-on par ailleurs besoin d'une régulation conjoncturelle ? Quand la situation des agents économiques est incertaine, autrement dit qu'ils sont soumis à des trajectoires individuelles plus volatiles, elle peut parfois avoir des impacts, non seulement sur les trajectoires macroéconomiques, mais sur les primes de risques, l'aversion au risque des agents et donc, in fine, sur les comportements au niveau micro-économique. Derrière ça, il y a l'idée développée un temps par l'OCDE de la « résilience des économies ». Je crois qu'une économie est d'autant plus résiliente qu'elle a de bonnes performances. Ces éléments plaident pour une régulation conjoncturelle.

Si nous sommes tous d'accord pour dire que la politique budgétaire est lourde à manier, l'instrument monétaire est, en revanche, avec une institution qui fonctionne au plan communautaire, plus rapide, plus adapté. Les États-Unis et l'Angleterre ont montré l'importance de cet instrument. Or, la sensibilité de la zone euro à la politique monétaire est trop faible. Aux États-Unis, la baisse des taux a soutenu la croissance. En Europe, l'absence de réaction des ménages à la baisse des taux conduit à un non soutien de la croissance.

En matière de taux de change, les États-Unis ont su utiliser l'Asie pour soutenir leur politique monétaire. L'accumulation des réserves de change en Chine et au Japon ont constitué pour eux un relais phénoménal et ce qui paraît être un déséquilibre tient.

Je vais évoquer enfin le mythe du petit pays. On défend aujourd'hui l'idée qu'il faut engager dans les grands pays les réformes coûteuses et difficiles faites avec succès par les petits pays. Mais proposer la désinflation compétitive marche pour les petits pays mais pas pour les grands. La zone euro a été construite sur l'idée qu'un grand pays, c'est mieux. Or, la construire en disant qu'il faut faire comme les petits pays est un paradoxe très intéressant. Au fond, à long terme, nous serons tous des petits pays et nous pourrions bientôt appliquer à tous le mythe du petit pays.

\* \* \*

## Débat avec la salle

**Mireille Elbaum , directrice de la recherche des études et des statistiques du ministère de la Santé**

Merci d'avoir parlé de la démographie. Nous entendons parler de politiques structurelles mais pas de politique d'immigration commune. Or, les migrants développent, eux, des stratégies migratoires sur l'ensemble des pays européens.

**Elie Cohen (à Daniel Gros)**

Vous proposez de traiter d'un côté, le structurel, de l'autre, la politique macro-économique. Croyez-vous vraiment à la séparation totale du macro-économique et du structurel ?

**Gérard Belet, direction du Trésor**

Les petits pays sont plus performants depuis quelques années et on nous explique que la coordination macro-économique et structurelle est une tâche impossible. Alors, comment avancer dans une Union où les petits sont plus nombreux que les gros ? Les institutions de l'Union donnent une place très importante à de très petits pays comme le Luxembourg, Malte ou Chypre. Or, lorsqu'ils mettent en œuvre de façon isolée des réformes structurelles ou de croissance, sachant qu'ils ont des coûts moindres, ils gagnent des parts de marché sur leur voisin européen. Cette situation est un problème majeur pour les institutions dans la mise en œuvre du processus de Lisbonne. La dichotomie entre petits et grands pays est le problème majeur de l'agenda de Lisbonne.

**Jan-Host Schmidt**

When small countries did their reforms, they went through difficult political periods. I recall huge fights between the police and demonstrators in the eighties in my country (Denmark) and a slowdown of the economy. Second, a remark on fiscal policy. Over the 2000-2005 cycle, fiscal policy in the euro area was accommodative, with a slight decrease of the primary balance and negative output gap increasing much less than in the United States. If the Germans had stimulated their fiscal policy to the same extent as in the US, the deficit would have been around 7-8 %. One last remark on Daniel Gros's presentation on education. I am wondering if there is not a relation between the high share of the low skilled with the industry structure of the European countries.

**Michel Dollé**

Il nous semble que le niveau faible d'éducation en France par rapport aux autres pays européens est un facteur structurel important du chômage. Je me demande où il faut faire la réforme : sur le marché du travail, élément central du débat en France, subventionner et développer des emplois peu qualifiés, ou bien faire un effort sur les problèmes de l'éducation ?

**Elie Cohen**

On a dit tout à l'heure que les investissements sur l'éducation étaient équivalents aux États-Unis et en Europe. Comment peut-on dire ça alors qu'ils dépensent trois fois plus que nous dans l'enseignement supérieur ? Je ne peux pas croire à ces chiffres.

**Giuseppe Nicoletti**

Je suis d'accord avec l'analyse de Daniel Gros sur la partie macro-économique. Mais je voulais répondre à la question de Xavier Timbeau qui demandait si les réformes structurelles étaient utiles à la croissance. Il compare les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Europe continentale. Mais n'oublie-t-il pas que les premiers ont eu plus de possibilités d'exploiter les politiques macroéconomiques, précisément parce qu'ils

ont fait des réformes structurelles avant ? Leur croissance potentielle et leur résilience aux chocs étaient plus grandes qu'en Europe. Mais je suis par ailleurs en désaccord avec Daniel Gros sur les causes de l'accroissement de la productivité. Il faut distinguer la productivité du travail de la productivité multi-factorielle. Des recherches récentes montrent qu'il y a un lien bien établi entre les institutions, la pression concurrentielle sur les marchés et la propension à améliorer la productivité.

**Daniel Gros :**

Je pense qu'on devrait aborder la question de la démographie au plan européen, d'autant plus que l'Europe souhaite promouvoir l'immigration des qualifiés et non ceux des non qualifiés. Sur la différence entre politiques macro-économique et structurelle, j'insiste sur le fait que je parle à un horizon temporel de dix ans. Sur la croissance à dix ans, cela ne sert pas à grand-chose d'utiliser les leviers des taux de change ou des déficits.

Y aura-t-il plus de réformes si l'économie va mieux ? Nous savons que les réformes sont plus faciles quand ça va très mal ou quand ça va très bien. La Grande-Bretagne a fait des réformes quand elle a touché le fond, idem pour les pays scandinaves. En Finlande, il y a 40 ans, le système éducatif était l'un des pires d'Europe.

Sur la question des petits et grands pays, l'ouverture du marché peut donner un avantage temporaire aux petits pays. Mais il s'amointrit avec le temps. Ils ont fait des choix politiques plus courageux, d'où leurs performances. A l'intérieur de l'Union, ont-ils trop d'influence ? Je note que ce sont les petits pays qui veulent respecter les traités et la directive Services, comme le pacte de stabilité? Les grands se sont, quant à eux, arrangés pour revenir sur leurs engagements. Il faut regarder cette réalité en face. Les petits pays sont protégés par les traités et l'ouverture des marchés est importante pour eux.

Avec des réformes, on peut avoir un effet sur la productivité multi-factorielle mais il y a pas de résultats certains. Il faut avoir le courage de l'avouer à la population. Le capital humain, voilà ce qui doit être la priorité des États-membres. Il y a déjà une augmentation du niveau général de qualification de la main-d'œuvre mais le marché du travail ne fonctionne pas encore comme un marché surtout dans l'industrie avec la main-d'œuvre non qualifiée. Mais l'Europe de Bologne, qui rend uniforme la progression universitaire, va augmenter la mobilité des étudiants d'un pays à l'autre, et mettre de la pression compétitive entre les systèmes des différents pays.

11 h 45 – 13 h 00

Peut-on faire aboutir le processus de Lisbonne tout en lui laissant sa nature décentralisée ?

Faut-il rechercher la convergence des politiques des États ?

➤ Intervention sur la base du rapport « Last exit to Lisbon »



**Jean Pisani-Ferry**

*Jean Pisani-Ferry est directeur de BRUEGEL (Brussels European and Global Economic Laboratory) et professeur associé à l'Université de Paris-Dauphine. Il est par ailleurs membre du Conseil d'analyse économique (CAE) du Premier ministre et du Groupe d'analyse de politique économique (GEPA) de la Commission européenne. Il est enfin vice-président de l'Association française de sciences économiques et membre du Cercle des économistes.*

Faut-il coordonner les réformes ? C'est la question de base. Il y a des arguments forts contre la coordination des réformes structurelles : l'hétérogénéité des niveaux de développement ; l'hétérogénéité des priorités, même lorsque les niveaux de développement sont les mêmes et les objectifs identiques. Il peut y avoir aussi des stratégies de réformes différentes, pour des raisons d'appropriation nationale. C'est l'argument qu'a développé Mireille Elbaum.

Deux arguments vont dans le sens de la coordination. Le premier tient aux externalités, il est bien connu et s'applique par exemple à la recherche-développement. Le second repose sur la vertu des comparaisons. L'étude Pisa de l'OCDE qui mesure les performances des élèves de même âge en cours d'études dans l'enseignement secondaire en est un exemple récent. Les mauvais résultats de l'Allemagne, où le système d'enseignement était considéré comme très bon, ont provoqué dans ce pays un choc violent. Le FMI a aussi récemment pointé l'incohérence des réformes entre elles en Europe. Il est intéressant de relier cette observation au caractère fragmenté de la décision en Europe.

Faut-il, maintenant, coordonner au niveau de l'Union plutôt qu'à un autre niveau ? Externalités et apprentissage peuvent le justifier. Par exemple, les préférences quant à l'organisation du marché du travail sont plus homogènes au sein de l'UE. Par ailleurs, Ray Barrell nous a montré sur un certain nombre de politiques à quel point la zone euro était importante. La raison en est simple : la BCE a pris pour objectif l'inflation moyenne de la zone, ce qui crée une interdépendance forte. Une des conséquences en est que l'incitation aux réformes existe soit quand il est possible de les appuyer par un soutien macroéconomique, soit quand les conditions macroéconomiques sont très mauvaises, la zone euro fait qu'on se trouve au milieu. L'incitation y est donc réduite.

Qu'en conclure ? Faut-il sauver Lisbonne ? La réponse de Daniel Gros était plutôt négative. Je pense qu'il serait dommage de renoncer à l'acquis, qui tient essentiellement à la définition commune de priorités au terme d'une période concentrée sur la désinflation. Nous avons

l'agenda qu'il faut à une période concentrée sur la croissance et la productivité. Gardons la présomption d'autonomie dans le domaine des politiques structurelles et déterminons les objectifs qui justifient une intervention commune. Aujourd'hui, nous pouvons regretter la définition trop vague des lignes directrices.

La question est de savoir comment l'Union crée ou ne crée pas des incitations pour les acteurs nationaux. Mais elle n'a pas de sens si l'Allemagne et la France considèrent que le programme de Lisbonne est un exercice vain. Ne parlons pas de l'Angleterre qui considère qu'il ne s'applique pas à elle. Aujourd'hui, il y a un clivage très net entre nouveaux et anciens États-membres, les anciens ayant une appropriation faible du processus de Lisbonne.

L'essentiel est le cadre incitatif donné, notamment, par le benchmarking et la mesure comparative. Cette mesure des performances doit être faite sur la base d'indicateurs définis en commun. L'histoire de l'Europe s'est faite par la focalisation sur des objectifs précis évalués à intervalles réguliers par des études comparatives. Le budget communautaire devrait aussi permettre de coupler une intervention financière communautaire avec la mise en œuvre d'objectifs nationaux. Enfin le cadre macroéconomique de la zone euro devrait être mobilisé à cette fin.

➤ **Discutants :**



**Bruno Amable**

*Professeur de sciences économiques (Université de Paris X - Nanterre) et chercheur au CEPREMAP, Bruno Amable travaille sur l'économie politique du changement institutionnel et les différents modèles de capitalisme. A publié Les cinq capitalismes (Le Seuil, 2005) et L'économie politique n'est pas une science morale (Raisons d'Agir, 2005)*

Je voudrais faire une observation sur les difficultés de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Je prends le contre-pied de l'idée qu'on aurait mal posé la stratégie qui, du même coup, ne pourrait pas être mise en œuvre par les agents. Cette situation relève d'une opposition de nature plus politique et plus profonde aux objectifs. La difficulté vient d'un conflit entre deux modèles de capitalisme. Il n'y a pas un Lisbonne mais deux Lisbonne.

Il y a en effet une hétérogénéité entre les pays sur leurs niveaux de développement et les formes de capitalisme. Le modèle social européen est à l'intersection du modèle social démocrate et du modèle social franco-allemand. Il serait, selon certaines publications comme le rapport Sapir, condamné par l'histoire car il ne saurait pas s'adapter aux exigences de la future société de la connaissance.

Pour le faire évoluer, deux solutions s'affrontent : une voie européenne en vue de l'adaptation à l'économie de la connaissance avec le souhait de la protection des droits fondamentaux. Une voie plus néo-libérale qui insiste sur tout ce qui permet la flexibilité des marchés. Les institutions européennes ne font que refléter les conflits à la fois au sein des États et entre les

États sur cette vision. Cette opposition n'a fait que s'intensifier depuis ces dernières années, en particulier chez les deux pays fondateurs de l'Europe, la France et l'Allemagne.

Le processus de Lisbonne reflète ces oppositions. Certains pensent marier le meilleur des deux systèmes : la flexibilité du marché et la sécurité du statut. C'est la fameuse « flexi-sécurité ». Mais c'est un équilibre instable qui devrait évoluer dans un sens ou dans un autre. Laquelle des deux visions va l'emporter ? Cela dépendra de la solution apportée à la crise politique qui couve en France et en Allemagne, et qui se traduit dans les deux pays par la non stabilisation d'un groupe social qui pourrait s'entendre sur des orientations fondamentales.

Quel est le rôle des institutions européennes dans cette vision ? La Commission apporte un soutien prudent à la position néo-libérale. Et Lisbonne est un fantastique instrument pour appliquer le modèle néo-libéral. Au Parlement, c'est beaucoup plus complexe, avec la défense prudente d'un modèle social européen.

En France, la question de l'Europe fait émerger de nouveaux clivages qui se substituent au clivage droite-gauche : un clivage pour ou contre l'Europe. Ce clivage fait éclater les alliances politiques à droite comme à gauche. Question : sera-t-il possible de reconstituer un nouveau bloc social à partir des débris des anciens, à partir des fractions élevées et moyennes des catégories du privé et du public ? Une telle situation laisserait en dehors les ouvriers, les indépendants et artisans. Sera-t-il possible de réaliser cette alliance dominante en France en 2007 ?

Pour conclure, je pense que Lisbonne 2 crée un modèle favorable au modèle néo-libéral. Il sape les bases du modèle social européen mais ne promeut pas un modèle social européen renouvelé.



### Mariusz-Jan Radlo

*VP for Research of the Polish Lisbon Strategy Forum, Gdansk Institute for Market Economics, and Associate Professor at the Warsaw School of Economics. He holds Ph.D. in Economics from the Warsaw School of Economics (2003). He graduated in economics (M.A., 1998) and political science (M.A., 1999) from Maria Curie Skłodowska University in Lublin. He also holds postgraduate degree in European integration from National School of Public Administration (Poland) and Ecole Nationale d'Administration (France). At his position in the PLSF he is responsible for coordination of research activities conducted under the auspices of the Forum. On his position at the Warsaw School of Economics he deals with economic reform in the EU in a comparative EU-US perspective. His most recent publication is a co-authored and co-edited volume 'Reaganomics Goes Global What Can the EU, Russia and Other Transition Countries Learn from the USA?', published by Palgrave Macmillan in 2006.*

At the current stage of economic reform in the EU there exists a consensus by almost all economic experts on what reforms need to be pursued in order to address major economic challenges faced by economies of the various Member States. These needs are also well described in the OECD or the EU papers, but still the political will – in most of the Member States – to pass and implement structural reforms is lacking. This seems to be a common characteristic for the whole EU, especially after the crisis of implementation of the Lisbon

strategy (including watering down the Bolkestein's directive), the rejection of the EU Constitution by the French and the Dutch or the failure of 'Hartz Reform' in Germany.

Due to the above a major challenge for the economic policy making in the EU seems to be the overcoming the various factors that inhibit reforms. In this perspective there do exist a role for the EU economic policy coordination in fostering structural reforms in the Member States. Rationale for economic policy coordination of structural policies is, however, limited if you take into account spillover or learning effects. All the same a relatively strong rationale for such a coordination based on a political economy of policy reforms seems to exist. This is based, among others, on behavioral observations according to which countries lacking in structural reforms (i.e. product and labor market reforms) usually tend not to accept full implementation of internal market (especially in case of free flows of labor force and services) and to support creation of EU-wide measures diminishing competitive advantages of other Member States.

The renewed – two–handed – Lisbon process is equipped with new tools and features that can possibly improve its implementation. The new approach reduces the number of targets and focuses the strategy on the two strategic goals of growth and employment, and should therefore diminish inconsistencies between the goals of Lisbon. The issue also improved the open method of coordination by bringing together the Broad Economic Policy Guidelines and Employment Guidelines in a single package. It also strengthened the national ownership of the Lisbon strategy, by making Member States to prepare their own national reform programs (NRPs). Moreover, while nationalizing the Lisbon strategy, it drew Member States in a reform coordination system in which the Commission plays a role of independent monitoring agency, with the ability to assess progress of reforms as well as is entitled to present detailed national recommendations on what and/or how to reform. The monitoring system was, however, equipped only with soft and informal sanctions.

Despite many improvements, economic reform governance in the EU has still quite clear limits. Structural reforms usually take time, and often cause short-term costs that inhibit consistent policy and are politically unpopular. In such a perspective a crucial question is whether new supranational reform coordination measures are able to influence governments and political actors more than their internal political, social and economic environment. From this perspective, the prospects for the re-launched Lisbon strategy are not optimistic. This skepticism was partially confirmed when case studies of national reform programs were analyzed. Our studies of selected NRPs concerning these issues provided us with very mixed observations. However, one observation seems to be common for all analyzed cases. Credibility of NRPs depends heavily on political situation in each country and on the institutional framework. If a certain NRP is credible, it is rather due to the fact that political circumstances are mature enough to support reforms. But, the NRP as such does not seem to influence the maturity. Thus it helps only those who help themselves. Moreover, the NRPs in too many cases, seem to be more bureaucratic than policy centered documents, based on existing programs and in too many cases there had been little interest in making the NRPs a real tool that would have been taken seriously by political actors in Member States. Also economic policy coordination cycle seems to be a weakness of the new economic reform coordination system. It is completely inconsistent with political cycles in member states and such a situation creates a gap where all too often the governments creating the NRPs are not the parties who have to implement them.



All above does not mean that the EU is not able to effectively support structural reforms. It definitely was able to effectively strengthen difficult internal policy reforms in recently accessed countries during pre-accession period. It was also able to make several member states to substantially reduce deficit of public finances before joining the EMU. But in both these cases a crucial role was played by the political goal – to join the EU or EMU – achievement of which depended on meeting the EU requirements. Such strategic political goal helped in creating political consensus and gaining public support for painful reforms. The Lisbon process as such did not create any political goal, despite being more competitive than the US.

The issue of convergence of Member States' policies seems to be at least as complicated as the above. Member States face various reform challenges and therefore require different policy approaches. Internal differences widened after last enlargement and will remain substantial in a perceived future. Moreover, even if the challenges were similar, one would have to take into account political economy factors influencing optimal reform packages and sequencing. Large scale reforms, especially of structural nature, create great aggregate and individual uncertainty. Usually these are linked to short term costs of reforms mentioned above. If aggregate outcomes of reforms are not positive and are not perceived to be positive the voters and the political actors can support reversal of reforms. If the initial reforms are successful, voters and political actors will be more willing to support further reforms. By shaping support for reforms and voters' behavior, accurate sequencing influences the impetus of reforms. Therefore in each country optimal reform package, (i.e. the NRP) have to take into account not only economic challenges faced by a certain economy but also optimal sequencing rules. Finally, as argued by Boeri in case of social policies, competition of policy approaches is better for Europe than imposing one top down harmonisation.

13 h 00

## Conclusion de Raymond Cointe, Secrétaire général adjoint du SGAE



*Raymond Cointe est Secrétaire général adjoint du Secrétariat Général des Affaires Européennes, service du Premier ministre. A ce titre, il assure, au niveau technique, la coordination interministérielle pour le suivi en France de la stratégie de Lisbonne.*

Je ne me risquerai pas à tirer les conclusions de cette matinée et je voudrais juste faire quelques commentaires, non pas en tant qu'économiste, mais comme en tant que praticien des affaires européennes.

Première remarque : nous n'avons pas, collectivement, assez réfléchi aux fondements de Lisbonne. Je ne sais pas si la Commission est néo-libérale mais on entend parfois de ses services un discours assez simpliste qui fait reposer la justification de Lisbonne sur le rattrapage de notre retard par rapport aux Américains. Il est intéressant de voir que ce n'est pas si simple. Les discussions de ce matin ont bien montré que c'est plus compliqué que cela. Il faut un vrai débat sur les fondements de Lisbonne, les politiques qu'il faut privilégier et la valeur ajoutée d'une intervention à l'échelle de l'Europe.

Deuxième remarque : on ne peut pas dire que la stratégie de Lisbonne n'a rien donné. Elle a conduit à des décisions importantes au niveau communautaire, comme l'ouverture à la concurrence dans le domaine de l'énergie décidée au Conseil européen de Barcelone. S'il est vrai par contre que « l'appropriation » nationale a manqué, il ne faudrait pas à l'inverse que la stratégie révisée se focalise uniquement sur le volet national de la stratégie de Lisbonne. La Commission ne peut pas limiter son rôle à fixer des objectifs pour les États-membres et vérifier qu'ils sont atteints. Le rôle de la Commission, ça doit être aussi de faciliter les échanges de bonnes pratiques et, surtout, d'identifier des sujets d'intérêt commun qui mériteront une action au niveau communautaire.

On peut d'ailleurs faire un parallèle avec la directive Services : la question n'était pas de savoir s'il fallait faire le marché intérieur des services mais comment le faire. On aurait évité des déboires si la Commission n'avait pas proposé comme solution miracle l'application généralisée du principe du pays d'origine sans identifier les domaines dans lesquels une harmonisation communautaire était encore nécessaire. Ce n'était pas notre conception de la manière de construire le marché intérieur.

Pour conclure, réfléchir aux fondements de la stratégie de Lisbonne est nécessaire pour définir les politiques que l'on doit conduire, mais aussi les institutions que l'on doit donner à l'Europe. Si on constate in fine qu'on peut faire des choses de manière plus efficace à 25 qu'au plan national dans des domaines qui ne sont pas actuellement de compétence communautaire, on peut aussi se poser la question de la modification du traité. Je suis étonné, à titre personnel, que l'on n'ait pas vraiment eu cette discussion-là dans la phase d'élaboration du projet de Constitution européenne.