

Le « déclin » économique de l'Europe

Daniel Vasseur

Préface de Pierre Moscovici

Le « déclin » économique de l'Europe

Les nouveaux enjeux
de la construction européenne

Daniel Vasseur

Préface de Pierre Moscovici

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

SOMMAIRE

Préface	5
Introduction	13
L'idée d'un déclin de l'Europe : la confirmation par les faits	17
Un premier type d'explication : la nécessité de « réformes structurelles »	31
Une seconde explication : l'absence de véritable politique économique européenne	41
L'absence d'une vraie stratégie de croissance à l'échelle européenne	49
La préférence européenne pour la stabilité et ses raisons profondes	63
Conclusion	79

PRÉFACE

Pierre Moscovici

A l'heure où l'attention médiatique se concentre sur les situations libyenne et japonaise se joue – dans une bataille plus feutrée – une partie de l'avenir de l'Europe. Le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 a entériné un « pacte de compétitivité » qui marque un virage conservateur inquiétant de la gouvernance européenne.

Certes, les solutions proposées par les inspirateurs du pacte constituent, pour certaines, des avancées importantes. Je pense notamment ici au renforcement du Fonds européen de stabilisation financière (FESF) et à sa transformation prochaine en Mécanisme européen de stabilité. Cette institution, destinée à venir en aide aux

Pierre Moscovici est député du Doubs, ancien ministre délégué aux Affaires Européennes.

pays en difficulté, était indispensable à la solidarité et à la pérennité de la zone euro – le cas du Portugal nous en apporte une nouvelle illustration. Il s'agit cependant de ne pas en exagérer la portée. D'une part, les sommes et les mécanismes en jeu ne sauraient suffire par exemple à écarter la peur – et les conséquences – d'un défaut final du gouvernement grec ; d'autre part, l'amélioration des conditions de prêts ne fait que nous aligner sur celles offertes depuis un an par... le Fonds monétaire international ! Le « grand effort européen de solidarité » annoncé constitue donc, en réalité, une mise à niveau mesurée.

Plus fondamentalement, l'assainissement budgétaire et les « réformes structurelles », consistant à aligner tous les pays sur une même norme, ne sauraient être la solution. On voudrait faire d'elles un préalable au retour de la croissance et une panacée universelle (y compris pour les pays où la consommation et l'investissement s'avèrent trop faibles !), alors que c'est précisément cette approche qui a échoué jusqu'ici ! Cela revient à prendre les choses à l'envers. En vérité, c'est plutôt la croissance qui permettrait

de résoudre les difficultés dites « structurelles » de l'UE, dans le domaine des finances publiques comme de l'emploi ou de l'innovation, comme l'a bien montré la reprise de la fin des années 1990.

Il faut à l'Europe une politique macro-économique offensive, qui envisage par ailleurs de manière symétrique déficits et excédents, prévenant et corrigeant les excès de demande mais aussi les cas d'insuffisance de celle-ci. Une telle approche devra être pondérée : s'il est aisé de condamner les errements grecs, il n'en va pas de même par exemple de l'Espagne qui n'a connu de dérapage ni des salaires ni des comptes publics. Celle-ci a surtout souffert de ce que l'on appelle un « décalage conjoncturel » – mais peut-on reprocher à une économie en rattrapage de ne pas croître aussi lentement qu'une Allemagne arc-boutée sur ses freins ? L'Europe a besoin d'orientations qui peuvent être complètement différentes selon les Etats et les moments, mais toujours cohérentes et coordonnées. De fait, les déséquilibres constatés aujourd'hui sont pour l'essentiel *internes*. Le mal est dans l'Union, le remède s'y trouve aussi.

A cet égard, le nouveau dispositif de surveillance des déséquilibres macroéconomiques ou le récent « Pacte pour l'euro » apparaissent encore largement biaisés et empreints de cette *dangereuse obsession de la compétitivité*, qu'évoque l'économiste américain Paul Krugman. Pression à la baisse, sur les salaires, dérégulation, constitutionnalisation de la lutte contre les déficits, ... la crise a paradoxalement renforcé le dogme qui l'a provoquée, tendant à généraliser un modèle de croissance allemand censé avoir réussi – ce qui est d'ailleurs très contestable au vu, par exemple, de la faiblesse de l'investissement, de la montée de la pauvreté et des inégalités dans ce pays – mais surtout *non-coopératif* : les énormes excédents commerciaux allemands ne sont majoritairement que la contrepartie des déficits des autres pays européens. Un tel modèle n'est évidemment pas généralisable ! Ces nouvelles disciplines risquent donc de diviser plutôt que d'unir les Etats de l'Union, d'éloigner la construction européenne des peuples plutôt que de l'en rapprocher.

C'est, au contraire, d'une politique de croissance – à la fois plus forte et plus sélective – dont l'Europe a besoin. L'urgence est là : la croissance potentielle de l'Union est désormais estimée à environ 1 %, quand la croissance mondiale semble atteindre 4 % et celle de la Chine près de 10 % ! A ce rythme, la marginalisation de l'Europe sera extrêmement rapide. Notre continent est devenu l'« homme malade » de l'économie mondiale. Pour inverser cette tendance, nous n'avons pas le choix : il nous faut renforcer la gouvernance et les outils de la politique économique de l'Union. J'entends notamment qu'elle reprenne en main la stratégie de Lisbonne, grande absente des débats actuels : comment préparer l'avenir quand, avec 2 % du PIB européen consacré à la recherche, notre effort est moitié moindre que ceux du Japon ou des Etats-Unis ? Renouer avec cette vision économique nécessite une politique volontariste à l'opposé de l'attitude actuelle des gouvernements européens. Dégager le budget nécessaire à ces investissements pourrait par ailleurs donner lieu à l'émission de dette européenne ciblée consacrée à ces grands projets – à

défaut d'une mutualisation plus systématique de la dette, plus compliquée à négocier avec notre partenaire allemand. Cette option, que Nicolas Sarkozy et Angela Merkel se refusent à envisager, représenterait pourtant une avancée *de facto* de la coordination économique européenne, et pourrait donner lieu à la création d'un embryon de politique industrielle commune.

Oui, il faut un pacte entre les Européens, mais pas celui des conservateurs. C'est le sens de la rencontre entre les socialistes européens à Athènes au début du mois de mars 2011, à l'issue de laquelle nombre de propositions ont été faites : politique industrielle européenne, mise en place de normes sociales minimales, renforcement de l'efficacité de la dépense publique, investissements dans les secteurs d'avenir, avancée rapide vers la conversion écologique de nos économies... J'y vois les prémices d'un autre destin pour l'Europe, plus juste et plus crédible que celui auquel s'attachent les gouvernements conservateurs. C'est un impératif économique, mais également démocratique : une impulsion en faveur de la croissance et de

l'emploi constituerait le meilleur moyen de rendre l'Europe populaire et de relever le défi représenté par la poussée actuelle du populisme, qui fait d'elle une de ses cibles privilégiées. C'est ce à quoi la gauche s'emploiera à partir de 2012.

INTRODUCTION

Leitmotiv de la pensée occidentale depuis le XVIII^{ème} siècle, la thématique du déclin est aujourd'hui encore régulièrement remise au goût du jour. Mais si le pessimisme historique s'accompagnait dans la perception dix-huitième de l'espoir d'une nouvelle ère, qui aurait succédé à la mort de l'ancien monde selon le vieux schéma de l'apocalypse, il semble aujourd'hui ne plus avoir aucun pendant optimiste.

Dans les années 1980, avant la mise en chantier du marché et de la monnaie uniques, les piètres performances de la Communauté économique européenne (CEE) en matière de croissance et d'emploi ainsi que l'absence de projet mobilisateur avaient nourri ce que l'on appelait alors l'« eurosclérose ». Des bouffées d'angoisse récurrentes,

aux moments de crises, semblent alterner, par temps plus calme, avec des méditations mélancoliques sur le déclin lent et confortable de la « vieille Europe », décidée à sortir de l'histoire, après les terribles convulsions du XX^{ème} siècle.

Ce thème ressurgit régulièrement au gré de l'actualité, voire au gré de la publication des statistiques. Ainsi, fin 2009, l'Europe apparaissait-elle comme la laissée pour compte de la reprise économique mondiale et l'on s'interrogeait une nouvelle fois sur les causes structurelles du mal européen. Il a suffi de quelques chiffres moins bons aux Etats-Unis et meilleurs en Europe, en particulier en Allemagne, au deuxième trimestre de 2010, qui a bénéficié d'une « correction » d'après-crise, pour que ce débat perde de sa vivacité, mais nul doute qu'il reviendra bientôt au premier plan, la reprise donnant déjà des signes d'essoufflement.

Dans un tel contexte, il s'avère nécessaire d'adopter un angle de vue plus large et de resituer les évolutions récentes dans une perspective à long terme, tout en

mettant l'accent sur l'aspect économique de cette interrogation lancinante.

Il apparaîtra à l'analyse que cette thèse du déclin européen, réactualisée de façon récurrente par les médias, n'est malheureusement pas réductible à un effet de mode ni à une vision journalistique destinée à frapper les esprits.

La mondialisation et la montée en puissance des nouveaux pays industrialisés ne suffisent pas à en rendre compte, auquel cas il aurait été tout relatif et synonyme d'un nivellement par le haut. L'Europe ne perd pas seulement de son avance, ce qui était sans doute en partie inévitable, elle prend du retard. Elle ne se fait pas seulement rattraper et dépasser par les économies émergentes, elle « décroche » vis-à-vis des Etats-Unis et de certains pays développés qui continuent d'aller de l'avant.

Ce déclin semble provenir d'un manque de dynamisme interne et on ne peut donc que s'interroger sur ses liens avec la construction européenne qui constitue de plus en

plus le cadre du développement économique du continent. Est-il imputable de quelque manière à la construction européenne, parce que l'intégration des marchés aurait été trop lente, en particulier ceux des services et du travail, ou, au contraire, parce qu'une certaine orthodoxie en fin de compte assez proche du « consensus de Washington » (stabilité monétaire, discipline budgétaire, ouverture des marchés) aurait abouti à un défaut de réactivité et de volontarisme au niveau européen ?

La construction européenne est, à nouveau, confrontée à une crise existentielle, ce qui semble être devenu l'état normal de l'Union, voire sa façon de se penser et d'être au monde, donc peut-être aussi de progresser. La crise de la conscience européenne serait la forme européenne de la conscience de soi et le constat d'échec, la forme européenne de la volonté de dépassement de soi.

L'IDÉE D'UN DÉCLIN DE L'EUROPE : LA CONFIRMATION PAR LES FAITS

La cruauté des chiffres

La croissance de l'Union européenne a atteint 2 % en moyenne entre 1990 et 2006, contre 3 % pour les Etats-Unis et 6,4 % pour l'Asie. Depuis 2006, elle a davantage souffert de la crise que le reste du monde¹, la reprise y a été moins précoce et moins forte que dans les pays émergents. Le continent européen est-il l'« homme malade » de l'économie mondiale ?

Des experts évaluent aujourd'hui à moins de 1 % la croissance potentielle de l'Union européenne à quinze quand la croissance mondiale semble atteindre spontanément 4 % en moyenne et celle de la Chine près de 10 % ! A ce rythme, il faudrait craindre une marginalisation de l'économie européenne dans une perspective relativement

1. L'économie de la zone euro subissant une récession de - 4 % en 2009, contre - 2,6 % aux Etats-Unis en 2009, puis connaissant en 2010 un redémarrage limité à + 1,7 %, au lieu de + 2,8 % Outre-Atlantique.

proche. Une étude du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)² prévoit que la part de l'Union européenne dans le PIB mondial en volume diminuerait de 14 points de 2008 à 2050 (en passant de 30 % à 16 %) tandis que celle de la Chine progresserait de 18 points (de 7 % à 25 %). Le PIB européen, quatre fois plus important que la richesse produite en Chine en 2008, n'en représenterait plus que les deux tiers en 2050³ !

Le facteur démographique joue certes un rôle important. Les Européens ne représentent plus que 7,6 % de la population mondiale contre 9,9 % en 1980, tandis que la part des Etats-Unis reculait beaucoup plus faiblement, en passant de 5,1 % à 4,6 %. La population active diminuera

2. « L'économie mondiale en 2050 », in « La lettre du CEPII », 15 décembre 2010. Loin de ne reposer que sur une simple extrapolation des tendances actuelles, nécessairement trompeuse, cette étude s'appuie sur un certain nombre d'hypothèses raisonnables et cohérentes quant aux évolutions des prix de l'énergie, de la démographie, de l'épargne et de l'investissement et quant au rattrapage technologique des pays les plus développés par les économies émergentes.

3. Si l'on tenait compte d'un effet de prix relatif, puisque les monnaies des économies émergentes vont s'apprécier parallèlement à leur développement, la part de l'UE dans le PIB mondial (cette fois-ci aux prix courants) reculerait de 20 points alors que celle de la Chine s'accroîtrait de 21 points. En 2050, le PIB européen (11 % du PIB mondial) représenterait alors moins de la moitié du PIB chinois (28 %).

en Europe à partir de 2015⁴, alors qu'elle continuera à croître aux Etats-Unis – du fait d'une fécondité ainsi que d'une immigration moins fortes. En fin de compte, dans le cas de l'Union européenne à quinze, la population en âge de travailler (15-64 ans) diminuerait de 12 % d'ici 2050 pour ne plus représenter que 3,8 % de la main d'œuvre mondiale (contre 6,1 % en 2005).

Il reste que l'Union souffre aujourd'hui et depuis longtemps d'un chômage élevé, symptôme d'une sous-utilisation de sa ressource en main d'œuvre. Celle-ci ne constitue donc pas, a priori, un facteur limitatif et explicatif de ce déficit de croissance. On peut aussi arguer du fait que certaines variables démographiques ont une dimension économique : n'est-ce pas le dynamisme économique qui induit un afflux d'immigrants, plutôt que l'immigration qui se traduirait mécaniquement par de l'activité supplémentaire en vertu d'une simple règle de trois ?

4. D'ores et déjà, le nombre des plus de 60 ans (22 %, contre moins de 10 % en Asie) excède, sur notre continent, celui des moins de 20 ans (21 %, contre plus du tiers en Asie).

Même au temps de son hégémonie mondiale, l'Europe n'a d'ailleurs jamais été la région la plus peuplée de la planète. Il faut donc aller au-delà de ces facteurs démographiques et se concentrer sur le critère le plus fondamental, *la productivité*, c'est-à-dire la capacité à produire de chaque travailleur, qui dépend de son savoir-faire ainsi que des outils et des machines qu'il peut utiliser. Depuis deux siècles, la productivité permet d'expliquer les performances économiques et leurs écarts d'une région du monde à l'autre bien davantage que l'évolution de la population elle-même.

Un déclin à nuancer : la thèse d'une Europe paresseuse mais efficace

Pour certains, on ne peut parler de déclin de l'Europe mais seulement de son rattrapage par les pays émergents et le monde moins développé, dans le cadre d'un processus de convergence, à la fois inéluctable et souhaitable, favorisé par la mondialisation. Ayant atteint la « frontière

technologique »⁵, les économies européennes ne pourraient plus mettre en œuvre de stratégies d'imitation et de rationalisation, comme après-guerre. Il leur faudrait défricher quand d'autres peuvent se contenter de suivre la trace des plus avancés, ce qui permet évidemment d'aller plus vite. Il s'agirait donc d'un déclin relatif et non d'un « mal européen » spécifique.

Pour s'assurer de la validité de cette thèse, il convient de procéder à une comparaison des performances européennes avec celles des autres régions du monde ayant déjà atteint un niveau de développement comparable, notamment le Japon et surtout les Etats-Unis. Le PIB par tête européen, après une trentaine d'années de rattrapage, stagne à 80 % du niveau américain depuis le milieu des années 1970, sans évolution notable depuis lors.

Or, cette différence s'explique principalement par une mobilisation moins importante de la force de travail,

5. C'est-à-dire qu'à quantités de facteurs de production données (travail, capital), une économie produit autant qu'il est possible de le faire en mettant en œuvre les meilleures techniques aujourd'hui existantes.

prenant la forme d'un taux d'emploi et d'une durée du travail inférieurs. *A contrario*, la productivité horaire de l'Europe se situerait peu en retrait par rapport à celle des Etats-Unis et certains pays, comme la France, feraient même mieux.

A la lumière de ces faits stylisés, on pourrait donc imputer l'écart persistant entre l'Europe et les Etats-Unis à une « préférence européenne pour le loisir », selon l'expression d'Olivier Blanchard⁶. Le déficit de croissance européen ne tiendrait pas à des dysfonctionnements mais au choix fait par de vieilles sociétés repues de privilégier la qualité de vie, en faisant moins d'enfants et en travaillant moins.

Dans le même ordre d'idées, une protection sociale développée et le souci du développement durable, facteurs de bien-être mais aussi source potentielle de coûts économiques, contribueraient à brider la croissance de l'Union

6. « The Economic Future Of Europe », *Journal of Economic Perspectives*, 2004.

européenne, quand les Etats-Unis ou la Chine s'encombreraient manifestement moins de telles préoccupations. Au bout du compte, ces handicaps resteraient synonymes d'une certaine avance dans le processus de civilisation, et non d'un retard.

Ce diagnostic rassurant se heurte à deux séries de constats

D'abord, il convient d'en revenir aux chiffres et d'approfondir l'analyse de l'écart du niveau de PIB par tête. Le fait que le retard de l'économie européenne vis-à-vis des Etats-Unis tienne davantage à la mobilisation du travail (durée du travail et taux d'emploi inférieurs) qu'à la productivité horaire ne signifie pas nécessairement qu'elle se trouve à la frontière technologique. En effet, toutes choses égales par ailleurs, la productivité horaire est d'autant plus élevée que le taux d'emploi et la durée du travail sont faibles. D'une part, les dernières heures de travail sont les moins productives ; d'autre part, un taux d'emploi faible va en général de pair avec l'éviction du marché du travail d'une

partie des moins qualifiés, des plus jeunes et des plus âgés – les derniers sur la liste d'attente. C'est sans doute pour cela que la France, où ce phénomène est plus caractérisé qu'ailleurs (taux d'emploi relativement bas, faible durée du travail), affiche une productivité horaire très proche voire supérieure à celle des Etats-Unis.

En d'autres termes, si l'Europe se trouvait au même niveau technologique que les Etats-Unis et si son retard était entièrement dû à la sous-utilisation de sa main d'œuvre, elle devrait en réalité faire sensiblement mieux qu'eux en termes de productivité horaire. Or ce n'est pas le cas. Les services de la banque de France puis le rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) sur la productivité et la croissance⁷ en modélisant les liens entre ces variables ont ainsi calculé une « productivité structurelle ». Cet indicateur fait mieux ressortir l'avance des Etats-Unis et inverse le diagnostic précédent d'une certaine supériorité française (sa productivité horaire

7. P. Artus et G. Cette, *Productivité et croissance*, 2004.

« structurelle » étant inférieure d'environ 10 % au lieu d'être un peu plus forte).

Ensuite, la thèse d'une préférence européenne pour le loisir ne rend pas compte du fait que les Etats-Unis ont connu une accélération de leurs gains de productivité du travail au milieu des années 1990, et non l'Europe. A partir de 1995, tandis que la croissance de la productivité du travail s'accélérait aux Etats-Unis, passant de 1,1 % par an à 2,5 %, elle ralentissait en Europe⁸, de 2,3 % par an à 1,4 %. Alors que l'Europe rattrapait son retard dans ce domaine depuis l'après-guerre, l'écart avec l'économie américaine s'est à nouveau creusé à compter du milieu des années 1990. La crise du tournant du siècle perturbe l'interprétation des évolutions plus récentes mais ces tendances semblent avoir perduré dans les années 2000, la croissance annuelle de la productivité atteignant 1,5 % entre 2000 et 2007 aux Etats-Unis, contre 1,1 % dans la zone euro.

8. C'est-à-dire, ici, dans l'Union européenne à quinze.

Certes, le ralentissement de la productivité observé en Europe a pour corollaire un enrichissement de la croissance en emplois dans les services, de sorte que le PIB par habitant européen est, lui, resté stable en proportion de son homologue américain, comme on l'a signalé. L'Europe aurait mieux su mobiliser sa force de travail la moins qualifiée. C'est le phénomène symétrique de celui que l'on a connu entre le milieu des années 1970 et celui des années 1990 et qui l'a compensé partiellement.

Toutefois, ce ralentissement a également concerné l'industrie manufacturière, passée de + 4% par an entre 1987 et 1995 à + 3,2 % par an entre 1995 et 2003 pendant qu'elle accélérât notablement aux Etats-Unis (de + 2,9 % par an à + 4,7 %) et poursuivait sa progression au Japon. En l'occurrence, il semble peu probable que cela tienne à une moindre substitution entre capital (machines) et travail peu qualifié et/ou aux politiques publiques de l'emploi.

En outre, l'accroissement des gains de productivité outre-Atlantique ne s'explique pas par le fait que les Etats-Unis

auraient été alors atteints, à leur tour, d'un syndrome de rationnement de l'emploi, mais par une accélération du progrès technique et, plus précisément par une meilleure spécialisation dans la production de NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication) et une diffusion de leur usage plus large, plus rapide et plus efficace qu'en Europe.

D'une part, ces technologies représentent près de 13 % de la valeur ajoutée outre-Atlantique, contre 5 % chez nous. D'autre part, leur diffusion constitue un puissant soutien à l'innovation, en particulier non-technologique et organisationnelle, et à la création de nouveaux modèles économiques, en particulier dans les services. Ces effets viennent s'ajouter aux effets résultant des différences de spécialisation.

Tout se passe donc comme si, d'un côté, l'Europe se faisait rattraper par les économies émergentes dans un certain nombre de secteurs qui étaient ses points forts traditionnels (l'Allemagne faisant toutefois exception) et

comme si, de l'autre, l'Europe « décrochait » vis-à-vis des Etats-Unis parce qu'elle serait en train de « manquer » une révolution technologique, malgré l'intense circulation des hommes, des idées, des produits et des capitaux entre les deux rives de l'Atlantique.

Finalement, en prenant en compte au surplus une démographie américaine plus dynamique, on ne doit donc pas s'étonner d'une croissance en moyenne sensiblement plus forte des Etats-Unis depuis trente ans. Au début des années 2000, le PIB de l'Union européenne à quinze est devenu inférieur à celui des Etats-Unis, alors qu'il lui était encore supérieur de 3 points de part de PIB mondial en 1980⁹. L'Union européenne n'est restée la plus grande puissance économique mondiale que parce qu'elle s'est élargie.

Certains aspects invitent clairement à relativiser la thèse d'un déclin européen ; celui-ci s'explique en partie par le

9. C'est vrai que l'on raisonne en prix courants (29,4 % pour l'Union européenne à quinze et 26,4 % pour les Etats-Unis en 1980, puis respectivement 28,8 % et 29,3 % en 2005) ou en parité de pouvoir d'achat (22,3 % pour l'Union européenne à quinze et 20 % pour les Etats-Unis en 1980, puis respectivement 18 % et 20,2 % en 2005).

dynamisme des économies émergentes, engagées dans un processus de rattrapage, et un vieillissement de la population de notre continent, qui touchera bientôt peu ou prou la plupart de ses principaux concurrents. Il reste que l'Union enregistre des contre-performances réelles vis-à-vis des Etats-Unis, en termes de croissance, et vis-à-vis du Japon, dans le domaine des hautes technologies.

**UN PREMIER TYPE D'EXPLICATION :
LA NÉCESSITÉ DE « RÉFORMES STRUCTURELLES »**

*Les facteurs structurels de la langueur
européenne*

Le retard que l'Europe accumule vis-à-vis des États-Unis tiendrait à toute une série de handicaps – que l'on se limitera ici à rappeler, tant ils sont souvent évoqués.

*Des marchés des biens et service, du capital et du travail
plus cloisonnés et plus réglementés donc moins concurrentiels*

On peut se contenter de citer un seul indicateur à cet égard : un taux moins élevé d'entrées et sorties d'entreprises sur les marchés, alors qu'un *turn-over* élevé est associé à une innovation intense remettant en cause les positions acquises. Une part importante des grandes firmes américaines n'existaient pas en 1980 ; des noms qui font les titres des journaux économiques aujourd'hui – Microsoft, Apple, Google, Facebook, etc. – étaient inconnus il y a

une trentaine d'années. L'Europe offre très peu d'exemples équivalents.

L'Amérique se caractériserait par de plus grandes possibilités de développement rapide pour les entreprises porteuses de concepts ou de modèles économiques nouveaux, de par la taille de son marché et la facilité à trouver des capitaux, à créer des entreprises. De ce côté-ci de l'Atlantique, les frontières nationales constitueraient encore des barrières dans de nombreux secteurs et les réglementations, plus lourdes et souvent instrumentalisées par les acteurs nationaux dominants, représenteraient trop souvent des obstacles.

L'intégration économique aurait efficacement stimulé la croissance en Europe pendant une première phase d'ouverture des marchés de biens, en particulier à la suite de l'arrêt « Cassis de Dijon »¹⁰ et grâce à l'application d'un

10. Arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes en 1979, établissant qu'un produit licitement vendu dans un Etat-membre doit pouvoir l'être dans un autre, nonobstant sa réglementation éventuellement plus restrictive et susceptible de faire obstacle de manière illégitime à la libre circulation des marchandises (sauf dans certains cas de figure bien spécifiques et dûment justifiés).

principe très puissant de reconnaissance mutuelle des normes, puis grâce à l'initiative de Jacques Delors visant à l'édification d'un grand marché intérieur. Elle se heurterait maintenant à des difficultés croissantes, apparemment juridiques mais en réalité politiques, dans le secteur tertiaire et les services financiers. Des réglementations spécifiques, défendues par des corporations nationales et des appareils d'Etat complices, y limiteraient la transposition de ce principe de reconnaissance mutuelle. L'argument du « plombier polonais », alors que l'on n'a pas empêché, par exemple, l'ouvrier polonais employé dans une entreprise d'automobiles de faire concurrence à son homologue français, priverait en fin de compte l'Europe d'importants gains de productivité, dans des secteurs qui recouvrent aujourd'hui la plus grande partie de l'activité économique et de l'emploi.

Un effort moins soutenu en faveur des dépenses d'avenir

La dépense intérieure de Recherche et Développement (R&D) de l'Union européenne à quinze se situe au-dessous de 2 % du PIB, alors qu'elle atteint 2,7 % aux

Etats-Unis. L'écart est encore plus net dans le cas des dépenses d'éducation dans l'enseignement supérieur (3 % aux Etats-Unis, 1,5 % en Europe)¹¹. Il faut y voir l'une des raisons pour lesquelles les firmes leaders dans les NTIC et les biotechnologies sont majoritairement américaines. Première puissance commerciale du monde, assurant près de 18 % des exportations mondiales (hors échanges intra zone), l'Union européenne ne représente, en revanche, que 15 % des exportations mondiales de haute technologie. On pourrait s'attendre, au contraire, à une meilleure performance sur ce segment de la part de pays qui comptent parmi les plus avancés. Elle se trouve ainsi devancée par les Etats-Unis pourtant moins peuplés (16,8%)¹².

Plus fondamentalement, une moins grande adaptabilité de la main d'œuvre, un esprit d'entreprise moins

11. Comme la part des diplômés de l'enseignement supérieur dans la tranche d'âge de 25 à 34 ans tend, en Europe, à rattraper le niveau américain, aux alentours de 40 %, cet écart ne s'y traduirait pas par une « production » insuffisante de techniciens et de cadres mais par une formation de moins haut niveau.

12. Par habitant, elle exporte aussi deux fois moins de ces produits que le Japon.

développé, une réussite économique moins valorisée, une crise de la foi dans la science et le progrès.

Ces arguments, anciens, auraient encore gagné en pertinence à la suite de la montée en puissance, en Europe, de valeurs post-matérialistes et d'un certain désenchantement du monde s'incarnant à partir des années 1990 dans le personnage de « Michel » qu'on retrouve dans les romans de Houellebecq, à moins que ce ne soit dans l'« homo festus » de Philippe Muray... Par contraste, la religiosité américaine, toujours aussi prégnante, irait de pair avec la sacralisation de la vie quotidienne et de l'action transformatrice de l'homme, la réussite matérielle étant un signe de l'élection divine. De même, le cadre du nationalisme économique en Chine et au Japon fait de la compétitivité un impératif identitaire et un élément essentiel de la cohésion sociale.

Un pronostic inquiétant et des solutions nécessaires

Par définition, des facteurs structurels ont vocation à perdurer. Or, les contraintes s'exerçant sur les finances

publiques privent l'Europe de marges de manœuvre et semblent l'ancrer dans un véritable cercle vicieux du déclin :

- la détresse actuelle des comptes publics pèsera sur les dépenses d'avenir, en dépit de certains programmes temporaires et des protestations obligées de bonnes intentions dans ce domaine (quel gouvernement avouera qu'il va devoir sabrer dans les investissements publics ?). Cela concerne les infrastructures (en matière d'énergie, de transport de télécommunication), alors que les marchés nationaux sont la base de départ des grands groupes européens, souvent leaders dans ces secteurs, ainsi que l'enseignement supérieur, la R&D, publique mais aussi privée puisqu'il s'avère souvent nécessaire, mais coûteux, de stimuler sur fonds publics l'effort des entreprises.
- les prélèvements obligatoires seront au mieux contenus et devraient plus vraisemblablement augmenter en raison de l'accroissement des coûts socialisés, en particulier avec le vieillissement de la population. Dans son livre vert de 2005, la Commission européenne prévoit,

d'ici 2050, une diminution de la population totale de 2 % mais une progression des effectifs de seniors (de 65 à 79 ans) de 44 % et même de 180 % des plus de 80 ans, entraînant l'augmentation des dépenses liées aux retraites et/ou au chômage et à l'invalidité des plus âgés, à la santé, à la dépendance...

Un seul remède : l'assainissement financier et la « réforme structurelle »

Les solutions consisteraient à :

- retrouver le plus rapidement possible le chemin des grands équilibres économiques, ce qui exige de réduire les déficits. Cela peut se faire en diminuant d'abord les dépenses publiques, parce que cette méthode aurait des effets plus durables sur les comptes publics et éviterait d'alourdir le fardeau fiscal, et plus précisément en diminuant d'abord les dépenses sociales, les plus « passives » et les moins porteuses de croissance à long terme, si l'on souhaite préserver, autant que faire se peut, les « dépenses d'avenir »,

- améliorer l'efficacité productive et à stimuler l'innovation en renforçant la concurrence, en particulier l'intégration des marchés de services et des marchés financiers, restés les plus cloisonnés, ainsi qu'en dérégulant les marchés du travail pour favoriser l'adaptabilité des entreprises, à coût nul ou limité pour les finances publiques.

Le diagnostic des maux « structurels » des économies européennes inspire la plus grande partie des préconisations de la Commission et des projets de coopération au sein de l'Union, qu'il s'agisse de la stratégie de Lisbonne puis « Europe 2020 »¹³, déclinée en grandes orientations de politique économique puis en orientations intégrées, du « semestre européen » ou maintenant du « pacte pour l'euro » (cette fois dans le cadre de la zone euro, même si les autres Etats peuvent s'y joindre s'ils le souhaitent).

13. Stratégie sur dix ans adoptée en juin 2010 par le Conseil européen, et destinée à relancer l'économie européenne. Prolongeant la précédente stratégie de Lisbonne, elle vise à développer une croissance « intelligente, durable et inclusive » s'appuyant sur une plus grande coordination entre les politiques nationales et européennes.

Tout le mal viendrait du fait que les gouvernements n'auraient, jusqu'à présent, pas eu le « courage » de mettre en œuvre un certain nombre de réformes dont le contenu serait bien connu et la nécessité, reconnue¹⁴, ou l'auraient fait seulement de manière incomplète. La gravité de la situation créerait les conditions de la mise en œuvre de ce programme, notamment parce qu'elle imposerait de passer outre à un certain nombre de considérations électorales. L'Europe serait « au pied du mur ». La crise économique et financière n'aurait, selon cette vision, pas modifié l'agenda européen mais en aurait accru l'urgence.

14. Jean-Claude Juncker, Président de l'Eurogroupe, déclarait en 2007 : « Nous savons tous ce qu'il faut faire, mais nous ne savons pas comment nous faire réélire après l'avoir fait ».

**UNE SECONDE EXPLICATION :
L'ABSENCE DE VÉRITABLE POLITIQUE
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE**

*La confusion de la cause et de l'effet : croissance,
déficits et productivité*

En termes simples ici, c'est la croissance qui entraîne une hausse des gains de productivité plutôt que l'inverse, non seulement à court terme, par une meilleure utilisation des capacités de production existantes, mais aussi à long terme parce que le dynamisme de la conjoncture :

- fait durablement augmenter les taux d'emploi (grâce à une plus grande attractivité des emplois et des occasions d'entrer sur le marché du travail pour une partie de la population à la lisière de celui-ci) et la durée du travail (en incitant au recours aux heures supplémentaires et en contribuant à limiter le recours au temps partiel). D'ailleurs, force est de constater que les estimations du niveau du « chômage structurel » ont une certaine propension à fluctuer en fonction de la

tendance conjoncturelle de l'emploi, ce qui limite la pertinence de ce concept et de la théorie sous-jacente... Il n'y aurait pas de préférence européenne pour le loisir ou de problème structurel lié au niveau de qualification et au « coin fiscal-social »¹⁵, mais plutôt une résignation européenne au sous-emploi,

- stimule l'investissement, la recherche, l'innovation, le progrès technique (et sa diffusion). La thèse de la « destruction créatrice », qui prête des vertus aux récessions, synonymes de renouvellement du tissu productif et d'élimination des entreprises les moins efficaces, d'innovations de rupture, etc., n'est plus guère valable quand, au lieu de récessions occasionnelles, le tissu productif est soumis au régime d'une croissance durablement lente, auquel il finit par s'habituer et s'adapter.

La fameuse distinction entre court et long terme, si commode pour l'analyse, l'argumentation et la proposition, ne tient plus. On ne peut pas considérer que la gestion de la

15. Différence entre le coût du travail pour l'employeur et le salaire net perçu par le salarié, qui diminuerait l'incitation à embaucher chez le premier et/ou à accepter un emploi chez le second.

demande a seulement une influence sur les évolutions de court terme tandis que les tendances de long terme s'expliqueraient par des facteurs « structurels ».

Une thèse compatible avec les faits stylisés de la croissance européenne depuis l'après-guerre

Ce point de vue invite à une relecture de l'histoire économique de notre continent.

La croissance aurait constitué une donnée et une forme de contrainte, à laquelle se seraient adaptés les différents pays européens en fonction de leurs caractéristiques, arbitrant entre temps de travail, taux d'emploi, diffusion du travail à temps partiel, etc., qui ne sont que des modalités de répartition de la pénurie.

Que cette contrainte se desserre et l'on en voit rapidement les bienfaits, comme ce fut le cas à la fin des années 1990. A cette époque, la mise en place de l'euro, après avoir imposé des années de politique restrictive (taux d'intérêts parfois punitifs, pour stabiliser les taux de change intra-

européens, redressement budgétaire pour se conformer aux critères de Maastricht), a créé des facilités macro-économiques : la réduction des taux d'intérêt pour toute une série de pays autrefois inflationnistes ainsi que, dans un premier temps, la baisse du taux de change réel, l'euro ayant commencé par se déprécier.

Selon cette analyse, ce ne sont pas principalement les politiques publiques, en particulier de baisse du coût du travail, qui auraient conduit à un enrichissement de la croissance en emplois mais tout simplement le dynamisme de l'activité qui aurait permis de résorber le sous-emploi, en offrant des opportunités y compris aux moins qualifiés. De fait, les politiques d'allègement de charges menées en France ne se sont pas généralisées à toute l'Europe alors que ce phénomène d'enrichissement de la croissance en emplois a concerné à peu près toute l'Union européenne à quinze¹⁶. Ainsi s'expliquerait un

16. Il est exact, dans le cas de la France, que le ralentissement de la substitution du capital au travail y a été plus notable qu'ailleurs, probablement sous l'effet de baisses de charges de plus en plus massives sur les salaires proches du SMIC. Toutefois, même en France, les différents dispositifs ne rendraient compte que de la moitié du ralentissement des gains de productivité de notre pays, l'autre moitié restant « inexplicable ».

paradoxe : le déclin européen, mesuré au travers de la productivité du travail, aurait en effet commencé presque au moment où l'économie européenne redevenait prospère, c'est-à-dire dans la seconde moitié des années 1990.

A cette aune, ce ne sont pas des rigidités structurelles, celles des marchés des biens et du travail, qui expliqueraient le « décrochage européen » mais un biais des politiques économiques en faveur de la stabilité monétaire et financière.

Les politiques de mobilisation de la ressource en main d'œuvre, une des pierres angulaires de la stratégie de Lisbonne définie en 2000, ne prendraient pas les facteurs dans le bon ordre, en faisant de la croissance un « sous-produit » de la création d'emplois. Des politiques se focalisant sur l'« employabilité des salariés », ou plus spécifiquement le faible taux d'emploi des moins de 25 ans et des plus de 55 ans, le taux de chômage des moins qualifiés, etc., si elles sont toujours utiles, ne s'attaqueraient pas aux principales causes du mal, dans la mesure où les

chômeurs sont avant tout les victimes d'un rationnement de l'emploi. Ce dernier pénalise d'abord les plus fragiles, sans pour autant que leurs handicaps constituent en soi l'explication du chômage, à rebours du présupposé implicite contenu dans l'idée d'« employabilité », qui procède d'une vision essentialiste. En d'autres termes, une croissance vigoureuse améliorerait spontanément les différentes variables mesurant la mobilisation de la force de travail, comme la marée soulève toutes les embarcations.

Faut-il rappeler que pendant les vingt premières années des Trente glorieuses, la population active française n'a que faiblement progressé, tout comme son niveau de formation d'ailleurs, les générations du *baby-boom* n'étant pas encore en âge de travailler ? La mobilisation de la force de travail s'est faite tout naturellement sous l'empire de la nécessité et n'a constitué en rien un préalable à l'expansion économique – ni quantitativement, ni qualitativement, les cadres de l'époque s'étant largement formés « sur le tas ».

De la même manière, on pourrait considérer que c'est la faiblesse de la croissance, avec son cortège de problèmes sociaux, et la tension subséquente sur les recettes publiques, qui pèse sur le financement des dépenses d'avenir – créant le sentiment que les dépenses sociales constituent une charge accablante risquant d'évincer les autres.

Toute discutable peut-elle être, cette thèse a le mérite de mettre en évidence une possible confusion entre cause et effet, alors qu'une analyse convenue, trop rapide, présente les déséquilibres comme des phénomènes d'ordre essentiellement micro-économique, conformément au clivage simpliste qui s'est largement imposé entre *micro-* et *macro-*économie, long terme et court terme, facteurs structurels et conjoncturels.

L'ABSENCE D'UNE VRAIE STRATÉGIE DE CROISSANCE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

Une faible réactivité et des marges de manœuvre trop limitées

Les variations des politiques discrétionnaires s'avèrent bien plus importantes aux États-Unis qu'en Europe¹⁷. On peut imputer en partie ce constat à une moindre tolérance du corps social américain aux difficultés économiques, liée à une protection sociale limitée. L'état de l'économie revêt à chaque élection une importance encore plus grande qu'ailleurs. L'activisme de la politique économique compenserait la faiblesse des « stabilisateurs automatiques ».

Il semble qu'il y ait bien, outre-Atlantique, une obsession de la croissance, qui constitue le pendant de l'obsession de la stabilité financière en Europe. Rien de plus significatif

17. L'impulsion budgétaire a été ainsi de l'ordre de 4,2 points aux États-Unis entre 2007 et 2010 contre 1,6 dans la zone euro.

que le débat aux Etats-Unis sur les insuffisances d'un premier plan de relance et la nécessité d'un second, alors que les statistiques de l'emploi et de l'activité apparaissent certes décevantes – mais point trop mauvaises selon les normes européennes (une croissance d'environ 2 %, un taux de chômage inférieur à 10 %) – et que les déficits publics sont déjà tout à fait considérables et du même ordre de grandeur que ceux des Etats européens. Dans une situation comparable, les priorités ne sont à l'évidence pas les mêmes.

Le pacte de stabilité a limité la marge de manœuvre des politiques budgétaires, et pire encore, aurait contribué à les rendre plutôt « pro-cycliques », c'est-à-dire à accentuer les à-coups de la conjoncture. En période de récession, il faut faire des efforts pour éviter de dépasser 3 % du PIB ou revenir en-deçà, ce qui aggrave les difficultés. En période d'expansion, plus aucune contrainte ne joue ; rien n'empêche plus d'alléger les impôts et d'augmenter les dépenses publiques, ce qui stimule l'économie alors qu'elle n'en a nul besoin. Aux Etats-Unis, les importantes

impulsions de politique budgétaire sont, elles, presque systématiquement « contra-cycliques » ; elles permettent d'amortir les fluctuations conjoncturelles.

Par ailleurs, la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne (BCE) se révèle moins souple et moins réactive que celle de la Federal Reserve Bank américaine, à en juger par les fluctuations des taux à court terme ou encore par l'évolution du cours de l'euro. Ce dernier est surtout la résultante des politiques de change menées par les autres grands blocs monétaires (en particulier les Etats-Unis, la Chine et le Japon) qui se tiennent à une stratégie bien définie au service de leur compétitivité économique ou de leurs impératifs conjoncturels (relance, maîtrise de l'inflation, etc.). Elle constitue en quelque sorte la variable d'ajustement du système monétaire international. Autant dire que l'euro ne fluctue pas en fonction des besoins de la zone euro¹⁸, si ce n'est de façon fortuite.

18. Sauf lorsque la dégradation de la situation en Europe entraîne une défiance telle des marchés que l'euro recule, ce qui procure un soulagement au bon moment, comme on l'a vu au début de 2010 – mais il faut que cette situation soit devenue particulièrement grave.

Les hésitations de la politique macro-économique européenne

La coordination, fréquemment évoquée dans les textes européens, a fait une entrée solennelle dans le droit communautaire à l'occasion de l'union économique et monétaire, parallèlement à la procédure dite des déficits excessifs dont elle devait être le complément. L'article 121 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne énonce que : « Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil ». Toutefois, les « grandes orientations de politique économique », censées répondre de façon concrète à cette préoccupation, n'ont jamais pu tenir lieu de coordination des politiques économiques et se réduisent à une simple concession verbale à certaines demandes, notamment françaises. Mettant inlassablement l'accent sur les mêmes axes stratégiques (assainissement budgétaire et réforme structurelle), elles n'ont jamais appelé à « pousser des feux », c'est-à-dire à donner la priorité à la croissance,

au moins pour certains Etats membres et à certains moments. Si la notion de pilotage conjoncturel a un sens, celui-ci peut-il se résumer à appuyer sur le frein, toujours et pour tous¹⁹ ?

Les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) 2008-2010, qui fixaient le cadre de coordination des politiques des pays membres de l'Union pour cette période, invitaient les Etats affligés par un déficit important de leur balance courante à entreprendre « les réformes structurelles et les politiques fiscales propres à encourager la compétitivité de leurs marchés » – ce qui consacre une vision nationale, micro-économique et asymétrique de ces déséquilibres. Pourtant, au sein d'un ensemble commercial aussi intégré que l'Union européenne, qui n'effectue en fin de compte que 16 % de ses échanges avec le reste du monde, des excédents durables et massifs chez les uns ont presque nécessairement pour contrepartie des déficits chez les autres.

19. Etant entendu qu'il ne consisterait pas non plus à appuyer systématiquement sur l'accélérateur.

Les déficits sont un problème, et on en connaît la solution. En revanche, les excédents peuvent seulement constituer un éventuel sujet d'interrogation et appellent, au mieux, un approfondissement des réformes structurelles, eux aussi... L'accent mis sur la modération salariale – seul le risque de hausses excessives paraissant intellectuellement envisageable²⁰ – conduit à des recommandations telles que : « Les Etats membres aux comptes courants largement excédentaires doivent mettre en œuvre des mesures visant à des réformes structurelles qui renforceront la croissance potentielle et donc la demande intérieure »²¹. La libéralisation des marchés nationaux de services et des capitaux est en particulier censée pallier une consommation et un investissement languissants, sans que l'on se pose la question de la responsabilité de la politique macro-économique à l'œuvre.

20. Le rappel de la nécessité d'aligner l'évolution des rémunérations sur les gains de productivité ne semble pas du tout inviter à examiner les cas de hausse durablement inférieure plutôt que supérieure à ces derniers...

21. Recommandations du Conseil européen du 13 juillet 2010 relatives aux grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de l'Union.

De fait, cette approche qui laisse de côté le pilotage conjoncturel de la demande semble reposer sur le postulat que, dans une économie mondiale en expansion durable, l'Europe peut se contenter de s'arrimer au train tiré par les pays émergents et les Etats-Unis. Dans un tel contexte, la seule politique d'emploi pertinente serait une politique d'offre et la seule légitimité de l'action publique, l'adaptation à la logique de marchés transnationaux, dans le souci de saisir les occasions créées par la croissance mondiale. L'Europe a adopté la stratégie d'un petit pays ouvert aux échanges extérieurs, comme les économies nordiques (Suède, Danemark, Finlande), qui renonce aux outils du pilotage macro-économique de la demande interne, son ambition étant seulement de s'insérer avantageusement dans les échanges mondiaux.

Telle n'est pourtant pas sa situation. Même la dépréciation souhaitable de l'euro constitue un moyen aléatoire et limité de soutenir l'activité dans l'Union, d'autant qu'elle profite avant tout aux Etats les moins mal en point comme l'Allemagne. Cela fait une grande différence avec

de petits pays qui ont pu mener à bien un ajustement budgétaire drastique en peu de temps, parce que les exportations se sont substituées à la demande intérieure. Ainsi, quand l'économie suédoise a traversé de grandes difficultés, au début des années 1990, la part des exports dans le PIB est passée de 27 % à 50 % en quelques années. Là encore, un grand ensemble économique comme l'Europe ne peut naturellement emprunter une telle voie.

La preuve par l'exemple : les priorités européennes de l'après-crise

Après un plan de relance plus limité qu'ailleurs, malgré une récession plus violente et des marges de manœuvre financières en réalité importantes, on aurait pu s'attendre à ce que la crise entraîne certaines remises en cause. En fait, une fois dissipée la menace d'un effondrement général, les axes stratégiques traditionnels ont repris tous leurs droits. L'Union a été la première région au monde à s'inquiéter de la soutenabilité de la dette publique et à faire

de la réduction des déficits la priorité, elle qui est pourtant loin de se trouver dans la position la plus délicate à cet égard. La menace des marchés ne se fait pressante que dans le cas de quelques Etats membres et les taux d'intérêt sur la dette publique n'ont jamais été aussi bas en moyenne. La Commission a même intenté (ou s'appête à le faire) une procédure d'infraction aux règles du Pacte de stabilité à l'encontre de vingt-cinq Etats membres sur vingt-sept. La crise semble assimilée à un tremblement de terre qui aurait permis à une bande de dangereux malfaiteurs de s'évader de prison – la priorité étant maintenant de les y reconduire avant même de reconstruire la ville.

Selon la thèse officielle, les règles étaient bonnes mais mal appliquées. Pourtant le déficit public moyen de la zone euro n'atteignait que 0,7 % du PIB en 2007. Au minimum, il paraît pour le moins paradoxal que la principale leçon de la crise quant à la conduite des politiques économiques consiste en un renforcement de la discipline budgétaire – d'abord parce que la crise n'est pas d'origine

budgétaire, ensuite parce qu'il ne s'agit pas là d'un problème « structurel », les déficits publics étant la conséquence et non la cause de la crise.

Pour conjurer un conflit d'objectifs plus flagrant que d'ordinaire entre stabilité et croissance, il suffit de réaffirmer avec force que la stabilité financière constitue le préalable à la croissance et d'ajouter, au mépris de tout réalisme, que le redressement budgétaire ou les réformes structurelles vont contribuer à la relance de l'activité. Ainsi, les conclusions du Conseil européen de mars 2010, consacré à la stratégie « UE 2020 », s'empresmentelles de rappeler dès le point 2 que « le rétablissement de la stabilité macroéconomique et le retour à une évolution viable des finances publiques sont indispensables pour la croissance et l'emploi » et, au point 3, qu'« il est essentiel de mettre en place des réformes structurelles, si l'on veut faire en sorte que la reprise soit vigoureuse et durable ».

A rebours de la mythique équivalence de Ricardo²², on pourrait presque oser affirmer que, dans une conjoncture hésitante, c'est la perspective d'un ajustement budgétaire de grande ampleur, sans projet d'action coordonnée susceptible de stimuler efficacement la croissance, qui va inquiéter les ménages et les inciter à épargner davantage. Il faudrait aussi souligner qu'en des temps d'aversion prononcée pour le risque des marchés financiers, il revient à la puissance publique de prendre en charge les investissements de long terme pour éviter un ralentissement de la croissance potentielle. A cet égard, on aurait même pu imaginer que l'Union endosse ce rôle et que la nécessité de l'heure ouvre la voie à une augmentation du budget européen, en particulier pour les investissements d'avenir qui relèvent de l'intérêt commun de l'Union. Pour ce faire, elle aurait pu utiliser une capacité d'emprunt inentamée puisque son endettement est nul.

22. Selon ce principe énoncé pour la première fois par David Ricardo (1772-1823) puis repris par Robert Barro en 1974, la diminution des déficits (et la perspective d'une baisse de la pression fiscale) inciterait les ménages à réduire leur épargne, de sorte que le redémarrage de la consommation privée compenserait l'effet négatif sur la demande globale du redressement des finances publiques.

En ne définissant pas de stratégie globale dont la réduction des déficits (à terme) ne serait qu'un pan, certes nécessaire, on aboutit à des prescriptions parfois surprenantes du point de vue de l'analyse économique : en cas de croissance insuffisante, pénalisant les recettes publiques et compromettant le respect des objectifs de redressement des finances publiques, les Etats concernés devraient s'engager à prendre de nouvelles mesures d'ajustement des comptes – au risque d'ajouter du mal au mal.

Par ailleurs, la crise s'accompagne d'une révision à la baisse de l'estimation du PIB potentiel voire de la croissance tendancielle de nombreux Etats de l'Union par les services de la Commission européenne. Ceci les conduit mécaniquement à revoir à la hausse le niveau des déficits structurels et donc les programmes d'ajustement nécessaires à la soutenabilité des finances publiques. Aussi bien l'urgence que les perspectives de long terme justifieraient une nouvelle réduction des marges de manœuvre budgétaire et la priorité donnée à des mesures restrictives

– au risque que cette démarche n'alimente une forme d'anticipation auto-réalisatrice particulièrement dangereuse. L'Europe se condamnerait à une croissance faible en prenant ses dispositions en ce sens.

Enfin, la « flex-sécurité », dont une composante consiste à rendre les marchés du travail plus « ouverts » et plus « réactifs », reste au cœur de la stratégie européenne de l'emploi – parallèlement à la baisse des prélèvements sur les revenus du travail. La Commission reprend la doctrine et des recommandations anciennes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), associant notamment chômage et « rigidités » du marché du travail sur lesquelles celle-ci est elle-même revenue en 2006²³. Surtout, on peut difficilement leur imputer l'envolée actuelle du chômage et penser que le principal remède consisterait aujourd'hui à rendre le travail plus flexible et plus attractif.

23. De nouvelles études ne montrant pas de lien clair entre niveau de l'emploi et le caractère plus ou moins protecteur du droit du travail pour le salarié.

LA PRÉFÉRENCE EUROPÉENNE POUR LA STABILITÉ ET SES RAISONS PROFONDES

L'inflation en Europe est depuis longtemps une des plus faibles au monde dans un contexte de chômage durablement plus élevé et d'une croissance faible. Comment se fait-il qu'aucune conclusion n'ait jamais été tirée d'une telle concomitance ?

L'habitus de la Commission européenne

On l'a dit, la Commission européenne met de longue date l'accent sur les réformes « structurelles » visant à dynamiser l'emploi et l'innovation, principalement par le biais d'un renforcement des mécanismes de marché et de la concurrence²⁴. En l'occurrence, son idéologie est conforme à ses intérêts et son *habitus* institutionnels. La libéralisation et l'intégration des marchés européens

24. Il y a également un volet relevant davantage de l'action collective comme la politique industrielle et les politiques visant à améliorer l'« employabilité » des travailleurs, mais elles restent mineures et subordonnées à la politique de la concurrence et à l'objectif de flexibilisation des marchés du travail.

constituent un programme de travail simple et bien identifié pour lequel elle est parfaitement armée, humainement et juridiquement. En revanche, elle n'a pas d'outil à sa disposition pour mener une politique macro-économique, et ne peut que promouvoir une coordination des politiques nationales – un exercice certes plus difficile et plus ingrat.

Finalement, elle préfère œuvrer à l'imposition de normes qui restreignent les marges de manœuvre nationales plutôt que de les mobiliser au service d'une politique authentiquement européenne. Ces normes ne donnent d'ailleurs pas les résultats voulus en termes d'emplois et de croissance et elles ne sont pas respectées. Toutefois, comme on l'a vu, la Commission considère qu'elles ne produisent pas les résultats escomptés précisément parce qu'elles ne sont pas respectées et utilise cet argumentaire pour réaffirmer la valeur des normes et la validité d'une approche par les règles.

Les divergences de vues et d'intérêts entre Etats membres

Comme il se doit, le Pacte de stabilité et de croissance prend en compte les risques liés à des externalités *financières* existant au sein d'une union monétaire. L'impéritie financière des uns peut affecter la situation des autres en mettant en danger un bien commun : l'euro.

En revanche, malgré l'ajout du terme « croissance » à celui de « stabilité » dans l'appellation de ce Pacte, la prise en compte des risques liés aux externalités économiques est bien moindre. Celles-ci se trouvent pourtant elles aussi sensiblement renforcées par le partage d'une monnaie. De fait, l'euro prive les Etats de la zone de plusieurs instruments de politique économique – le taux d'intérêt et de change – tout à fait essentiels quant à leur capacité à s'adapter aux fluctuations de la conjoncture. Les Etats du Sud de l'Europe en particulier en usaient avant l'introduction de l'euro.

L'inexistence d'un ajustement spontané par les mécanismes de marché (malgré la crise chez eux et le rebond de l'activité en Allemagne, les salariés grecs ne s'expatrient pas outre-Rhin, par exemple), fait de la coordination des politiques économiques une question vitale. On savait bien, dès le départ, que la zone euro ne répondait pas aux critères d'une « zone monétaire optimale » et que seule une coordination étroite pouvait y suppléer ; comment se fait-il que l'on n'ait pas prévu et prévenu de telles divergences ? La crise de l'euro était parfaitement prévisible ; faute de coordination, elle devenait en effet inévitable.

Des esprits polémiques soutiendraient l'idée que l'Allemagne a exigé et obtenu une certaine discipline européenne des politiques budgétaires nationales, dans le souci de préserver la stabilité dont elle jouissait au temps du deutsche mark, sans rien concéder en retour quant à un partage des responsabilités en matière de politiques macro-économiques, alors qu'elle a tout à gagner au « laisser-faire » en ce domaine. Le fait que les Etats du

Sud ne puissent plus dévaluer afin de rétablir leur compétitivité constitue, en effet, un avantage pour elle.

De leur côté, ces derniers ne semblent pas avoir accordé à ce point toute l'importance qu'il mérite. Ils ont privilégié les bienfaits immédiats, et parfois spectaculaires, de la stabilité financière et de la baisse de taux d'intérêt²⁵, qui ont stimulé l'investissement productif et résidentiel. Une fois dissipés les effets euphorisants de l'entrée dans l'euro, ne demeure plus que l'obligation *de facto* d'adopter le modèle de croissance allemand. Et ce, de manière accélérée : la modération salariale ne suffit plus, il faut réduire le coût du travail. Dans un contexte d'inflation limitée, ceci est techniquement difficile, socialement et économiquement coûteux. Cela demande de diminuer des salaires nominaux et implique des gains très rapides de productivité, ce qui suppose en pratique des « dégraissages » massifs – entre autres choses – tout ceci allant de pair avec un chômage massif. A moyen terme, on peut également

25. Qui a représenté près de 500 points de base pour les obligations à 5 ans en Espagne, par exemple.

juger ce modèle inadapté au stade de développement économique qui est le leur et à leurs idiosyncrasies nationales.

Conséquences de l'absence de coordination des politiques économiques : le cas espagnol

L'analyse des causes des difficultés espagnoles révèle qu'elles ne tiennent pas :

- à *une politique budgétaire laxiste* puisque les finances publiques se trouvaient en excédent avant le déclenchement de la crise. Une discipline budgétaire renforcée, aujourd'hui à l'étude, n'aurait été d'aucune utilité préventive. Plus généralement, on n'a pas observé au sein de l'Union européenne de corrélation entre déficits publics d'une part, et déficits commerciaux d'autre part ;
- *ni, ce qui est moins souvent souligné, à des pertes de compétitivité importantes*, liées à des dysfonctionnements du marché du travail. En effet, l'accroissement des coûts salariaux unitaires est resté relativement modéré²⁶

26. Augmentant de 3,1 % par an entre 1999 et 2006, alors que la moyenne de la zone euro s'établissait à +2,6 %.

et la part de marché des exportations espagnoles de produits manufacturés a d'ailleurs progressé. Il paraît donc étonnant qu'on n'ait rien eu de plus pressé que d'exiger des autorités espagnoles une « réforme structurelle » du marché du travail. En l'occurrence, les institutions internationales semblent surtout avoir profité de l'affaiblissement politique de l'Espagne pour lui imposer un remède qu'elles préconisaient depuis longtemps...

C'est le décalage des demandes intérieures privées, le fait que la croissance de l'investissement et de la consommation ont été plus soutenus en Espagne que dans le reste de l'Union européenne, qui ont causé les déséquilibres constatés, le déficit des échanges courants culminant à 10 % du PIB. A cet égard, les salaires apparaissent avoir été davantage poussés à la hausse par la demande intérieure que la cause de ce déficit. Il aurait plutôt fallu que les Européens se penchent en temps utile sur une série d'autres problèmes, comme la formation de bulles spéculatives, qui n'a pas seulement concerné le marché immobilier espagnol, et en déduisent un certain nombre

de conséquences quant à la politique monétaire ou la maîtrise des risques dans le secteur financier, ensemble et à l'évidence à l'échelle européenne.

Conséquences de l'absence de coordination des politiques économiques : le cas allemand

En vertu, sans doute, du principe selon lequel il faut soigner ses points forts, l'économie européenne qui détenait la plus importante part du marché mondial est aussi celle qui a mené une politique de baisse du coût du travail. Pour ce faire, elle a eu recours à la modération salariale²⁷ et à une forme de TVA sociale – laquelle, dans le cadre d'une monnaie unique, s'apparente à une dévaluation²⁸. C'est également le pays dont les finances publiques ont le

27. La croissance des coûts salariaux unitaires étant limitée à 0,2 % par an entre 1999 et 2006.

28. Au 1^{er} janvier 2007, le taux de TVA a été relevé de 3 points en contrepartie d'une réduction des déficits publics pour les deux-tiers et d'une baisse des cotisations d'assurance-chômage pour un tiers. Cette réforme permet de diminuer le coût du travail national (ou d'éviter de l'augmenter) en reportant une partie de la charge sur les prix des produits importés. L'Allemagne a également réduit la part fédérale de son Impôt sur les sociétés (IS) de 25 % à 15 %, alors que les taux de marge et de profit de ses entreprises apparaissent particulièrement élevés. Le taux des prélèvements pesant sur elles ne constitue pas non plus un sujet d'inquiétude, comme l'a montré le récent rapport de la Cour des comptes sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne.

moins souffert de la crise qui a pris les devants en matière de redressement budgétaire...

Cette stratégie s'est traduite par des excédents extérieurs remarquables mais une croissance anémique de l'activité, de l'investissement et de la productivité. Les gains de compétitivité n'y tiennent globalement pas à un effort d'innovation ou d'efficacité qui pourrait avoir des effets d'entraînement bénéfiques sur ses voisins (diffusion de nouveaux savoir-faire, distribution de gains de productivité se traduisant par des gains de pouvoir d'achat qui tirent également les importations). Il s'agit d'une « mauvaise » compétitivité, qui se paye par une forme d'appauvrissement²⁹ et constitue une stratégie non-coopérative. Le fait que la principale économie européenne, donc aussi son principal marché de consommation, tire les deux-tiers de sa croissance entre 1999 et 2009 des échanges extérieurs ne peut que mettre à mal la croissance de toute la zone

29. Le développement des « mini-jobs » et « 1 euro-jobs » a pour conséquence que 2,2 millions de salariés allemands gagnent moins de 6 euros par heure de travail.

et/ou son équilibre. Il entre une certaine mauvaise foi dans l'argument selon lequel on ne saurait demander aux Allemands de devenir moins productifs, alors que l'investissement des entreprises et les gains de productivité y ont été remarquablement faibles. L'enjeu porte naturellement sur la politique salariale ; jusqu'à présent, la compression des rémunérations a alimenté les marges des entreprises qui ne s'en sont pas servies pour se moderniser ou accroître leur capacité de production, d'où un excès d'épargne qui est tout le secret des excédents extérieurs allemands.

Si l'Allemagne est mieux placée que les autres Etats européens sur les marchés des économies émergentes, ses gains de compétitivité ne s'en sont pas moins concrétisés essentiellement en Europe et sur les marchés tiers vis-à-vis des autres Etats de l'Union, où se trouvent ses principaux partenaires commerciaux et ses principaux concurrents. La délocalisation de sites de production dans des pays proches, à l'Est de l'Europe, et la désinflation compétitive ne permettent pas de gagner des parts de

marché au détriment des pays émergents (les écarts de coûts sont bien trop importants) mais bien au détriment des autres Etats de la zone euro. De son côté, la dégradation des soldes commerciaux français et italiens tient davantage aux échanges avec l'Allemagne qu'avec l'Asie du Sud-Est, par exemple³⁰.

Les difficultés du Portugal, de la Grèce et de l'Espagne, voire à un degré moindre de la France et de l'Italie, s'expliquent par le fait que les politiques de désinflation compétitive menées par l'Allemagne et les économies qui lui sont proches (Autriche et Pays-Bas) ont engendré des écarts de compétitivité et d'importants décalages conjoncturels. Ainsi, la consommation et l'investissement des ménages allemands ont-ils stagné depuis 2002. Peut-on reprocher à certains Etats d'avoir une croissance moins lente que le pays leader ? Jugera-t-on excessive la croissance de 1,7 % par an de la zone euro entre 1996 et

30. Entre 2000 et 2007, les importations françaises en provenance d'Allemagne ont augmenté de 50 % tandis que nos exportations vers l'Allemagne ne progressaient que de 25 %.

2009 ? N'est-ce pas plutôt la croissance allemande qui a été particulièrement poussive (1,1 %) ³¹ ?

In fine, ces excédents qu'il faut bien placer à l'étranger financent l'achat de titres émis par des Etats membres dont les déficits s'accumulent. Tout laisse à penser, en effet, qu'avant comme depuis la crise financière, les déficits des paiements courants ont trouvé à se financer au sein de la zone. L'Allemagne est un peu la Chine de l'Europe. La boucle est bouclée mais une telle configuration ne peut se prolonger très longtemps, alors que les pays de l'Union européenne qui s'endettent font partie de la périphérie et non du cœur de l'Europe. Dans une chaîne comportant un vice de fabrication, c'est le maillon le plus faible qui cède le premier, mais y va-t-il de la faute du maillon ?

31. Pour éviter que les évolutions atypiques liées à la crise de 2008-2009 ne faussent les analyses, on peut préférer retenir une périodisation qui l'exclut, mais celle-ci ne change pas le diagnostic. Ainsi, la croissance dans la zone euro a été de 1,9% par an entre 1995 et 2004, contre 1,4 % en Allemagne.

Vers une politique économique européenne ?

Cette coordination doit notamment porter sur les salaires, la politique budgétaire et fiscale. Elle renvoie à quelques problématiques bien connues. De fait, la prévention de stratégies non-coopératives n'est que l'autre nom de la lutte contre le dumping social et fiscal ³².

La fondation Friedrich Ebert a proposé de fixer l'objectif d'un déséquilibre des paiements courants inférieur à 3 % – *excédents comme déficits* –, chaque Etat restant libre quant au choix des moyens pour l'atteindre. Dans la conjoncture actuelle, elle préconise aussi une hausse des salaires en Allemagne. Il peut donc y avoir une coalition des forces de progrès en Europe contre les stratégies nationales de type non-coopératif.

Une réelle coordination des politiques nationales ne consiste pas à enjoindre à tous de faire la même chose ou

32. De toutes les grandes zones développées, l'Europe est celle où l'imposition du capital et de ses revenus atteint le niveau le plus faible en part des recettes publiques, ce que l'on peut mettre en rapport avec la concurrence fiscale qui s'y développe.

d'aller dans le même sens en même temps. Il convient d'y ajouter la mise en place d'un *policy-mix* européen, comme dans toutes les grandes puissances économiques de la planète. La hausse de régime du budget européen et l'élargissement des objectifs de la Banque centrale européenne à la croissance et à l'emploi constituent des propositions classiques voire répétitives mais qui resteront pertinentes aussi longtemps qu'elles ne seront pas mises en œuvre.

Qu'en est-il à cet égard en 2010, alors que la crise a incontestablement stimulé les réflexions et les initiatives à l'échelon communautaire ?

Sans modification des traités, la Banque centrale européenne a su faire preuve d'un pragmatisme bienvenu pour éviter un effondrement du système financier. L'Union européenne a su mettre en place un instrument de gestion des crises financières, puis des autorités supranationales de supervision financière.

En revanche, la crise n'a pas abouti à une remise en cause de la doctrine macro-économique de l'Union, au contraire. Il n'est question que de renforcer le pacte de stabilité et de croissance en rendant plus contraignant le critère de dette publique, en prévoyant une surveillance plus étroite, au moyen d'un « semestre européen » et des sanctions plus lourdes. La prise en compte des déséquilibres macro-économiques et des écarts de compétitivité, sous l'appellation de « surveillance macro-économique » donne lieu à des développements nettement plus limités et des prolongements moins opérationnels. Les questions macro-économiques continuent d'être vues exclusivement comme une série de problèmes nationaux à régler par des corrections des politiques nationales. Jamais on ne les appréhende dans la perspective d'une politique européenne définie préalablement à l'échelle communautaire, ni sur la base d'un diagnostic des déséquilibres à cette même échelle. Monnaie et budgets européens ne se trouvent quant à eux même pas évoqués dans ce chapitre...

CONCLUSION

Les stratégies de désinflation compétitive sont des stratégies de déclin. S'accompagnant d'une demande interne faible, elles consistent à mettre une économie à la remorque de ses voisins. C'est pourquoi, même en cas de succès, la croissance interne reste peu dynamique. A terme, les pays voisins se voient incités à copier ce modèle, voire obligés de le faire, ce qui signe l'échec final de cette stratégie, puisqu'il n'y a plus de locomotive pour tirer le train.

Si ce débat n'a guère été relayé dans les instances communautaires, il a commencé à se développer, en particulier entre Français et Allemands.

La crise a eu le mérite de susciter une discussion sur les – voire sur la – question(s) européenne(s), transcendant les frontières nationales, sinon les clivages nationaux. A quoi sert l'Union ? Pourquoi sommes-nous ensemble ? Que

pensons-nous de l'attitude de nos voisins, qui devraient être nos partenaires ? Les Européens se sont dit des choses fortes : la ministre de l'Economie française a osé critiquer publiquement la stratégie de l'Allemagne, recueillant l'approbation de certains autres Etats ; son homologue a répondu qu'ils étaient de mauvais perdants et qu'ils devraient plutôt essayer de l'imiter ! La crise a donc ouvert un dialogue entre opinions nationales, certes de façon souvent indirecte (par le biais des autorités politiques nationales), certes traduisant souvent une profonde incompréhension mutuelle. Il reste que, d'habitude, chacun fait semblant de comprendre l'autre et d'être d'accord avec lui tout en donnant un sens différent aux mots des communiqués élaborés en commun. On ne dira pas que « cela s'appelle l'aurore », comme dans l'*Electre* de Giraudoux, mais c'est un début.

D'un point de vue plus institutionnel, le « semestre européen » et le « pacte pour l'euro » pourraient à terme apporter davantage de progrès que n'en annoncent leurs prémices et leurs prémisses, c'est-à-dire leurs débuts et

leurs fondements analytiques. En effet, un certain nombre d'outils existent désormais, en particulier en matière de surveillance des déséquilibres macro-économiques, aux potentialités plus importantes que le pacte de stabilité, par exemple. L'Union a réalisé des avancées décisives vers un gouvernement économique européen, certes aux conditions de l'Allemagne et pour mettre en œuvre une politique économique « à l'allemande », dans un premier temps, mais l'histoire est coutumière de ce genre de ruses.

COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-015-1

© EDITIONS FONDATION JEAN JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS
Achevé d'imprimer par l'imprimerie TORI

AVRIL 2011

Daniel Vasseur

Le « déclin » économique de l'Europe

L'Europe est devenue « l'homme malade » de l'économie mondiale. Cette faiblesse n'avait pourtant rien d'inéluctable : elle a été provoquée par les politiques économiques mises en œuvre au niveau européen. Daniel Vasseur et Pierre Moscovici démontent point par point les choix à l'origine de cette atonie européenne.

Mais si le mal est dans l'Union, le remède s'y trouve aussi. Loin de se contenter du « pacte de compétitivité » récemment adopté, cet essai propose des pistes à la gauche pour rebâtir une politique macro-économique offensive.

www.jean-jaures.org