

L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE AU CHOC DU 29 MAI 2005

ÉRIC LAHILLE *

Les rejets du projet de traité constitutionnel européen ont eu un écho paradoxal auprès du courant économique dominant. Les partisans du social-libéralisme qui sous-estimaient la crise de l'UE ont été décrédibilisés. L'idée qui prévaut dorénavant est que le déclin de l'UE est la conséquence d'un conservatisme social qui paralyse le bon fonctionnement de l'économie de marché. Pourtant, une analyse des données et des principaux arguments avancés par les économistes « standard » montre qu'une autre interprétation s'impose. La stagnation, le retard technologique et de revenu, la perte de compétitivité, le chômage de masse, la montée des déficits publics, etc., sont le résultat des politiques économiques et des structures institutionnelles directement inspirées d'une doctrine eurolibérale qui a atteint ses limites.

L'Union européenne est enlisée dans la crise et la vision eurolibérale dominante est affaiblie¹. La plupart des observateurs s'accordent sur l'idée que les problèmes sont multifformes : économiques, politiques, institutionnels, identitaires, etc. De ce point de vue, l'année 2005 aura servi de révélateur sur l'ampleur du malaise et les contradictions d'un projet qui s'épuise après plus de vingt ans de mise en œuvre. Les rejets français et hollandais du projet de traité constitutionnel européen (TCE) et l'esquive britannique marquent un tournant majeur dans le processus de « libéralisation » ininterrompue de l'UE. Sur fond de stagnation, cette orientation montre aujourd'hui ses limites. Le refus du TCE par les peuples

* PROFESSEUR ASSOCIÉ À L'ISTM - CHERCHEUR AU CEMI-EHESS.

¹ Cf. J. Sapir, *La fin de l'eurolibéralisme*, éditions du Seuil, 2006.

européens souligne le hiatus entre les bénéfices prévus de l'intégration et les résultats effectifs au plan économique et social. A en juger par les réactions et les débats économiques au sein du courant dominant, il n'est pas à exclure une posture d'évitement et-ou une tentative de fuite en avant, dans la mesure où le débat est cantonné au fait de savoir s'il s'agit d'un signe de déclin ou de turbulences conjoncturelles ? ² De manière plus globale, on peut se demander si la situation de l'UE élargie est encore viable, et comment l'UE peut sortir de l'ornière dans laquelle elle s'est placée ? Selon l'idée que l'on se fait de l'état de l'UE, les avis divergent.

Dans le cadre de cet article, on se propose d'exposer les principaux arguments qui sont avancés par les tenants de l'orthodoxie économique pour expliquer un tel bilan. On cherchera à en montrer le caractère réducteur. Sera soulignée, l'importance des facteurs liés aux politiques économiques, à l'architecture institutionnelle et aux fondements théoriques qui sous-tendent ces ensembles.

18 **Le débat au sein du courant dominant**

Trois conceptions économiques de l'UE s'opposent. La première correspond à une vision que l'on peut qualifier de « social-libérale », qui reste fidèle à l'esprit de la construction européenne telle qu'elle s'est effectuée depuis une vingtaine d'années. Elle relativise la portée des difficultés actuelles de l'Union, en se montrant optimiste pour l'avenir. La deuxième insiste sur le déclin de l'UE. Elle fait de la réforme son leitmotiv. Cette approche fustige le conservatisme et l'immobilisme européens et prône une orientation plus libérale. La troisième approche souligne les contradictions d'une construction qui repose trop exclusivement sur une approche orthodoxe, dont les bases théoriques sont irréalistes. Elle préconise une réorientation plus ou moins radicale. En dépit de l'écho grandissant qu'elle rencontre auprès des opinions publiques européennes, elle est stigmatisée par le courant dominant. De fait, les points de vue semblent irréconciliables, tant les fondements théoriques sont éloignés les uns des autres.

² Voir par exemple le colloque organisé par le Centre d'Observation Économique de la CCIP sur le thème : « Vers un ralentissement durable en Europe ou juste un passage à vide ? », Paris, 21 juin 2005.

Un ralentissement conjoncturel qui masque une progression de longue période

Dans le prolongement de la vision social-libérale qui a servi de modèle à la construction européenne, l'idée qui prévaut est que l'UE traverse des difficultés passagères qui seront dépassées en poursuivant les changements déjà engagés. Longtemps hégémonique, cette vision perd en crédibilité, même si des économistes, parmi lesquels O. Blanchard, cherchent à montrer que la situation en France et en Europe n'est pas si mauvaise qu'on veut bien le dire ³.

La compétitivité européenne au niveau de celle des États-Unis

Pour ce courant, l'UE enregistre sur longue période des résultats économiques comparables à ses principaux concurrents. Ainsi la compétitivité de l'UE serait au niveau de celle des États-Unis. Une analyse des données liées à la productivité et à l'emploi, montre, en effet, que pour ce qui est de la productivité globale des facteurs de production, non seulement l'UE a pratiquement rattrapé, entre 1970 et 2000, son retard vis-à-vis des États-Unis, mais que par exemple, la productivité du travail en France y serait même supérieure ⁴. S'il convient de mettre un bémol à ces résultats, en raison de l'hétérogénéité des bases de calcul (différences de taux de chômage et de durée du travail), qui désavantage les États-Unis, puisque la productivité est calculée sur une base plus étroite, les évolutions tendancielle sont favorables à l'UE.

Toutefois, depuis la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, personne ne peut contester que les États-Unis enregistrent, en termes de productivité, des performances supérieures à l'UE. Mais ces écarts sont relativisés : l'avance est considérée comme conjoncturelle et se limite à quelques domaines spécifiques. La diffusion des innovations serait simplement décalée dans le temps. Le diagnostic qui est fait suppose que la différence UE-États-Unis ne se situe pas tant au niveau de la production des nouvelles technologies (NT) que dans celui du rythme d'utilisation de celles-ci par les autres secteurs. L'essentiel de la différence entre l'UE et les États-Unis serait dû à la hausse des gains de

³ Cf. O. Blanchard, « L'Europe ne va pas si mal », in O. Blanchard, J. Pisani-Ferry, C. Wyplosz, *L'Europe déclassée ?*, Flammarion, 2005.

⁴ Cf. O. Blanchard, *op. cit.*, pp. 65-66.

productivité dans trois secteurs : le commerce de détail, le commerce de gros et les services financiers ⁵.

Dans ces conditions, on peut penser qu'un rattrapage devrait se produire, dans la mesure où la croissance américaine, dans ce dernier secteur, était liée au gonflement de la bulle internet. Après son éclatement, la productivité dans les services financiers retomberait à des niveaux plus conformes à la normale. Au fond, l'absence de déréglementation dans le secteur du commerce en Europe et particulièrement en France expliquerait l'écart résiduel. Une modification des règles introduisant une plus forte pression concurrentielle dans ce secteur entraînerait un rattrapage des gains de productivité. Le retard technologique de l'UE reste donc limité. On ne peut préjuger sur cette base d'une rupture de tendance, mais au contraire, d'un rattrapage grâce au meilleur déploiement des NT. La stratégie de Lisbonne, qui fixait des objectifs ambitieux pour entrer dans l'économie de la connaissance et dépasser les concurrents, doit être mieux relayée par les États, pour donner sa pleine mesure.

20

Un écart de revenu d'ordre sociétal

En termes de richesse et de revenu, l'UE accuse un retard considérable, de l'ordre de 30 %, avec les États-Unis. Cet écart fait l'objet d'une explication originale par rapport à la vision la plus orthodoxe ⁶, qui l'explique par une divergence de politique fiscale qui freinerait l'offre de travail en Europe et limiterait la hausse des revenus. O. Blanchard montre qu'il n'y a pas de dissuasion fiscale à travailler en Europe, mais que les Européens feraient un choix sociétal différent des Américains. L'analyse des données disponibles sur trente ans fait apparaître une baisse du nombre d'heures travaillées en Europe, tandis qu'il ne varie pas aux États-Unis. Dans l'hypothèse, où les européens auraient conservé le même nombre d'heures travaillées que par le passé, ils seraient aujourd'hui au même niveau de revenu que les Américains. O. Blanchard explique cette différence par le fait que les gains de productivité n'ont pas été affectés à des hausses de revenus, mais à des réductions du temps de travail. Dans l'optique néoclassique d'un arbitrage individuel entre loisirs et revenus, les Européens

⁵ Cf. O. Blanchard, *op. cit.*, p. 71 et suivantes.

⁶ Cf. Prescott E. : « Why do Americans work so much more than Europeans ? », Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department State Report, 321, novembre 2003.

privilégient plus systématiquement la recherche de temps libre sur la croissance du revenu. L'agrégation des comportements individuels fait ressortir au niveau macro-économique une « préférence pour les loisirs » dans l'UE, alors que les Américains ont une préférence pour les hausses de revenus. La tendance est générale en Europe, même si les cas français et allemand sont exemplaires.

Le mouvement de libéralisation graduelle en Europe va porter ses fruits

Concernant le fonctionnement du marché du travail, il est souligné que la libéralisation des marchés des biens et des marchés financiers dans l'UE a déjà contraint à des ajustements dans tous les pays. C'est le cas des assurances chômage dont les réformes ont permis d'inciter plus fortement les chômeurs à retrouver un emploi. L'introduction en Allemagne, puis en France, de mesures prévoyant une dégressivité forte des allocations chômage, en cas de refus « d'offres d'emploi raisonnables », illustre le chemin parcouru. Les efforts dans le domaine de la protection de l'emploi restent encore timides et méritent d'être prolongés pour éviter un trop fort dualisme du marché du travail entre emploi protégé et emploi temporaire. Les gains attendus d'une plus grande flexibilité du travail compenseront largement les coûts immédiats. Il doit en résulter des baisses de prix liées à la suppression des rentes de situation de certaines catégories de salariés abrités de la concurrence. Ce qui se traduirait par une hausse générale du salaire moyen⁷. Pour O. Blanchard, le modèle social européen, dérivé du couple franco-allemand, doit pouvoir évoluer en gagnant en efficacité. Les exemples suédois ou néerlandais montrent qu'il est possible de concilier efficacité économique et assurance sociale en ayant des taux de chômage faibles.

La conclusion est que les réformes graduelles et profondes menées dans l'UE, depuis vingt ans, doivent se poursuivre. La méthode d'intégration à partir du marché unique, des marchés financiers, de la monnaie unique et de la politique de la concurrence a déjà donné des résultats. Mais pour être pleinement efficace elle doit s'accompagner maintenant des réformes du marché du travail

⁷ Cf. O. Blanchard et F. Giavazzi : « Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets », *Quarterly Journal of Economics*, n° 118, august 2003.

et de la fiscalité qui permettront une amélioration de la situation économique. L'affirmation d'une identité propre sur la base d'une « économie sociale de marché », différente du modèle anglo-saxon, est possible. Le ralentissement cyclique en Europe pose des problèmes qui font douter de la bonne santé de l'UE. Il ne s'agit, cependant, que d'un épisode conjoncturel. Avec la fin du trou d'air, les perspectives devraient s'améliorer. La crise est donc vue sous l'angle d'une phase descendante du cycle économique. Les tendances de long terme ne seraient pas remises en question en dépit d'une fin de période préoccupante.

La crise : un conservatisme synonyme de déclassement

La persistance de mauvais résultats dans l'UE a favorisé l'affirmation d'un discours moins optimiste. Celui-ci bénéficie d'une forte audience et semble de plus en plus relayé, au sein des institutions européennes et dans de nombreux pays. Depuis le rapport d'André Sapir⁸, qui dressait un bilan sévère pour l'UE et préconisait des mesures de libéralisation tous azimuts, jusqu'au rapport Camdessus⁹ pour la France, le diagnostic est le même. L'UE et la France régressent dangereusement par manque de flexibilité de leur modèle économique.

22

Le constat : un problème d'inadaptation à la mondialisation

Dans cette optique, les sources de blocage sont liées à l'excès de réglementation, au poids et à l'inefficacité de la sphère publique, aux réflexes corporatistes, qui freinent les nécessaires adaptations nationales à une nouvelle poussée de la mondialisation. L'UE n'est pas seule en cause, car les États s'abritent derrière ses institutions pour freiner toute avancée. Dans un monde de libre concurrence, la France devient la figure emblématique des problèmes rencontrés en Europe. Elle souffre de déficits multiples : de travail, d'innovation, de richesse et de productivité. Ce qui se traduit par une panne de croissance, une montée du chômage, une dégradation des comptes publics et un retard technologique synonymes de déclin.

L'échec évident de la stratégie de Lisbonne consistant à dépasser au plan technologique les États-Unis dès 2010 vient d'un

⁸ Cf. A. Sapir et al., *An agenda for a Growing Europe : The Sapir Report*, Oxford University Press, 2004.

⁹ Cf. M. Camdessus (Groupe de travail présidé par), *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, Paris 2004.

manque de volonté réformatrice des États. La défense des intérêts nationaux bloque toute dynamique d'ensemble. Pire, l'UE serait aujourd'hui lâchée par les États-Unis et rattrapée par les pays asiatiques. Le bilan est sans nuances : « Gaspillage de la plus précieuse des ressources, le capital humain, et ankylose lorsqu'il faut s'adapter, voilà ce qui caractérise l'Europe d'aujourd'hui. Derrière ce constat se trouve une cause commune : un conservatisme social qui réussit à bloquer les évolutions naturelles. »¹⁰ Le problème est donc structurel, au sens où il provient de règles de fonctionnement des grands pays de l'UE, qui paralysent l'innovation et les initiatives privées. Les lois naturelles du marché sont entravées par des dispositifs politiques et sociaux archaïques. L'interventionnisme des États, au bénéfice des groupes de pression influents, entrave toute efficacité économique. La crise a une dimension nationale et pas seulement communautaire¹¹. Elle est vue comme la conséquence d'une inadaptation au modèle idéal de fonctionnement de l'économie de marché de libre concurrence tel que le prévoit la théorie standard.

Les avancées de l'UE dans certains domaines comme le marché unique, la politique de la concurrence et l'union monétaire ne suffisent pas à assurer l'essor d'un ensemble freiné par des rigidités nationales. L'absence de véritable réforme structurelle des grands pays de l'UE (Allemagne, France, Italie) conduit à la stagnation et au chômage de masse. Le clivage en Europe se situe entre grands et petits pays. Ces derniers sont dynamiques, car plus agiles dans leurs adaptations à la compétition internationale. L'Europe est donc malade de ses grands pays. Sont ainsi vilipendées les tendances anti-marchés de la France, qu'illustre remarquablement l'excessive réglementation de son marché du travail¹² et l'archaïsme de son système social. L'Allemagne connaît des problèmes similaires pour sa protection sociale coûteuse, ce qui entraîne des prélèvements obligatoires élevés. Quant à son marché du travail, il est tellement rigide qu'il serait la cause de tous les maux : « L'ancienne locomotive économique de l'Europe est désormais la lanterne rouge. L'industrie et le commerce sont largement ouverts à la compétition mais leur capacité d'adaptation est limitée par un marché du travail fossilisé. »¹³

¹⁰ Cf. C. Wyplosz, « Les illusions du plus d'Europe », in *L'Europe déclassée ?*, *op. cit.*, p. 18.

¹¹ Cf. C. Wyplosz, « Les nouveaux défis de l'Union européenne », *Politique Étrangère*, n° 4-2005.

¹² Cf. C. Wyplosz, *op. cit.*, p. 26

¹³ Cf. C. Wyplosz, *op. cit.*, pp. 29-31.

Comment se sortir d'un tel marasme ? La solution est de conduire les réformes nécessaires dans chaque pays pour libérer les entraves au bon fonctionnement des lois du marché. Rien n'indique en effet que la poursuite de l'intégration au niveau fiscal et social puisse se faire de manière satisfaisante.

Bilan quantitatif et perspective

Le propos repose sur trois types de données. Primo, la comparaison avec les États-Unis confirme que l'écart de revenu par habitant de l'ordre de 30 % se creuse. Secundo, la croissance est structurellement plus faible en France, en Italie et en Allemagne, où elle s'établit, en moyenne annuelle sur la dernière décennie respectivement à 1,7 %, 1,6 % et 1,2 %, contre 2,6 % au Royaume Uni et 2,1 % aux États-Unis ¹⁴. Tertio, on enregistre un recul de la compétitivité des grands pays de l'UE. En dix ans, le déploiement des NT aux États-Unis a permis de réaliser des gains de productivité deux fois plus élevés qu'en Europe.

24

Dans un cas, le modèle économique plus flexible encourage l'innovation, tandis qu'il la ralentit dans l'autre ¹⁵. Les *success stories* américaine et britannique, avec une croissance forte et un chômage faible, indiquent la manière de réformer des structures obsolètes pour répondre au défi de la mondialisation ¹⁶. Une politique de l'offre, basée sur la déréglementation, l'initiative privée et le principe de concurrence étendue à l'ensemble des activités permettrait de stimuler le travail et l'investissement privé. Ce qui se traduirait par un retour de la croissance, une hausse de l'offre de travail et une stimulation des innovations et du progrès technique. Les pays qui rattrapent leur retard sur les États-Unis seraient ceux qui ont effectué leurs réformes (Espagne, Autriche, Finlande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Le rapport Camdessus penche, quant à lui, pour un mélange baroque des qualités de rigueur budgétaire du Canada, de l'essor d'une économie de la connaissance finlandaise, de la réforme efficace de la gestion publique suédoise, d'une stimulation du travail et de la croissance au Royaume-Uni, et enfin de la flexibilité et de la sécurité simultanées du marché du travail danois ! ¹⁷

¹⁴ Données OCDE et FMI.

¹⁵ Cf. A. Sapir et al., *op. cit.*

¹⁶ Voir à ce propos P. Boris et al., « Les leçons du modèle britannique », *Sociétal*, n° 49, 3^e trimestre 2005.

¹⁷ Cf. M. Camdessus, *op. cit.*, pp. 43-48.

En dernier ressort, si les bonnes performances des uns contrastent avec le déclin des autres, l'explication tient dans la supériorité de la compétition sur la réglementation¹⁸. Il s'agit donc d'une question de philosophie économique. C'est en laissant jouer pleinement au marché son rôle auto-régulateur que l'on parviendra à imposer la meilleure discipline possible pour limiter les comportements égoïstes de certains États et de certaines catégories sociales. Le non-respect des règles du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) est vu sous l'angle d'une dérive politico-économique nationale au détriment de règles communes. Le dépassement des seuils de 3 % du PIB, pour le déficit budgétaire et de 60 % pour la dette publique observé ces dernières années, bafoue les principes économiques orthodoxes et l'intérêt général. Ce qui jette le discrédit sur des politiques budgétaires inefficaces et injustes. La faute en incombe aux États. L'UE ne peut pas régler des problèmes qui se posent à l'échelle nationale. Tout au plus peut-elle s'appuyer sur les pays réformateurs qui sont lésés et exercer une pression pour que les grands pays ne puissent pas bloquer durablement le cours des réformes. Dans cette optique, il a été préconisé un durcissement des règles du PSC en vigueur au niveau européen et la mise en place de système de contrôle plus indépendants et plus réactifs¹⁹.

25

Erreurs de diagnostic et de cadre analytique

L'état des lieux proposé mérite un examen attentif, car les raisonnements précédents reposent sur des considérations théoriques et des données parcellaires. Plus le temps passe et plus il est évident que la situation en Europe est structurellement mauvaise, mais encore faut-il préciser de quelles structures il s'agit.

Éléments de discussion et de caractérisation de la crise

Périodisation et persistance de la crise dans l'euroland

Dans la crise européenne, deux éléments attirent l'attention : sa persistance et son caractère larvé. La croissance de la zone euro est passée de 3,7 % en 2000 à 1,7 % en 2001, 0,9 % en 2002, 0,5 %

¹⁸ Cf. C. Wyplosz, « Les nouveaux défis de l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 721-722 et C. Wyplosz, « Les illusions du plus d'Europe », *op. cit.*

¹⁹ Cf. J. De Larosière, « Dérives budgétaires et Pacte de Stabilité », *Revue Commentaire*, n° 105, printemps 2004.

en 2003. Elle s'établirait autour de 1,7-1,8 % de 2004 à 2006. Sur six ans, la croissance moyenne sera à peine supérieure à 1 %. La stagnation persiste. On ne peut donc parler d'une crise conjoncturelle correspondant à la phase descendante d'un cycle. Il est d'ailleurs frappant de constater que depuis 2001, nombre d'économistes « standard » ont annoncé avec constance une reprise qui n'est jamais venue. Cela montre leur difficulté à penser cette crise. Plus généralement le problème consiste à appréhender les ruptures de tendance. L'aporie des discours standard tient dans l'absence de périodisation de la stagnation. Comment se fait-il que l'UE ait connu une phase de croissance soutenue de 1997 à 2000, puis une période de léthargie depuis 2001 ? Pour les uns la question est réduite à un mécanisme cyclique. Pour les autres, comme le problème est structurel, il suffit d'une nouvelle accélération de la mondialisation pour rendre obsolète les performances macro-économiques d'un modèle subitement dépassé. Les causes sont endogènes, mais le déclencheur est la concurrence internationale avec la montée en puissance des États-Unis et de l'Asie. Si tel était le cas, pourquoi l'UE devrait-elle accepter sans condition une ouverture totale à la mondialisation si c'est au prix de graves déséquilibres sociaux ? En outre, comment expliquer le point de retournement particulier de 2001 ?²⁰ Ceci ne fait l'objet d'aucun commentaire précis.

A vrai dire, une croissance faible en Europe est une caractéristique récurrente. Les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont été marquées par la récession, l'atonie, et la montée du chômage. Les symptômes sont connus : croissance molle et chômage de masse sont une véritable marque de fabrique de l'UE. Le début de siècle ne fait que les réactualiser. Pour autant, ce diagnostic ne doit pas être confondu avec celui des tenants de l'eurolibéralisme. Cette crise n'a pas pour cause une déviation des formes institutionnelles par rapport à la norme marchande idéale. Ce qui a été entrepris depuis plus de vingt ans consiste en une libéralisation des marchés et une mise en conformité des structures des économies européennes à la globalisation et aux lois du marché. Force est de constater que les effets annoncés sur la croissance et l'emploi ne sont pas au rendez-vous.

Si la stagnation ne touche pas de manière uniforme tous les pays d'Europe, contrairement aux idées reçues, la distinction

²⁰ Pour des développements sur la question voir E. Lahille, « Les politiques économiques américaine et européenne face aux conflits militaires et aux attentats terroristes. », *Accomex*, n° 56, mars-avril 2004.

entre grands pays conservateurs et petits pays réformés et dynamiques est inexacte. Grands et petits pays sont touchés ! La Belgique, les Pays-Bas, le Portugal, la Grèce, etc., connaissent de graves difficultés. Depuis 2004, la majorité des pays de la zone euro dépasse le seuil des 3 % de déficit budgétaire autorisé, en raison de la médiocrité de la croissance. Le clivage pertinent concerne la zone euro et les autres pays de l'UE. Il est, en effet, frappant de constater que la croissance a été supérieure hors de la zone euro, qu'il s'agisse de l'UE à 15 ou à 25²¹. Pour 2004, la croissance anglaise était de : 3,1 %, celle de la Suède de 3,6 %, celle de la Pologne de 5,3 %... Plus généralement, l'euroland reste à l'écart de la reprise mondiale commencée en 2004. La croissance des États-Unis est supérieure de 2 points en moyenne sur 2002-2005. Paradoxalement, l'ampleur de la crise a été limitée par les performances des pays situés hors zone monétaire. Mais le Royaume-Uni est depuis 2005 en net ralentissement. C'est à se demander si l'euroland n'est pas en train de tirer vers le bas tout l'édifice ? La variable monétaire ne peut donc être évacuée du raisonnement dans la mesure où il y a recoupement entre zone monétaire et stagnation, par le biais des taux de change. Les leçons de la récession de 1993, qui résultait d'une politique monétaire fortement restrictive, semblent de ce point de vue vouloir être refoulées. La conséquence est sans appel : la part de l'UE dans la production et le commerce mondiaux continue de reculer²². De ce fait, le revenu et la richesse relatifs de l'UE régressent.

27

La nature du chômage : comparaisons internationales

L'introuvable « modèle social européen » est-il encore d'actualité ? Dans ce domaine, la sous-estimation de la crise, permet d'ignorer la contradiction de conserver un système de protection sociale généreux avec un taux de croissance structurellement faible. Les alarmistes ont raison d'insister sur l'impossibilité de poursuivre dans cette voie. Comment financer un chômage de masse à long terme sans hausse significative des revenus ? Les déficits et la dette publics augmentent inexorablement en Europe depuis vingt ans²³. Mais ils ne peuvent être illimités.

²¹ Cf. Lettre Mensuelle de Conjoncture, COE-CCIP, mars 2005, pp. 8 à 12.

²² Sources CEPII- CHELEM.

²³ Par exemple, la dette publique de la France est passée de 2,1 % du PIB en 1982 à 16,3 % en 1990, 38 % en 1996, pour s'établir en 2005 à 65 %. Sources Perspectives économiques de l'OCDE.

D'ailleurs, le Pacte de Sécurité et de Croissance (PSC) sert de garde-fou. Il est ainsi cohérent de réduire les coûts de la protection sociale et de procéder à la flexibilisation des marchés du travail. Au sein du courant dominant, il y a d'ailleurs consensus pour considérer que ces réformes, graduelles ou radicales, vont permettre une baisse du chômage et une augmentation des salaires. On gagne en efficacité, en productivité et en prix. Les rentes salariales disparaissent. Les salariés sont incités à accroître leur offre de travail. Le chômage volontaire recule et le revenu global s'accroît. Le tour est joué. Ces réformes sont d'ailleurs en cours en Allemagne et en France. Mais ce raisonnement est réducteur. La nouvelle progression du chômage dans l'euroland est concomitante du ralentissement économique. Elle ne s'explique ni par une préférence généralisée pour les loisirs, ni par le conservatisme social des grands pays. La demande de travail stagne depuis 2001, car la croissance des débouchés est limitée. Le chômage progresse sans lien direct avec un excès de réglementation ou des coûts salariaux trop élevés. Le cas des pays scandinaves est là pour le rappeler. Dénoncer le salaire minimum, le poids des réglementations et des syndicats, c'est oublier les transformations déjà opérées et évacuer le rôle central de l'euro dans la perte de compétitivité européenne.

L'expérience américaine de ces dernières années est édifiante. Le recul du chômage vient d'une politique économique volontariste au plan technologique, fiscal, monétaire et budgétaire, qui combine des mesures keynésiennes de soutien de la demande, avec une politique de l'offre²⁴. Il faut donc chercher ailleurs les causes du chômage en Europe et élucider le mystère de la croissance faible dans l'euroland.

Pour renforcer cette thèse, on peut examiner la « réussite » anglaise. Pourquoi le taux de chômage anglais est-il passé de 10 % à 2,6 % en dix ans, alors qu'il reste autour de 10 % en France et à 11,7 % en Allemagne ? Cet écart s'explique-t-il par les réformes libérales qui auraient relancé l'offre de travail et le revenu global ? La réponse est clairement négative. Les données européennes montrent, sur vingt ans, que les créations d'emploi ont été équivalentes en France et en Grande-Bretagne²⁵. Comme la croissance de la population active est du même ordre, d'où vient le récent miracle ? Il y a trois causes principales. Premièrement,

²⁴ Cf. E. Lahille, « Terrorisme et politiques économiques : Les États-Unis après le 11-9 », *Politique Étrangère*, n° 2-2005.

²⁵ Sources Eurostat.

depuis cinq ans le différentiel de croissance est considérable. L'économie française ne crée plus d'emplois, alors que les créations se poursuivent outre-Manche, grâce à un meilleur niveau d'activité. Deuxièmement, les créations d'emplois du secteur public britannique ont assuré l'essentiel des embauches. Le gouvernement de T. Blair a créé en cinq ans plus de 550 000 emplois publics. Troisièmement, les changements dans les dispositifs d'aide sociale et d'allocation chômage ont permis de modifier le statut des chômeurs. C'est ainsi que plus d'un million de personnes sont sorties des statistiques du chômage pour entrer dans la catégorie des « malades de longue durée ». L'augmentation des inactifs explique donc l'essentiel de l'écart récent du taux de chômage entre la France et l'Angleterre ²⁶. Le résultat est indépendant de la flexibilité du marché du travail. La baisse spectaculaire du chômage provient d'une opération d'ordre cosmétique. Elle n'est pas liée à des créations d'emplois dans le secteur privé.

Repenser le chômage dans l'UE

Le chômage de masse ne s'explique ni par l'absence de mise en concurrence des travailleurs ni uniquement par des mécanismes micro-économiques. Plus généralement, il n'est qu'à prendre l'exemple de la préférence individuelle des Européens pour les loisirs d'O. Blanchard pour se convaincre des limites des approches standard. La baisse du temps de travail en France est-elle le résultat d'un arbitrage entre loisir et revenu ? Comme le montre, J. Pisani-Ferry ²⁷ ce choix ne s'est tout simplement pas présenté aux agents économiques. Il a été contraint. Les fameuses « lois Aubry » sur les 35 heures sont, de fait, une décision nationale d'ordre macro-économique. Elles ne résultent ni de choix individuels, ni de revendications collectives, mais d'une mesure gouvernementale visant à partager le travail, dans un contexte de chômage endémique. Les vives critiques dont elles ont fait l'objet montrent que cette préférence est loin de faire l'unanimité. Le recours grandissant au travail à temps partiel est de même nature. Il ne fait pas que traduire une préférence pour le loisir. Il résulte pour une large part d'un changement dans les modes de gestion et de nouvelles formes de flexibilité. Ainsi est-il de notoriété publique

²⁶ Cf. F. Vergara, « Emploi le mythe de la performance britannique », *Le Monde*, 14 septembre 2005, et D. Webster <http://www.radstats.org.uk>

²⁷ Cf. J. Pisani-Ferry, « Les limites des paradoxes » in *L'Europe déclassée ?*, *op. cit.*, p. 102 et suivantes.

que le travail à temps partiel est souvent subi et non pas choisi. Dans ces conditions, le problème de l'écart de revenu avec les États-Unis ouvre sur d'autres considérations comme la moindre efficacité économique et l'absence de politique publique appropriée en Europe.

Pour penser le chômage et l'emploi, le courant dominant se focalise sur certains éléments : offre, coût et réglementation du travail. Il en écarte d'autres dont le rôle est évident : croissance et demande de travail, politiques économiques et politiques publiques de l'emploi etc. Il privilégie les seuls déterminants micro-économiques du chômage, en excluant les autres niveaux : qu'ils soient sectoriels ou macro-économiques. L'explication de la persistance du chômage dans l'UE (9 %) n'est pourtant pas sans relation avec la stagnation passée et actuelle. Il convient, enfin, de ne pas oublier le rôle des dispositifs institutionnels nationaux. Ceux-ci définissent les normes de travail et de chômage. Les règles d'indemnisation, les systèmes d'incitation, de mobilité et de formation facilitent une meilleure allocation de la main-d'œuvre, en fonction des évolutions industrielles et technologiques. L'exemple des pays scandinaves montre que la coopération au sein de dispositifs coûteux et exigeants pour les partenaires sociaux est efficace à condition d'être porté par une dynamique de croissance. La précarisation ne règle pas le problème de la création d'emploi en quantité et en qualité.

30

Retard de productivité : un défaut de politiques publiques

Contrairement à l'hypothèse soutenue, on constate que l'éclatement de la bulle internet aux États-Unis n'a pas favorisé un rattrapage technologique européen. Au contraire l'écart s'est creusé²⁸. La difficulté n'est donc pas d'ordre réglementaire dans le secteur du commerce. L'erreur de prédiction signale surtout que les économistes du courant dominant ont une vision spontanéiste de l'essor des nouvelles technologies. Or, l'exemple américain fait ressortir le rôle du gouvernement fédéral dans les commandes passées au secteur privé pour assurer le déploiement des NT²⁹. La

²⁸ Cf. OCDE, *Science, Technology, and Industry Scoreboard*, Paris, 2005.

²⁹ Cf. E. Lahille, « Quand les nouvelles technologies fondent la nouvelle économie ». In A. Cadix et J-M Pointet, *Le management à l'épreuve des nouvelles technologies*, éd. d'Organisation, Paris, 2002. A propos du rôle du National Information Infrastructure, voir M. Catinat, « Entrer dans la société de l'information. L'enseignement américain », *Futuribles*, n° 242, mai 1999.

rupture de trajectoire technologique aux États-Unis est le résultat d'une impulsion étatique, qui se traduit par un nouveau régime de croissance fondé sur la connaissance et l'innovation dans les secteurs *high tech*. Il est articulé sur un nouveau régime d'accumulation du capital qui exige des investissements massifs et des dépenses intensives en matière grise. Celles-ci ont pu être financées grâce à une politique économique expansionniste en adéquation avec de formidables besoins³⁰. Mais, ce saut technologique n'est pas globalement réalisé dans l'UE. Le retard porte sur la production et de la diffusion des TIC³¹. Si la part des investissements dans les TIC dépasse 20 % dans les pays scandinaves et au Royaume-Uni, elle est proche de 10 % en France et en Italie, contre 30 % aux États-Unis³². Ce qui n'a rien à voir avec un manque d'esprit d'initiative, mais renvoie à l'absence de cohérence des principales formes institutionnelles entre elles en Europe. En effet, les politiques macro-économiques de stabilité assèchent la croissance et freinent les investissements dans les NT. Pour ces mêmes raisons, les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur, la recherche et à l'innovation sont insuffisantes dans les pays de l'UE. Enfin, il manque une politique industrielle et technologique capable d'impulser, comme aux États-Unis, une dynamique³³.

31

A cet égard, la stratégie de Lisbonne même révisée à mi-parcours, révèle une carence impressionnante. Celle-ci se présente comme un mélange de bons sentiments et d'incantations, sans outils et sans moyens permettant d'envisager un début de mise en œuvre pratique. Cette posture est révélatrice de la philosophie économique des dirigeants européens qui ont une « aversion » pour les interventions publiques. Comme si les agents privés pouvaient se charger seuls de l'essor technologique. La flexibilité du marché du travail ne crée pas par enchantement les conditions de l'innovation. Le problème est plus complexe et s'inscrit dans une perspective systémique, où les actions publiques interagissent

³⁰ Cf. A. Brender et F. Pisani, *Le nouvel âge de l'économie américaine*, Économica, Paris 1999.

³¹ Cf. A. Villemeur, *La divergence économique États-Unis-Europe*, Économica, Paris, 2004.

³² Cf. OCDE, *Science, Technologie et Industrie, Perspectives de l'OCDE*, Paris, 2004.

³³ Cf. P. Artus et M.-P. Virard, *La France peut se ressaisir*, Paris, Économica 2004.

avec les décisions des agents individuels, compte tenu des formes institutionnelles en place.

La théorie standard exclut cette dimension globale et focalise son analyse sur le lien qui existe entre innovations technologiques et gains de productivité. Si celles-ci sont essentielles, elles ne peuvent produire leur effet que dans un contexte de croissance et si elles sont portées par des institutions adaptées. Ce qui n'est pas le cas dans l'UE. Enfin, l'évolution réelle de la productivité dépend de la nature de la croissance plus ou moins riche en emplois. Sans une baisse du taux de chômage à long terme, les efforts technologiques, de toute façon insuffisants, ne se traduiraient pas par un progrès significatif de la productivité globale vis-à-vis des États-Unis.

Compétitivité et politique économique : de l'impuissance au handicap

32

Quel rôle joue l'euro dans le bilan macro-économique ? Annoncée comme la pierre angulaire de la croissance et de la compétitivité, la monnaie unique reste officiellement une réussite. Pourtant, elle est écartée de l'analyse des performances de l'UE. Ce silence signale, en creux, le refus de faire l'analyse d'une politique monétaire inadaptée au contexte. Il faut, en effet, rappeler que la Banque Centrale Européenne a imposé une hausse du loyer de l'argent dès 1999, qu'elle a poursuivi tout au long de 2000. En remontant ses taux courts jusqu'à 4,75 %, elle a réduit progressivement la base de la croissance interne et misé sur la capacité des entreprises européennes à se développer sur des marchés extérieurs en recul. Ces choix visaient en priorité à maîtriser l'inflation sans considérations de croissance et de change. En outre, l'hétérogénéité des situations dans la zone a conduit la BCE à s'engager dans une voie médiane qui n'a contenté personne. Les risques inflationnistes réels liés à la surchauffe dans certains pays (Irlande, Espagne) ont coïncidé avec des situations de ralentissement dans les « grands » pays. Par la suite, le tardif desserrement de la politique monétaire n'a pas permis de soutenir l'activité. Restant focalisée sur le risque improbable de retour de l'inflation, elle n'a jamais été en mesure de jouer un rôle sur l'activité. La baisse d'un demi-point des taux décidée après le « 11/9 » a été, avec l'approvisionnement du système bancaire international en liquidités, le seul geste adressé aux marchés. Après ces coups de pouce, les taux d'intérêt sont restés inchangés tout au long de l'année 2002, alors que la stagnation s'installait. Même ramenés en 2003 à 2 %, ils sont restés deux fois plus élevés

qu'aux États-Unis, et en termes réels sont demeurés positifs ou nuls. La conséquence, d'ordre psychologique, a été d'envoyer une série de signaux négatifs aussi bien aux marchés qu'aux entreprises et aux ménages, qui ont donc été attentistes. Comme l'ont montré A. Brender et F. Pisani, à propos de la politique monétaire américaine, sa réussite repose sur la confiance qu'inspirent les décisions de la FED, de sorte que se mette en place un cercle vertueux entre agents publics et privés. Celui-ci débouche alors sur un système de co-gestion des taux avec les marchés financiers³⁴. L'attitude rigide de la BCE tranche avec la proactivité de la FED. Du coup l'euro n'a cessé de s'apprécier face au dollar tout au long de 2002 et 2003, pour dépasser en 2004 1,34 dollar. La compétitivité-prix et les exportations européennes ont été pénalisées, ce qui a ralenti le potentiel de croissance de la zone. Entre le point bas (d'octobre 2000) et le point haut de 2004, le taux de change euro-dollar a enregistré une hausse de plus de 50 % ! Pour la seule année 2003, l'euro s'est apprécié pratiquement d'un quart de sa valeur par rapport au dollar. En 2004, l'euro a continué de s'apprécier de 16 %. En 2005, la remontée des taux américains l'a ramené autour de 1,25 dollar. La surévaluation de l'euro a touché toute la zone et particulièrement handicapé les pays dont le positionnement concurrentiel repose sur la compétitivité-prix des produits (France, Italie, Espagne). Elle a encouragé les mouvements de délocalisations industrielles et une accélération de la désindustrialisation. En effet, si un euro fort freine les exportations et encourage les importations, il rend bon marché les investissements à l'étranger. Il incite à produire dans des pays à monnaie faible afin de restaurer des avantages comparatifs dépréciés par l'envolée du taux de change. Ainsi, les entreprises allemandes ont massivement investi chez leurs voisins d'Europe centrale et orientale pour amortir le choc monétaire et faire baisser les prix de production. La situation a cessé de se dégrader en 2005, en lien direct avec le recul de l'euro. Ce qui a permis une certaine reprise des exportations de la zone et une croissance sans éclats³⁵.

Comme la stagnation s'est accompagnée d'un recul des rentrées fiscales, les déficits publics se sont creusés. D'un déficit de 1,6 % du PIB en 2001 on est passé à 2,2 % pour l'ensemble de

³⁴ Cf. A. Brender et F. Pisani, *La nouvelle économie américaine*, Economica, Paris, 2004.

³⁵ Cf. *Lettre Mensuelle de Conjoncture*, n° 486, COE-CCIP, décembre 2005.

la zone en 2002, et 2,8 % pour 2003. En 2004, les efforts consentis pour maîtriser les dépenses publiques ont permis de le stabiliser autour de 2,7 %, au prix d'un freinage de l'activité. La dette publique totale de la zone est passée à 71 % du PIB. Après un bras de fer opposant une partie de la Commission et certains États membres, qui avaient dépassé ces seuils, il a été convenu de suspendre, puis de réformer le PSC. Mais, bien que non respecté à la lettre, il a été suivi dans son esprit³⁶. Les politiques budgétaires ont accompagné le mouvement descendant, tandis que la politique monétaire menée à contre-temps s'avérait trop restrictive. C'est donc le renoncement à toute politique économique active qui s'est avéré décisif dans les contre-performances de l'euroland. La suède, le Royaume-Uni et le Danemark n'ont pas connu un tel choc monétaire, ce qui explique leurs meilleurs résultats. Ils bénéficient du marché unique sans les inconvénients de la monnaie unique !

34

La réforme partielle du PSC ne change rien sur le fond. En l'état actuel, elle n'autorise ni le jeu des stabilisateurs automatiques ni des mesures discrétionnaires contra-cycliques. Elle privilégie la stabilité. En outre, les risques inflationnistes dus à la flambée des prix de l'énergie et la remontée des taux américains ont conduit la BCE à commencer à remonter ses taux à 2,25 %, en fin d'année 2005. De manière générale, une telle politique s'inscrit dans la logique des modèles théoriques du « cycle réel » qui, bien qu'abandonnés aux États-Unis, ne font l'objet d'aucun amendement en Europe³⁷. La position dominante de la BCE et le caractère asymétrique du système sont en cause dans ces résultats³⁸. L'orthodoxie en la matière prévoit que la recherche de l'équilibre général impose une stabilité monétaire doublée d'un équilibre des finances publiques. Mais en fait de stabilité, on observe une incontrôlable variabilité de la monnaie unique, une croissance structurellement faible, un retard technologique, une augmentation de la dette et des déficits et une progression du chômage co-existant avec des niveaux d'inflation historiquement bas (2,4 % en 2001, 2,3 % en 2002 et 2,1 % en 2003 et 2004 et 2,4 % en 2005).

³⁶ Cf. E. Farvaque, F. Huart et C. Vaneecloo, « Stabilisation et transparence. La règle de Taylor et le Pacte de stabilité », *Revue de l'OFCE*, n° 92, janvier 2005.

³⁷ Cf. E. Lahille, « Terrorisme et politiques économiques : les États-Unis après le 11-9 », *op. cit.*

³⁸ Cf. J-P Fitoussi et J. Le Cacheux [sous la dir.], *Rapport sur l'État de l'Union Européenne 2005*, Paris, 2004. éd. Fayard et Presses de Sciences-Po.

La politique monétaire a donc une lourde responsabilité. Le déni qui entoure cette question ne présage rien de bon. Faudra-t-il aller jusqu'à une crise de l'euro, ou à son rejet par les peuples, pour revoir non seulement les objectifs mais aussi le statut de la BCE ? L'architecture du système de politique économique est bancal et l'absence de coordination entre autorités monétaires et budgétaires révélatrice d'une erreur de conception initiale, imputable au cadre théorique qui est utilisé. Mais plutôt que de tirer les enseignements des erreurs passées, et de remettre en question les présupposés de la théorie standard, il est à craindre qu'on accentue le déplacement des problèmes de la sphère monétaire vers la sphère sociale.

Conclusion

L'Europe est à la croisée des chemins. Peut-elle surmonter la crise multiforme dans laquelle elle est engluée ? Sur le plan économique, il conviendrait de doter l'UE d'un dispositif institutionnel cohérent, où politiques économiques et interventions publiques serviraient la croissance, l'innovation technologique et la justice sociale, plutôt qu'une impossible stabilité économique et monétaire, qui débouche sur l'atonie. Mais les crispations doctrinaires et les atermoiements autour de la réforme du PSC, du budget communautaire, de la stratégie de Lisbonne ou du projet de traité constitutionnel risquent fort de conduire l'UE vers un déclin de type vénitien ou de provoquer des crises politiques et sociales de plus en plus graves.

