

Politiques macroéconomiques en Europe :

Enlisement ou croissance ?

Jacques Mazier, CEPN-CNRS, Université de Paris-Nord

Depuis le milieu des années 1980 les erreurs dans la conduite de la politique économique en Europe apparaissent comme l'une des principales causes du décrochage de la croissance européenne par rapport à celle des Etats-Unis. Le système monétaire européen (SME) faisait supporter le coût des ajustements aux pays à monnaies faibles, obligées de s'aligner sur les monnaies fortes, à commencer par le Deutsche Mark. En 1985, au lieu d'apporter des réponses aux facteurs de blocage bien réels qui existaient déjà, le choix fut fait de relancer l'Europe par le marché avec le programme du Marché unique. Selon la conception libérale qui prévalut, l'achèvement du grand marché intérieur et le renforcement de la concurrence devaient stimuler la croissance et l'innovation. Au début des années 1990 la libéralisation financière et le fonctionnement de plus en plus rigide du SME, qui paralysait les économies européennes en leur imposant de maintenir des taux de change rigides entre elles, indépendamment des divergences de conjonctures nationales, ont rendu nécessaire un changement. Le projet de monnaie unique l'emporta, sans que l'on en tirât les conséquences qui s'imposaient en termes d'organisation de la politique économique. Le projet apparut bancal dès le départ. Mais les avantages de la monnaie unique étaient considérés comme déterminants et les coûts largement sous-estimés. En outre, les modalités de transition vers la monnaie unique adoptées à Maastricht en décembre 1991 contribuèrent, avec le contre-coup de la réunification allemande, au blocage de la croissance européenne durant la longue période de transition de 1992 à 1998. Après l'embellie éphémère des années 1998-2000, les facteurs de blocage ont joué à nouveau à plein et les risques d'enlisement sont réapparus. Les systèmes de protection sociale, qui, selon des spécificités propres à chaque pays, étaient un des fondements des sociétés européennes, sont à présent progressivement remis en cause. L'UE est d'autant plus au pied du mur que l'élargissement aux pays de l'Europe de l'Est constitue un défi supplémentaire.

Le projet de Constitution européenne est une tentative de réponse critiquable à bien des égards. En s'en tenant au seul plan économique, ce projet s'inscrit dans la conception libérale de la construction européenne qui continue à prévaloir. Il risque de déboucher sur une paralysie persistante de l'UE enlisée dans la croissance lente et la montée des inégalités (1). Des propositions alternatives sont esquissées en mettant l'accent sur les politiques macroéconomiques et le Modèle social européen (2).

1. Le projet de Constitution : les risques d'enlisement

Le projet de Constitution présente peu d'avancées dans le domaine des politiques économiques et sociales. Plus grave sans doute, en les inscrivant dans la Constitution, il donne plus de poids à des principes pourtant largement critiqués.

Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) est maintenu sans changement (ou presque) bien que les années 2002-2004 aient clairement montré ses effets pervers et que les fondements

théoriques du Pacte de Stabilité soient des plus contestables¹. Le PSC a, en principe, deux fonctions dans le cadre d'une union monétaire : d'une part éviter l'insolvabilité d'un Etat membre et d'autre part éviter que le laxisme budgétaire d'un pays n'entraîne des effets négatifs pour les autres pays. En effet, la hausse du déficit d'un Etat peut, surtout s'il s'agit d'un pays important (France, Allemagne), inquiéter les marchés financiers sur la capacité de cet Etat à payer ses dettes. Cette inquiétude peut, à terme, entraîner une défiance vis-à-vis de l'euro, conduisant à sa baisse sur les marchés des changes. Afin de se prémunir contre le risque de perte de valeur de leurs avoirs en euro, les opérateurs des marchés financiers vont donc demander un rendement plus élevé pour leurs placements dans la zone euro, c'est-à-dire une hausse des taux d'intérêt. Or cette hausse pénalisera tous les pays de la zone euro, et pas le seul pays déficitaire. Le PSC a donc pour but d'éviter que la mauvaise gestion d'un seul pays ne pénalise les douze Etats qui sont parties prenantes de l'euro. Mais ces deux fonctions sont mal remplies par les instruments actuels du PSC.

La surveillance du ratio d'endettement public en % du PIB suffit à prévenir les problèmes d'insolvabilité. Mais les règles de 3 % du PIB de déficit public et de convergence vers un équilibre budgétaire à moyen terme ne tiennent pas compte des marges de manœuvre dont disposent les Etats peu endettés. Elles n'intègrent pas non plus les effets positifs sur la croissance des investissements publics ou des dépenses de recherche et d'éducation. S'agissant des effets négatifs sur les taux d'intérêt, le critère du déficit public est également inadapté. Ces « externalités » ne se manifestent que s'il y a une hausse des prix plus forte ou une ponction prononcée sur l'épargne de la zone. Le ratio le plus approprié pour juger de ces effets est le solde courant en % du PIB qui permet de savoir si l'Etat s'endette vis-à-vis de l'étranger. Un pays comme l'Allemagne, qui a, à la fois, un déficit public significatif et un fort excédent courant (du fait d'une forte épargne privée) ne devrait pas être concerné. Le maintien du PSC sous sa forme actuelle a peu de justifications sérieuses et constitue un premier facteur d'enfermement des économies européennes dans la croissance lente. Les assouplissements envisagés par la Commission en 2004 ne constituent qu'une réponse très partielle à ces problèmes.

L'indépendance de la BCE est confortée par le traité constitutionnel. La BCE a pour principal objectif la stabilité des prix (soit, en pratique, une hausse des prix inférieure à 2 % par an). Le statut de la BCE est sans équivalent dans le monde. En l'absence d'une autorité fédérale en Europe, l'autonomie de la BCE en matière de politique monétaire et de change est plus large que celle de la Réserve fédérale des Etats-Unis ou que ne l'était celle de la Bundesbank en Allemagne. Si la politique de change relève dans les faits de la seule BCE, les évolutions de l'euro n'ont guère été maîtrisées depuis 1999. Après les effets bénéfiques de la baisse initiale du cours de l'euro, le risque d'un cours durablement trop élevé de l'euro ne peut plus être écarté depuis 2004.

Enfin, les améliorations apportées au fonctionnement de l'institution qui regroupe les ministres des finances de la zone euro, l'Eurogroupe, par le TCE, sont modestes. De même, le problème de la représentation extérieure de la zone euro n'est pas réglé. A la différence des Etats-Unis, aucune référence concrète n'est faite dans le traité à un objectif de préservation de la croissance et de l'emploi. Or la politique monétaire commune est inadaptée face à des pays connaissant des évolutions divergentes : elle est trop restrictive pour des pays confrontés à la récession, trop accommodante pour des pays soumis à des pressions inflationnistes. Cette conception générale de la politique monétaire est un second facteur peu favorable à la croissance.

¹ Beaucoup d'économistes français de renom se sont exprimés à ce sujet : Créel, Latreille et Le Cacheux ; Bénassy-Quéré ; ou encore Mathieu et Sterdyniak. **XXX ça ne va pas. Il faut mettre les références complètes, ou rien.**

On ne peut d'ailleurs pas réellement parler de politique économique européenne. Ainsi, les interventions susceptibles d'être engagées au niveau européen dans les domaines de la recherche (R&D), de l'éducation, de l'aide à l'industrie ou des grandes infrastructures sont modestes. Là non plus, il n'y a pas de soutien de la croissance à long terme de la part de l'UE.

De nouveaux champs de coopération sont cependant introduits, en particulier dans les domaines de l'emploi ou des politiques sociales. Ces politiques faisaient auparavant l'objet de simples « méthodes ouvertes de coordination », non contraignantes, reposant sur l'échange d'informations et des meilleures pratiques. Toutefois, la prudence de la rédaction du texte, (absence de contraintes, refus de l'harmonisation), laisse cependant penser que les progrès seront minces par rapport à la situation actuelle. Rien n'est prévu en matière de politique salariale, qui constituerait pourtant un enjeu important dans le cadre d'une politique économique générale cohérente. Le « dialogue macroéconomique », prévu depuis 1999 et regroupant la BCE, les gouvernements nationaux et les syndicats européens, a été, dans la pratique, vidé de sa substance, la BCE se contentant d'afficher ses orientations sans aucun dialogue. Dans ces conditions, le développement d'un cercle vicieux avec une pression à la baisse sur les salaires et les coûts dans chacun des pays européens contribuant au blocage de la croissance ne relève pas de la simple hypothèse d'école.

Les multiples travaux réalisés depuis plusieurs années pour tenter de faire progresser la coordination ont débouché sur fort peu de résultats opérationnels. Les Grandes Orientations de Politiques Economiques (GOPE), présentées chaque année par la Commission, constituent un exercice très convenu, où les orientations libérales sont réaffirmées d'une manière quelque peu répétitive, et sans grande portée pratique. Malheureusement, aucun élément nouveau n'est apporté par le projet de Constitution dans ce domaine.

Avec le TCE, la tendance de l'UE à se transformer en une zone de libre échange soumise au seul jeu de la concurrence sera renforcée. Comme dans les années 1980 et 1990, la croissance sera peu au rendez-vous. Une telle construction correspond assez bien au schéma libéral : un vaste marché unique, une BCE indépendante garante de la stabilité des prix, un marché financier unique en cours de constitution, une politique de la concurrence et une politique commerciale servant d'aiguillons pour impulser de nouvelles mesures de libéralisation, un budget communautaire plafonné, des Etats nationaux paralysés par les contraintes budgétaires. La faiblesse de la croissance sera en partie compensée par les opportunités nouvelles d'investissement que la libéralisation et la privatisation des services publics continueront à ouvrir au capital privé. L'accroissement des inégalités de revenus et entre régions fera des perdants, mais aussi des gagnants.

Au total, la politique économique européenne ne permettra pas un mieux-être généralisé, mais aura pour conséquence d'accroître les inégalités. A terme, une telle politique ne peut qu'attiser les tensions au sein de l'UE, au point de remettre en cause la construction européenne elle-même (voir l'article de Bruno Théret). Pourtant, des solutions alternatives existent.

2. Esquisse d'un cadre alternatif : la dimension macroéconomique

Prétendre apporter des réponses à l'ensemble des questions soulevées est hors de propos. Mais il est toutefois possible de définir quelques orientations générales². Ces orientations ne concernent pas de la même façon l'ensemble des pays européens. Il convient en effet de distinguer l'UE élargie, où la cohésion devrait être préservée en priorité, d'un groupe de pays plus restreint où des initiatives plus délimitées pourraient être engagées.

La politique alternative repose sur la mise en place progressive d'une véritable politique budgétaire européenne, susceptible à la fois de jouer un rôle de stabilisation de l'activité et de redistribution des richesses, et de permettre le financement de politiques plus actives. Dans ce cadre, la conduite de la politique économique est facilitée par une réforme du Pacte de stabilité, un élargissement des objectifs de la BCE et une prise en compte des politiques salariales. Le Modèle social européen est réaffirmé comme un élément central. Le renouvellement des politiques structurelles au niveau communautaire concerne la politique de la recherche et la politique industrielle pour impulser la croissance à moyen terme, les politiques agricole et régionale qui doivent être maintenues, mais réformées en profondeur, et la politique commerciale.

L'amorce d'une politique budgétaire européenne

Concernant la politique budgétaire, la mise en place d'un budget fédéral serait en théorie la réponse la plus appropriée, mais est malheureusement hors de portée. Deux pistes alternatives peuvent être explorées simultanément.

La première passerait par un accroissement modeste et progressif du budget européen, pour atteindre environ 5 % du PIB communautaire à horizon de quelques années. Des ressources propres devraient être dégagées au niveau européen à partir de certains impôts bien adaptés à cette fonction : impôts sur les revenus de l'épargne et sur les profits des entreprises (ce qui permettrait de plus de limiter les effets de la concurrence fiscale) ; taxe sur les transactions financières ; taxe sur les émissions de CO₂. En contrepartie des dépenses nouvelles seraient effectuées au niveau européen dans des domaines tels que la recherche, les réseaux trans-européens ou la lutte contre la pollution. La taille limitée du budget européen ne lui permettrait toutefois que de jouer un rôle modeste en matière de stabilisation macro-économique en cas de difficultés importantes touchant différemment les pays européens.

Pour faire face à de tels chocs, un Fonds de stabilisation de l'emploi pourrait être créé, en s'inspirant de schémas anciens élaborés par la Commission elle-même (Italianer et Pisani-Ferry, 1992 **XXX référence précise**). En cas de hausse du taux de chômage plus rapide dans un pays que dans la moyenne européenne, le pays concerné bénéficierait d'un transfert (automatique ou à négocié) en provenance du budget européen. D'après les estimations effectuées, avec des transferts plafonnés à 2 % du PIB, le coût moyen annuel à la charge du Budget européen serait de l'ordre de 0.23 % du PIB, ce qui est modeste. En cas d'un choc négatif de - 1 % du PIB, l'effet stabilisateur (et redistributif) serait de l'ordre de 0.18 % du PIB, c'est à dire comparable à l'effet obtenu aux Etats-Unis par l'intermédiaire du Budget fédéral.

La deuxième possibilité serait d'accepter un déficit du budget européen. Ce déficit financé par émission de titres demeurerait d'un montant modeste, de l'ordre de 1 % du PIB communautaire, afin que le service de la dette ne pèse pas trop lourdement dans le futur. Avec

² Ces orientations se retrouvent dans les Euro-memorandum publiés chaque année depuis 1996 par le groupe de « Economistes européens pour une politique économique alternative en Europe » ; www.memo-europe.uni-bremen.de. Voir également Jorg Hufschmid, ed., *Economic policy for a Social Europe : a critique of neo-liberalism and proposals for alternative*, Palgrave, à paraître en septembre 2005.

un endettement plafonné à 10 % du PIB, le service de la dette ne dépasserait pas à long terme 0.35 % du PIB. Une autre solution, plus facile à mettre en œuvre, serait d'élargir les possibilités d'emprunt au niveau des institutions internationales. Les sommes ainsi collectées pourraient être reversées aux Etats membres en cas de conjoncture défavorable mais touchant de la même façon tous les pays européens. Il s'agirait alors de financer des programmes nationaux spécifiques, plus aisément mobilisables que des grands travaux européens. Ces reversements pourraient également se faire en cas de chocs touchant plus particulièrement certains pays (on parle alors de « chocs asymétriques »), selon une procédure proche de celle du Fonds de stabilisation de l'emploi.

Enfin, le Pacte de stabilité devrait être réformé en tenant compte de certaines propositions avancées (norme d'endettement public net en % du PIB, norme de balance courante soutenable, pragmatisme dans le dispositif de surveillance en prenant en compte les effets de la conjoncture).

Indépendance de la BCE et renforcement de la coordination

Concernant la politique monétaire, l'absence de tout contrôle démocratique, qui n'a pas d'équivalent ailleurs, constitue un problème majeur. Ce problème est difficile à régler tant qu'il n'existera pas d'autorité supranationale en Europe à la légitimité clairement établie. Une solution ne pourra être trouvée qu'au terme d'un long processus de maturation politique en raison des oppositions existant au niveau des Etats-nations pour passer à un système clairement fédéral.

L'objectif retenu par la BCE en matière de stabilité des prix (un taux d'inflation compris entre 0 et 2 % par an) pose problème. En effet, une stabilité des prix complète limite l'efficacité de la politique monétaire comme instrument de soutien de l'activité. Cet objectif de la BCE contraste avec l'objectif adopté par le Chancelier britannique (entre 2.5 et 3.5 %) et avec les positions encore moins contraignantes de la Banque fédérale américaine. Un tel choix devrait faire l'objet d'un débat public approfondi avec les interlocuteurs politiques.

Plus fondamentalement, l'élargissement de l'objectif de la BCE au plein emploi et à la cohésion sociale contribuerait à replacer véritablement l'emploi au centre des préoccupations de la politique économique, au-delà des proclamations creuses du traité constitutionnel. Un tel changement faciliterait les problèmes de coordination et ne ferait qu'aligner la BCE sur les objectifs d'autres banques centrales comme la Réserve Fédérale américaine.

Les modes d'intervention de la BCE devraient, par ailleurs, être élargis à l'image de ce que sont les moyens d'action des Banques Centrales anglo-saxonnes. Dans ces pays, la Banque Centrale peut acheter (ou vendre) et détenir en propre des titres d'Etat ou d'Agences fédérales et non simplement les détenir en pension, sous forme de simple garantie, dans le cadre des opérations de refinancement effectuées en faveur des banques commerciales. Elle peut ainsi intervenir plus directement dans le processus de création de monnaie pour soutenir l'activité ou freiner les pressions déflationnistes lorsqu'elle considère que les demandes de refinancement de la part des banques commerciales sont insuffisantes. Une telle possibilité a été explicitement exclue dans le cas de la BCE, notamment en raison de l'opposition déterminée de la Bundesbank, par crainte des dérapages inflationnistes liés à une création monétaire excessive. Une réévaluation plus sereine de cette question serait nécessaire.

L'instabilité de l'euro sur le marché des changes souligne un autre défaut majeur des institutions monétaires européennes : l'absence de toute orientation claire en matière de politique externe. La politique de change est, en pratique, entièrement entre les mains de la

BCE, le Conseil européen ne pouvant, suivant les traités, intervenir que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple en cas de «désalignement manifeste». Le problème épineux de la représentation internationale de la zone euro ne fait qu'accroître la difficulté. Il serait essentiel que la politique de change soit réappropriée par le Conseil et l'Eurogroupe. La désignation d'un «Monsieur Euro», comme représentant du Conseil, symboliserait cette nouvelle répartition des rôles. En termes généraux, la politique de change pourrait se fixer comme objectif le maintien des taux de change des principales devises autour de taux de change de référence (on parle alors de «zones cibles flexibles»).

La définition explicite d'une politique de change rendrait aussi plus cohérente l'élaboration de l'ensemble de la politique économique. Les principes démocratiques seraient en outre mieux respectés puisque le Conseil, en tant que représentant des gouvernements nationaux, est le seul à avoir une légitimité démocratique incontestée. On se rapprocherait ainsi des schémas institutionnels qui prévalent aux Etats-Unis ou au Japon où la responsabilité de la politique de change n'est pas du seul ressort de la Banque centrale. Cette question est évidemment d'une grande actualité en 2004 et 2005.

Conclusion

La situation conjoncturelle actuelle montre l'acuité des problèmes résultant de l'absence de mécanismes de coordination en Europe et du statut de la BCE. Des progrès pourraient être réalisés dans plusieurs directions : une meilleure coordination des politiques budgétaires nationales entre elles et un rapprochement des procédures budgétaires nationales ; l'amorce d'un fédéralisme budgétaire et l'acceptation d'un déficit temporaire du Budget européen ; l'articulation entre les politiques budgétaires et la politique monétaire à travers un renforcement des capacités d'intervention de l'Eurogroupe.

Un traité de constitution viable pour l'Europe des 25, loin d'entériner les dysfonctionnements et les insuffisances du passé, requiert donc de revenir sur l'ensemble des textes déjà signés, repris dans leur quasi-intégralité au sein de la Partie III, et de les retravailler afin de redonner à la politique macroéconomique européenne une capacité d'action contre le chômage, tout en garantissant la pérennité financière des différents Etats membres. Contrairement aux allégations des défenseurs du Oui, tout porte à croire que ce qui ne s'est pas fait avant la possible ratification du TCE ne se fera pas après. Le Non semble bien la dernière porte ouverte sur une renégociation des anciens traités et la mise en place d'une véritable politique économique européenne.