

Les piètres performances de la zone euro par Jean-Paul Fitoussi

Le Monde, 31 décembre 2004

LE CONSTAT est triste, mais il mérite d'être fait : depuis la chute du mur de Berlin, les performances économiques de la zone euro ont été parmi les plus médiocres du monde, inférieures à celles des Etats-Unis et du Royaume-Uni, ce que chacun sait, mais aussi à peine égales à celles du Japon, ce que l'on ne savait pas.

On croyait que le Japon était le pays malade de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et on en connaissait la raison : une erreur magistrale de politique monétaire qui avait plongé le pays dans la déflation. Mais on ne pensait pas que la zone euro était atteinte de la même langueur, et d'ailleurs on n'en sait pas vraiment les raisons, ou du moins il n'existe aucun consensus sur la question.

1990-2004 : la période est suffisamment longue, quinze ans, pour que l'on ne puisse plus imputer pareille évolution au hasard des circonstances, à la malchance pour ainsi dire. En quinze années, le poids relatif de la zone euro a baissé de 16 % par rapport aux Etats-Unis, de 9 % par rapport au Royaume-Uni, et n'a pas augmenté par rapport au Japon !

Dans une telle situation, ce qui irrite le plus c'est le contentement de soi, l'arrogance avec laquelle les responsables de l'Europe parlent, affirment le bien-fondé de leur action, disent aux gouvernements ce qu'il convient de faire.

Heureusement, l'Europe est encore riche et pourrait supporter quelques erreurs de politique économique de plus. Mais pas beaucoup, car l'augmentation de la pauvreté, la croissance formidable du nombre des personnes et des familles qui ont recours aux organisations caritatives pour leur subsistance, en même temps que la quasi-stagnation des salaires en disent plus long sur l'état de nos sociétés que les discours les plus lénifiants.

TUTELLE EUROPÉENNE

Jusqu'à présent, les débats politiques en Europe sont restés nationaux : ce sont les gouvernements des pays de l'Union qui portent la responsabilité de ce qui va mal chez eux, et, même s'ils tentent parfois d'européaniser les problèmes, ce sont à eux que les électeurs demandent des comptes. La démocratie, en Europe, fonctionne au niveau national alors que nombre de pouvoirs et d'instruments ont été transférés à l'échelle européenne. Or les gouvernements nationaux sont sous tutelle européenne.

Qu'ils s'y soient mis volontairement (et progressivement) ne change rien à l'affaire : la tutelle porte une part de responsabilité importante dans les succès comme dans les échecs. Et, forte de succès incontestables - le marché unique, la création de l'euro, l'élargissement -, la tutelle a tendance à devenir arrogante et à rejeter sur les peuples (la réforme structurelle) et sur les gouvernements nationaux (la consolidation budgétaire) l'essentiel des difficultés de la zone.

Les citoyens de certains pays, attachés à leur système de protection sociale, seraient rétifs aux réformes, alors que les gouvernements attachés à accroître la probabilité de leur réélection seraient réticents à les leur imposer et à baisser les dépenses publiques. C'est ce que disent à longueur de discours et de publication ceux qui sont en charge de l'intérêt général européen.

Ainsi Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne : « L'Union économique et monétaire a grandement réussi à susciter la stabilité macroéconomique en Europe. La Banque centrale européenne a fourni sa propre contribution à ce succès en sauvegardant la stabilité des prix dans la zone euro. Les réformes structurelles destinées à accroître la flexibilité des marchés [réforme des systèmes de sécurité sociale et d'indemnisation du chômage] sont la clef pour atteindre un taux plus élevé de croissance soutenable... Si la consolidation budgétaire est perçue par le secteur privé comme un signe crédible d'une dépense publique plus faible dans les années à venir, les ménages... anticipant des impôts plus faibles dans le futur augmenteront leur consommation. »

En bref, les autorités européennes auraient tout juste, et les autorités nationales tout faux. Peut-être est-ce vrai, mais cela mérite au moins d'être débattu. C'est précisément là où réside le problème. Il n'existe pas d'espace public où un débat sur la politique de la tutelle puisse être organisé et soumis à l'arbitrage des électeurs. Certes, le Parlement européen fait ce qu'il peut, mais ses pouvoirs en ce domaine sont des plus limités, et la réélection de ses membres n'est que très faiblement corrélée (c'est un euphémisme) à leur capacité à infléchir la politique macroéconomique de l'Europe.

La politique du « gouvernement économique » de l'Europe est donc réputée bonne, puisqu'elle n'est pas vraiment soumise au débat démocratique, sauf indirectement, au travers des élections nationales. Or il se trouve que les responsables européens ont besoin de légitimité mais que la seule façon pour eux d'en acquérir est de fonder leur action sur « la science », c'est-à-dire la doctrine. C'est ce qui ressort de la citation précédente. M. Trichet y expose, avec une grande clarté, ce qui est la doctrine européenne la mieux partagée et la mieux défendue par la Commission. Il n'existe aucune divergence entre les autorités européennes (la Banque centrale européenne et la Commission) en la matière.

Dans les milieux académiques, chacune des propositions qui constituent la doctrine fait pourtant l'objet de vives controverses. C'est que l'étendue de notre ignorance est encore très grande. Qu'est-ce que la stabilité macroéconomique lorsque, sur une longue période (quinze ans), la croissance économique (1,8 % en moyenne pour la zone euro) est durablement inférieure à son potentiel, qui, au dire même de la Banque centrale européenne, serait compris entre 2,25 et 2,50 % ? Or le taux de croissance potentiel est estimé à structures données. Cela signifie qu'il faut rechercher d'autres causes à la médiocrité des performances de la zone euro (par exemple de mauvaises politiques macroéconomiques).

RÉFORMES STRUCTURELLES

La question de la réforme structurelle, qui, elle, a pour ambition d'augmenter la croissance potentielle, est encore plus complexe. Elle contient au moins deux lièvres.

Le premier est que certaines réformes peuvent avoir des effets favorables en un pays et défavorables en un autre et que les études empiriques sur le sujet sont encore dans l'enfance : par exemple, plus de flexibilité peut conduire à davantage de stabilité ici, et davantage d'instabilité ailleurs ; vérité au-delà des Pyrénées, erreur en deçà. Tout dépend de l'ensemble des autres institutions, de leur cohérence, et, comme beaucoup d'entre elles sont des normes ou des conventions sociales implicites, l'étendue de notre ignorance est en ce domaine encore plus grande que pour les autres.

Le second lièvre est que les réformes structurelles peuvent avoir des effets violemment redistributifs. C'est dire qu'avec les meilleures intentions du monde pour ceux qui les préconisent, elles peuvent servir les intérêts d'une faible fraction de la société, si ce n'est d'un groupe de pression. Richard Freeman, professeur d'économie à Harvard, le souligne dans un article au titre évocateur (« War of the models ») : « Les groupes qui soutiennent que les réformes qui leur bénéficient sont nécessaires pour résoudre les problèmes économiques peuvent simplement masquer leur désir d'une plus grande part du gâteau derrière une rhétorique de résolution des problèmes nationaux. Quand les riches soutiennent que des baisses d'impôts pour eux et de bénéfices sociaux pour les travailleurs sont la seule façon de remédier au chômage, les sourcils de chaque économiste devraient se lever. »

Les responsables européens, dont je crois sincèrement que leur engagement au service de l'intérêt général est incontestable, devraient réfléchir à deux fois avant de recommander, sans autre forme de procès, de telles politiques. Voilà pourquoi il est essentiel que ces questions soient débattues dans un cadre démocratique (encore à inventer) à l'échelle européenne.

Il faudrait, pour cela, au moins renforcer les pouvoirs du Parlement européen, en lui permettant d'infléchir les orientations des politiques économiques conduites par les institutions européennes. Autrement, les gouvernements nationaux seraient en permanence contraints d'agir dans le cadre d'un plan d'ajustement structurel dont personne n'aurait véritablement débattu des mérites.

L'indépendance suppose la responsabilité, et la responsabilité la sanction de la démocratie. Une telle novation ferait de la zone euro le modèle de coopération renforcée dont l'Europe a tant besoin pour dessiner son avenir.